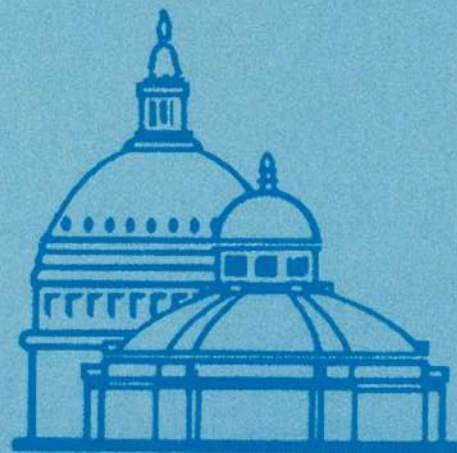


*О.В. Садрочева*

**Исследовательская  
служба Конгресса  
США**



**Монография**

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
им. Н.И.ЛОБАЧЕВСКОГО

ВВЕДЕНИЕ

О.В. САФРОНОВА

# ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СЛУЖБА КОНГРЕССА США:

ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ  
И АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ АСПЕКТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Монография

Издательство Нижегородского госуниверситета

Нижний Новгород

2002

УДК 001.89 (753)  
ББК Ч 214 (США) 72  
С 12

Под общей редакцией академика **О.А.Колобова**

Рецензенты:

д.ист.н., профессор **И.Н.Кравченко**  
д.полит.н., профессор **А.А.Сергунин**

С12 Сафронова О.В. Исследовательская служба Конгресса США: история создания и анализ основных аспектов деятельности: Монография. — Нижний Новгород: Издательство Нижегородского госуниверситета, 2002. — 244 с.

В монографии представлен систематический анализ истории Исследовательской службы Конгресса США, действующей в составе Библиотеки Конгресса, с момента ее основания и до конца 1990-х гг. В центре внимания автора — вопрос об изменении роли службы в информационно-аналитическом обеспечении законодательного процесса: от справочной службы до современного информационно-аналитического института. Многие из использованных автором источников вводятся в научный оборот впервые.

Работа предназначена для специалистов служб информационно-аналитического обслуживания процесса принятия решений федерального и регионального уровней, студентов и аспирантов гуманитарных факультетов.

Материалы для монографии были собраны в ходе стажировок благодаря гранту АСПРЯЛ в 1993-1994 гг. и АЙРЕКС в 1998 г. при финансовой поддержке ЮСИА. Ни одна из этих организаций не несет ответственности за содержание публикации.

08050000000 — 613 без объявления  
M187(03) — 2000  
ISBN 5-85746-596-6

ББК Ч 214 (США) 72

© О.В.Сафронова, 2002

## ВВЕДЕНИЕ

2000 год в истории Библиотеки Конгресса США был богат на юбилеи. В апреле ей исполнилось двести лет. В законе о перемещении правительства США в новую столицу — г.Вашингтон, подписанном президентом Джоном Адамсом 24 апреля 1800 г., предусматривалось выделение пяти тысяч долларов "на покупку книг, которые могут понадобиться конгрессу, и на создание соответствующего помещения для хранения этих книг в будущем" [1]. К концу года в Лондон был отправлен первый заказ на 740 томов юридической литературы [2]. За прошедшие двести лет Библиотека Конгресса превратилась в крупнейшую в мире библиотеку, насчитывающую в настоящее время более 113 миллионов единиц хранения [3]. Библиотека Конгресса всегда стремилась быть средоточием самых ценных знаний, накопленных человечеством. И сегодня, в бурный век информации, она сохраняет свое высокое предназначение служить инструментом познания.

Еще один юбилей 2000 года — может быть, не столь яркий, но не менее значимый для конгресса США — 85-летие Исследовательской службы Конгресса. Она была образована в рамках Библиотеки Конгресса в 1915 г., когда впервые были выделены ассигнования на "законодательную справочную работу". Служба была призвана помогать членам конгресса в их законотворческой работе (до 1970 г. она носила название "Законодательная справочная служба" — ЗСС). Любой юбилей является хорошим поводом для того, чтобы подвести итоги достигнутого и подумать о планах на будущее. Изучение истории Исследовательской службы Конгресса предоставляет нам богатый материал для подобных размышлений.

Исследовательская служба Конгресса (ИСК) представляет собой неотъемлемый элемент информационно-аналитического обеспечения процесса принятия решений в американском конгрессе. Сквозь призму раз-

вития ИСК как института, действующего в рамках высшего законодательного органа США, можно проследить изменения в сущности информационного обеспечения процесса принятия решений в конгрессе и выявить некоторые тенденции в развитии парламентаризма в США в XX веке. Возможность сделать подобного рода выводы обусловлена тем, что ИСК занимает одно из ведущих мест в системе информационного обеспечения конгресса, и ее трансформация неразрывно связана с реформированием конгресса как политического института.

Принцип разделения властей, являющийся основанием политической системы США, предопределяет специфику отношения к информации со стороны политических институтов и, в частности, конгресса. Закрепленная в конституции система "сдержек и противовесов" предотвращает абсолютное доминирование какой-либо из трех "ветвей" власти – законодательной, исполнительной или судебной – и одновременно обеспечивает взаимосвязанность и подвижность отношений между ними. По замыслу отцов-основателей, каждая "ветвь" должна быть способной защитить свою "независимость" в выполнении возложенных на нее полномочий. В этом контексте доступ к необходимой информации рассматривается не только как условие плодотворной работы, но и как один из важных инструментов поддержания паритета в системе "разделения властей".

Информационные потребности для исполнения законодательных, представительных и контрольных функций как конгресса в целом, так и каждого его члена, широки и разнообразны. Любое принятое в конгрессе США решение представляет собой результат воздействия как объективных, так и субъективных факторов. Основу принятых решений составляет информация, позволяющая идентифицировать проблемы, требующие разрешения, и сформулировать цели; определить контекст, в рамках которого развиваются события, и обосновать пути для достижения поставленных целей. Однако столь же необходима информация политического характера, определяющая субъективные настроения избирателей и других участников политической "игры".

В соответствии с этим члены конгресса стремятся получить информацию из различных источников как внутри, так и за пределами конгресса. К "внешним" источникам можно отнести информацию, поступившую от избирателей, правительственных ведомств разного уровня, "мозговых центров", лоббистов и средств массовой информации. Что касается "внутренних" источников, то к этой группе относятся информация, почерпнутая из материалов слушаний в комитетах и подкомитетах, докладов комитетов, полученная в ходе дебатов в палате, а также от

партийного руководства палат, коллег, кокусов и штата помощников. К этой же группе следует отнести и информацию, поступающую к законодателям от вспомогательных служб, и, в частности, от Исследовательской службы Конгресса. Ей принадлежит особое место в информационно-аналитическом обеспечении процесса принятия решений. Все вышеизложенное объясняет академический интерес к изучению истории ИСК.

С практической точки зрения тема представляет интерес в связи с радикальными преобразованиями институтов государственной власти в России и попытками привести их деятельность в соответствие с принципами западной демократии. Следует отметить, что на рубеже 1980-90-х гг. в конгрессе США были разработаны программы помощи парламентам "новых демократий" в Восточной Европе и СССР (а после 1991 г. – странах бывшего СССР)[4]. Библиотека Конгресса и, в частности, ИСК активно включились в процесс оказания помощи по формированию парламентских библиотек и информационных структур. Концептуальной основой для этих программ было убеждение в том, что "за свою двухсотлетнюю историю конгресс США показал себя не только как существующая наиболее долго и значимая легислатура мира, но и чрезвычайно хорошо информированная и независимая" [5], а консультативная деятельность ИСК базировалась насылке, что она является наиболее "эффективной службой подобного рода в мире" [6]. Результаты проведенного нами исследования позволяют говорить о том, что развитие ИСК представляет собой феномен, обусловленный принципами, выработанными в рамках американской политической системы, и во многом предопределенный американской политической культурой. Следовательно, попытки механического "перенесения" этого феномена на российскую почву обречены на неудачу. Однако то соответствие, которое установилось между потребностями высшего законодательного органа в информационной поддержке законодательного процесса и формами и методами такого обеспечения, выработанными в ИСК, несомненно, заслуживает внимания.

*Хронологические рамки* исследования охватывают период с 1915 г. до конца 1990-х гг. Нижняя граница обусловлена тем, что конгрессом США впервые были выделены ассигнования на "законодательную справочную работу" на 1915 г., который и является датой формального учреждения службы. Однако начинать отсчет информационного обслуживания законодательного процесса как функции специализированных структур с этого момента было бы неправомерным. Организация справочной службы в рамках Библиотеки Конгресса была кульминацией

длительного периода концептуального развития "законодательного справочного обслуживания" в недрах библиотек и legislатур в различных штатах США. Поэтому целесообразно начать исследование с изучения принципов "законодательного справочного обслуживания", сложившихся в практике политической жизни США на рубеже XIX-XX веков.

Хронологически исследуемый период можно разделить на три этапа, "водоразделами" которых служат Законы о реорганизации legislatur 1946 и 1970 гг. Однако следует отметить, что выделяемые этапы в развитии службы имеют не только формальные, но и качественные различия, предопределенные теми требованиями к содержанию информационно-аналитического обеспечения, которые предъявлял конгресс.

На первом этапе (1915-1946 гг.) статус службы не был законодательно закреплён, и ее судьба зависела от ежегодно возобновляемых ассигнований. Это отражало ограниченный подход конгресса к содержанию информационного обеспечения законодательного процесса в то время и предопределило формы и методы предоставляемого ЗСС обслуживания, не выходящего за рамки реферативного.

Существенным для характеристики деятельности службы на втором этапе (1946-1969 гг.) является законодательное закрепление ее статуса, в чем выразилось стремление конгресса создать собственную информационную базу для законодательской деятельности. Именно на втором этапе в службе начинает выработываться методика проведения исследований по вопросам государственной политики, стоящим на рассмотрении конгресса. Этот значительный шаг вперед по сравнению с первым этапом явился отражением изменения функций самого государства, трансформирующегося в государство "социального благосостояния" и выдвигающего перед высшим законодательным органом новые задачи.

Закон о реорганизации legislatur 1970 г. значительно расширил рамки деятельности Исследовательской службы Конгресса и кардинальным образом изменил ее облик. Постепенно ИСК трансформировалась в универсальный информационно-аналитический институт. Эти изменения также следует рассматривать в неразрывной связи с той ролью, которую играл конгресс в политической системе. Стремясь к упрочению своего положения в системе разделения властей, конгресс предпринимал шаги к обеспечению информационной независимости от исполнительной власти, что выразилось в учреждении двух новых вспомогательных агентств – Бюро оценки технологий (БОТ) в 1972 г. и Бюджетного управления конгресса (БУК) в 1974 г. – и расширении полномочий Генерального счетного управления (ГСУ) и ИСК. Усиление

исследовательского направления в деятельности ИСК соответствовало тенденции превращения экспертизы в составную часть процесса выработки и принятия политических решений, что можно рассматривать как отличительную черту "информационного века".

Анализ доступных нам документов второй половины 1990-х гг. и сопоставление их с материалами 1970-80-х гг. показывают органическое единство принципов, форм и методов деятельности ИСК на протяжении всего третьего этапа. В этом смысле ограничение исследования концом 1990-х гг. может показаться несколько искусственным. Однако следует иметь в виду следующее. В начале нового столетия большинство сотрудников ИСК, пришедших в нее после принятия Закона о реорганизации legislatur 1970 г. (закон предусматривал значительное увеличение штата службы), достигает пенсионного возраста. На смену им приходят новые люди с новыми идеями и видением своего места в информационно-аналитическом обеспечении законодательного процесса. Несомненно, ключевые институционные принципы работы ИСК будут сохранены – в настоящее время в службе уделяется особое внимание тому, чтобы сотрудники ИСК старшего поколения смогли передать громадный накопленный ими опыт работы "на конгресс". Но с приходом нового поколения служба будет уже иной. Таким образом, сейчас вполне обоснованно можно подводить итоги деятельности ИСК на ее третьем этапе.

Использованные при написании книги источники можно разделить на четыре группы: законодательные акты; опубликованные материалы конгресса США и legislатур штатов; документы Библиотеки Конгресса, Законодательной справочной службы и Исследовательской службы Конгресса; интервью со специалистами ИСК.

К первой группе – законодательные акты – отнесены Законы о реорганизации legislatur 1946 г. и 1970 г. [7]. Они определяют статус, полномочия и обязанности Законодательной справочной службы в период 1946-1969 гг. и Исследовательской службы Конгресса с 1970 г. Следует отметить, что Закон 1946 г. впервые "легализовал" ЗСС, зафиксировав ее юридический статус как подразделения Библиотеки конгресса. Закон 1970 г. явился логическим продолжением своего предшественника и закрепил те изменения в положении в службе, которые стали актуальны к началу 1970-х гг.

Опубликованные материалы конгресса США и legislатур штатов могут быть разделены на несколько подгрупп.

Слушания в комитетах конгресса представляют собой своеобразный форум, где сталкиваются различные мнения при разработке законода-

тельных мер. Именно поэтому стенограммы слушаний предоставляют уникальную возможность для определения круга рассматриваемых вопросов, а также выявления и сравнения позиций членов конгресса и приглашенных "свидетелей"-экспертов. Так, материалы слушаний в комитетах по делам Библиотеки Конгресса в палате представителей в 1912 г. и сенате в 1913 г., специально посвященных вопросу об организации Законодательной справочной службы (бюро), предоставляют возможность выявить мотивы законодателей, настаивавших на ее организации [8].

Особый интерес представляют слушания в объединенном комитете по организации конгресса в 1945 и 1965 гг., посвященные обсуждению вопроса о реформировании конгресса [9]. Их стенограммы содержат важную информацию о том, какое место в планах реформаторов занимала служба и какой виделась законодателям ее роль в обеспечении должного уровня информационного обеспечения процесса принятия решений в конгрессе. Необходимо отметить, что в Законах 1946 и 1970 гг. были закреплены лишь наиболее существенные и концептуальные из высказанных в ходе слушаний положений. Однако весомую значимость для исследования имели и те материалы, которые не нашли непосредственного отражения в законодательных актах, — они предоставляют ценную информацию о деятельности службы на оперативном уровне. Столь же значимы в этом плане материалы слушаний в объединенном комитете по операциям конгресса 1974 г., в объединенном комитете по организации конгресса 1993 г. и сенатском бюджетном комитете 1982 г., посвященных рассмотрению деятельности вспомогательных служб конгресса [10], а также материалы слушаний в комитетах по ассигнованиям обеих палат [11].

Доклады, публикуемые комитетами по результатам слушаний и исполнительных заседаний и отсылаемые на пленарные заседания палат, обобщают мнения и аргументацию сторон, а также позволяют проследить "законодательную историю" биллей. Другие документы комитетов конгресса — такие, например, как компендиумы и компиляции — также являются ценным источником для исследования в силу того, что содержат разнообразные вспомогательные материалы и переписку законодателей и экспертов с комитетами. Это в полной мере можно отнести как к документам начала 1910-х гг. [12], так и документы более позднего периода [13]. Особый интерес представляют материалы, опубликованные объединенным комитетом по организации конгресса в середине 1940-х и середине 1960-х гг. [14]. Рассмотрение их в совокупности со стенограммами слушаний предоставляют возможность более полного

изучения вопросов, затрагивающих деятельность службы, в преддверии принятия законов о реорганизации конгресса.

Обращает на себя внимание тот факт, что в середине 1970-х гг. было опубликовано достаточно много материалов в комиссии по операциям сената и в комиссии по вопросам информации палаты представителей [15]. Это свидетельствует о пристальном внимании со стороны законодателей к вопросам информационного обеспечения после реорганизации конгресса 1970 г. Документы касаются различных аспектов этого вопроса и содержат богатый материал о реализации положений Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. в деятельности ИСК.

Документы Библиотеки Конгресса, Законодательной справочной службы и Исследовательской службы Конгресса являются наиболее важными источниками при рассмотрении заявленной темы. Прежде всего следует назвать ежегодные отчетные документы библиотекаря конгресса и ИСК. В них детально характеризуется работа службы за истекший финансовый год. Ценность этого вида документов заключается в том, что они фиксируют наиболее значимые события в работе службы, акцентируют внимание на наиболее актуальных проблемах, а также содержат богатый фактический и статистический материал. До 1970 г. служба не имела полномочий отдельно публиковать ежегодный отчет о своей деятельности. Он был составной частью ежегодных отчетов библиотекаря конгресса [16]. Интересно отметить, что деятельность службы рассматривалась в них в неразрывной связи с работой других подразделений Библиотеки, что придает этим документам особый колорит.

С 1971 г. во исполнение положений Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. ИСК публикует собственный ежегодный отчет [17]. Наиболее яркий и интересный материал предоставляют отчеты за 1970-е гг. В них уделяется большое внимание разработке руководством службы мероприятий по реализации положений Закона 1970 г. Сопоставление их данных позволяет проследить, как апробировались разнообразные формы работы и выкристаллизовывались наиболее приемлемые и эффективные. Эти документы предоставляют уникальную возможность проследить становление и разработку методики исследовательского направления в деятельности ИСК.

Кроме этого, мы имеем возможность привлечь некоторые другие документы Библиотеки и службы [18]. Особого внимания заслуживает, на наш взгляд, меморандум Эрнеста Гриффита, занимавшего пост директора ЗСС с 1940 по 1958 г. [19]. Помимо отчетных документов ценные сведения о принципах, формах и методах работы ИСК на современном

этапе содержат некоторые специально разработанные для ознакомления законодателей доклады и публикации [20].

К четвертой группе источников отнесены интервью со специалистами ИСК, проведенные в июле-августе 1994 г. в г. Вашингтоне (Округ Колумбия): Дагнией А.Стерсте-Перкинс, аналитиком в области международных отношений; Эллен Коллиер, специалистом в области внешней политики США; Стюартом Д.Голдманом, специалистом по российским и евразийским делам; Стэнли И.Бахом, старшим специалистом по вопросам законодательного процесса; Франсисом Т.Мико, специалистом в области международных отношений. Интервью позволяют дополнить знания о предмете, почерпнутые из опубликованных источников, живым практическим опытом специалистов, долгие годы работающих в ИСК [21].

В отечественной науке достаточно много работ посвящено вопросам государственного устройства США, конституционных полномочий и функционирования конгресса как института государственной власти, его взаимоотношениям с исполнительной властью. Следует назвать работы Я.М.Бельсона, К.Е.Ливанцева, М.Н.Марченко, А.А.Мишина, В.А.Власихина, Ю.И.Ныпорко, В.А.Савельева, А.А.Громыко, В.А.Мамаева, А.М.Белоногова, А.А.Кокошина, Ю.А.Иванова, Е.И.Поповой, С.Б.Маринина, О.А.Колобова, А.А.Корнилова, А.С.Макарычева, А.А.Сергунина [22]. Они составили базу данного исследования, на основе которой стала возможна разработка конкретных вопросов, связанных с информационным обеспечением процесса принятия решений в конгрессе США. Для теоретического осмысления роли экспертизы в процессе принятия решений на правительственном уровне на современном этапе важное значение имеют работы А.С.Макарычева, посвященные системе внешнеполитического планирования и анализа в США [23].

Следует, однако, заметить, что при достаточном изобилии научных публикаций о различных аспектах работы конгресса США, в отечественной исторической науке не существует обобщающего исследования, посвященного информационному обеспечению процесса принятия решений в нем. Можно сослаться, например, на два реферативных сборника, затрагивающих вопросы научного и технического консультирования конгресса США, выпущенных в ИНИОН АН СССР на рубеже 1980-1990 гг. [24], а также статью М.А.Литвиновой и В.Н.Орлова [25]. Однако к публикациям подобного рода предъявляются особые требования, и, в силу этого, эти работы не могут претендовать на роль всеобъемлющего исследования по теме.

Зарубежная научная литература богата исследованиями о роли конгресса как института государственной власти и его положении в системе "разделения властей". Среди них можно выделить работы обобщающего характера и исследующие отдельные аспекты процесса принятия решений. Кроме этого, заметное место занимают вопросы анализа двойственной природы конгресса как института, совмещающего законодательные и представительные функции, а также связанной с этим двойственности положения членов конгресса и преследуемых ими целей. Пристального внимания заслуживают работы Э.Шнейера и Б.Гросса, М.Фиорины, Р.Рипли, Р.Дэвидсона, Р.Арнольда, Дж.Унекиса и Л.Риесельбаха, У.Олезека, Дж.Сандквиста, Д.Эбшайра, Р.Фенно, Дж.Кингдона и др. [26]. А работы, написанные членами конгресса, привносят в академические исследования особый колорит [27]. Эти труды наряду с исследованиями отечественных ученых послужили основой для написания книги, ибо без четкого понимания различных аспектов процесса принятия решений все рассуждения о его информационном обеспечении обречены быть поверхностными.

Существенный интерес в американской научной литературе проявляется к вопросам реформирования конгресса. Накануне рассмотрения в конгрессе законопроектов о реорганизации, как в 1946 г., так и в 1970 г., появились публикации, отражающие определенные настроения общественности и настойчиво аргументирующие необходимость реформ внутри конгресса [28]. Они позволяют изучить, какие именно вопросы выдвигались исследователями в качестве первостепенных, достижение каких целей они считали приоритетным, что немаловажно для понимания процесса реформирования в конгрессе. Особый интерес представляют работы непосредственных "участников" реформы середины 1940-х гг. — Дж.Гэллоуэя и М.Монрони [29]. Они содержат богатый и "живой" материал, насыщенный многочисленными фактами. Проведение реформ в 1946 и 1970 гг. вызвало к жизни целый ряд исследований, посвященных результатам реформ и оценивающих работу "нового" реформированного конгресса [30]. Внимание к этой группе научных трудов объясняется тем, что трансформация службы неразрывно связана с реформированием конгресса, поэтому изучение институциональных преобразований последнего было необходимо.

При изучении вопросов, связанных с институализацией исследовательской работы в рамках ИСК в 1970-е гг., было полезным обратиться к работам американских ученых, рассматривающих концептуальные вопросы "анализа политики" в высшем законодательном органе [31], а

также проблемы информационного и научно-технического консультирования в конгрессе [32].

С активизацией ИСК в системе информационно-аналитического обеспечения законодательного процесса в конгрессе (после принятия Закона 1970 г.) в исследованиях, посвященных изучению различных аспектов функционирования конгресса, появляются ссылки на нее. В некоторых работах о службе лишь упоминается или приводится краткая информационная справка в силу того, что ИСК не является предметом этих исследований – как, например, в работах "Новый конгресс" под редакцией Т.Манна и Н.Орнстайна, работах Р.Рипли, Дж.Звирна, Г.Фокса и С.Хаммонд и книге М.Малбина (1980 г.) [33] – или освещаются отдельные вопросы практической деятельности ИСК [34]. Особо следует выделить статьи, вышедшие из-под пера специалистов ИСК, некоторые из них уже упоминались среди работ, посвященных общим принципам функционирования конгресса, его реформированию и теоретической разработке в американской политической науке принципов "анализа политики" [35]. В целом эти статьи ценны тем, что в них интерес исследователя совмещается с опытом практической работы в ИСК, они представляют своеобразный синтез теоретических изысканий и практики.

Штат комитетских и личных помощников в конгрессе, значительно разросшийся после Второй мировой войны, в настоящее время является неотъемлемой частью информационной "среды" высшего законодательного органа. Штат часто выступает в роли "посредника" во взаимоотношениях ИСК и конгресса. Поэтому было необходимо обратиться к работам американских авторов, исследующих роль штата помощников [36]. Ученые сходятся во мнении, что штат, выполняя некоторые необходимые функции в условиях существенно увеличивающейся нагрузки на законодателей, играет позитивную роль. Однако близость его к процессу принятия решений порождает опасения в том, что он принимает на себя некоторые законодательные функции; контроль за ним утрачивается, что превращает штат в "неизбранных представителей" и "теневое правительство".

В ходе работы над первой главой книги были привлечены публикации Библиотеки Конгресса и ряда исследователей, содержащие информацию о ее ранней истории [37].

Таким образом, при всем разнообразии публикаций, затрагивающих отдельные аспекты деятельности ИСК, на сегодняшний день не создано комплексного исследования, посвященного анализу изменения ее роли на различных этапах развития конгресса США в XX в.

Та совокупность источников, которой мы располагаем, а также степень изученности проблемы в отечественной и зарубежной науке определяют цель и задачи исследования. Цель данной работы состоит в том, чтобы проанализировать изменение роли Исследовательской службы Конгресса (до 1970 г. – Законодательной справочной службы) как информационно-аналитического института, работающего в рамках высшего законодательного органа США.

Для реализации поставленной цели необходимо решение нескольких задач: во-первых, важно выяснить, как изменялись потребности конгресса в информационном обеспечении законодательного процесса; во-вторых, определить основные этапы в развитии службы в связи с теми требованиями, которые предъявлялись к ней со стороны конгресса, а также специфические институционные черты, присущие службе на каждом из этапов; в-третьих, исследовать изменение и преемственность форм и методов деятельности службы; в-четвертых, определить соответствие институционных принципов службы ценностям американской политической культуры.

В данном исследовании в качестве центральных и интегрирующих представления об объекте в единое целое выступают *методологические принципы* объективности и историзма. Последний рассматривается как принцип познания явлений в их становлении и развитии, в органической связи с конкретными порождающими их условиями, подчеркивая преемственный характер изменений, и имеет особое значение в историческом исследовании.

При проведении данного исследования наряду с общенаучными были использованы *методы* исторического познания: синхронный, предполагающий изучение объекта в контексте исторической обстановки; хронологический – как последовательное рассмотрение событий в их временной протяженности; метод периодизации. Плодотворным для достижения цели исследования стал историко-генетический подход, основанный на анализе объекта на различных этапах его развития, что позволило проследить его эволюцию в рамках рассматриваемого периода.

Выбор системного анализа в качестве одного из методов исследования был во многом предопределен спецификой предмета. ИСК, с одной стороны, может быть представлена как самостоятельный институт (система), имеющий внутренние элементы, отношения между которыми структурированы. С другой стороны, служба является структурным элементом более крупной системы – конгресса США. Таким образом,

применительно к исследованию ИСК могут быть использованы микро-системный анализ и системный анализ среднего уровня. Для решения поставленных задач были использованы три взаимосвязанных варианта системного анализа: структурно-функциональный, концентрирующий внимание на описании структур и функций системы; подход "вход-выход", акцентирующий устойчивость системы перед внешним воздействием и ее "поведение" в ответ на требования и поддержку со стороны "окружающей среды"; подход по принципу кибернетической модели, когда система в целом и ее элементы гибко реагируют на изменения системы под влиянием внешнего или внутреннего воздействия.

Был также использован социологический метод интервьюирования.

*Научная новизна* данного исследования состоит в том, что в нем впервые предпринята попытка систематического анализа истории Исследовательской службы Конгресса с момента ее основания до конца 1990-х гг. Комплексное решение поставленных задач предоставляет возможность проследить изменение ее роли в информационно-аналитическом обеспечении процесса принятия решений в конгрессе США, а также эволюцию сущности этого феномена американской политической системы и связанные с ним тенденции в развитии американского парламентаризма. Многие из использованных в исследовании источников вводятся в научный оборот в нашей стране впервые.

Некоторые обобщения, сделанные в ходе исследования, могут быть полезны в практической деятельности служб информационно-аналитического обеспечения в законодательных органах России федерального и регионального уровней, а также иметь значимость для осмысления и творческого применения принципов информационного и библиотечного обслуживания, выработанных в рамках Библиотеки Конгресса США.

Большая часть источников, использованных при написании книги, собрана во время стажировок благодаря гранту АСПРЯЛ в 1993–1994 гг. и гранту АЙРЕКС в 1998 г. при финансовой поддержке ЮСИА. Ни одна из этих организаций не несет ответственности за содержание исследования. Автор хотела бы также выразить свою благодарность сотрудникам Библиотеки Конгресса США и Исследовательской службы Конгресса, а также коллегам за помощь в работе над книгой.

## ГЛАВА ПЕРВАЯ

### СПРАВОЧНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: ПЕРВЫЕ ШАГИ

Предшественницей Исследовательской службы Библиотеки Конгресса США является Справочная служба, основанная в 1915 году. Однако было бы неверным считать эту дату точкой отсчета в рассмотрении вопроса об информационном обеспечении законодательного процесса. Предоставление информации парламентариям изначально являлось функцией Библиотеки Конгресса.

### ЗАРОЖДЕНИЕ ИДЕИ "ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СПРАВОЧНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ"

Как отмечалось выше, Библиотека Конгресса была основана в 1800 году, когда были выделены пять тысяч долларов на покупку первых книг ее коллекции. Само название Библиотеки указывает на то, что она создавалась исключительно для использования ее членами высшего законодательного органа страны в их практической деятельности. Как отмечалось в сенатском докладе о покупке книг 1806 г., Библиотека была призвана предоставить законодателям возможность "быть корректными в их расследованиях" [1].

К 1814 г. Библиотека насчитывала около 3 тысяч томов [2], но погибла в огне, когда британские войска вошли в г. Вашингтон и подожгли Капитолий. Для того чтобы восполнить утраченную коллекцию, бывший президент США Томас Джефферсон (1801–1809) предложил свою личную библиотеку, которую он собирал в течение 50 лет. Коллекция Т. Джефферсона насчитывала около 6500 книг на древних и современ-

ных европейских языках и считалась в то время одной из лучших в стране. По своему составу она выходила за рамки "узкопрофессионального" собрания юридической или относящейся к законодательной процедуре литературы. По этому поводу Т. Джефферсон однажды отметил: "Я не могу назвать ни одной отрасли науки, которую конгресс захотел бы исключить из коллекции; в действительности, нет такого предмета, к которому член конгресса когда-нибудь не обратился бы" [3].

Конгресс принял решение о покупке библиотеки Т. Джефферсона, хотя среди законодателей были и противники этого предприятия. Так, при рассмотрении соответствующего билля один из членов конгресса – Сайрус Кинг – отметил: "Мы будем рассматривать законопроект, согласно которому мистер Джефферсон получит 23,9 тысяч долларов за примерно 6 тысяч книг – хороших, посредственных и плохих; новых, старых и совершенно истрепанных, которые написаны на языках, незнакомых многим членам конгресса" [4]. Это, наверное, один из первых, но далеко не последний пример разногласий о предназначении библиотек вообще и Библиотеки Конгресса США в частности.

На протяжении XIX века коллекция Библиотеки Конгресса стремительно разрасталась; этому в немалой степени способствовало принятие в 1870 г. нового закона об авторских правах, согласно которому два экземпляра любого нового издания направлялись в Библиотеку Конгресса в обязательном порядке. Заслуга в централизации регистрации авторских прав и превращении Библиотеки Конгресса в общенациональный по своим масштабам институт принадлежит Эйнсворту Рэнду Споффорду. Он занимал пост библиотекаря конгресса (директора Библиотеки) более 30 лет – с 1865 г. по 1897 г. Э. Споффорд считал, что нет никакого противоречия между двумя функциями Библиотеки Конгресса: как общенациональной, с одной стороны, и законодательной, т.е. обслуживающей законодательный процесс, с другой. Эти функции, по его мнению, взаимно дополняли друг друга, и, следовательно, нельзя было отказаться ни от одной из них [5]. В своих воззрениях на характер коллекции парламентской библиотеки Э. Споффорд был близок к тому, о чем говорил и Т. Джефферсон – "виновник" второго рождения Библиотеки Конгресса.

Расширение коллекции Библиотеки конгресса в течение почти всего XIX века, однако, не повлекло за собой кардинального изменения ее функции – она по-прежнему оставалась лишь хранилищем книг, которыми члены конгресса могли воспользоваться. Были, конечно, отдельные попытки выйти за эти привычные рамки. Так, например, назначенный в марте 1815 г. библиотекарем конгресса Джордж Уоттерсон не

только контролировал новые приобретения и заслужил уважение коллег и членов конгресса за отлично составленные каталоги, но в ответ на запросы законодателей предоставлял им "факты, даты, законы, официальную переписку и даже поэтические строчки" [6]. Однако подобных примеров в истории Библиотеки Конгресса XIX века единицы, это, скорее, исключения из общего правила, по которому единственной функцией Библиотеки считалось приобретение и хранение книг и других материалов.

Такой подход к роли Библиотеки Конгресса со стороны людей, определявших направление ее развития, отражал, по мнению американского исследователя С. Ротстайна, повсеместно распространенное отношение к библиотекам вообще. Хотя они были одними из самых древних публичных учреждений, в своем развитии библиотеки ушли очень далеко от первоначальной роли хранилища книг [7].

### Хранитель книг или референт?

В последней четверти XIX в. старое отношение к библиотекам коренным образом меняется. Одним из наиболее существенных факторов этого стала профессионализация работы библиотекаря. В 1876 г. была учреждена Американская ассоциация библиотек, в том же году начинает выходить первый профессиональный журнал, а во второй половине 1880-х гг. была основана первая специализированная школа для подготовки библиотекарей [8]. Эти факты свидетельствуют о том, что появились люди, которые осознавали себя отдельной профессиональной группой и сломали старое представление о библиотекаре только как хранителе книг.

Одним из наиболее важных проявлений новой тенденции явилось закрепление в практике библиотек "реферативной работы" (reference work). Этот термин заменил старый и более расплывчатый – "помощь читателям". Кратко сущность реферативной работы можно определить следующим образом: это помощь, которую оказывает библиотекарь читателям в поиске необходимой им информации [9]. Специалисты-библиотекари нового поколения готовы были оказывать такую помощь читателям, используя свои профессиональные навыки и интерпретируя доступные им источники информации. По мере распространения опыта и роста внимания к вопросу о роли библиотек как образовательных институтов, такая помощь со стороны библиотекарей стала рассматриваться не как периферийная, а как центральная функция библиотек.

К началу 1890-х гг. специалисты, занятые исключительно реферативной работой, были, по крайней мере, в десятке крупнейших библиотек США: в публичной библиотеке г. Ворчестера в штате Массачусетс; Библиотеке Колумбийского колледжа; Бруклинской библиотеке; Библиотеке Института Пратта; Нью-Йоркской публичной библиотеке, Библиотеке Корнелльского университета и в ряде других [10].

Что касается Библиотеки Конгресса, то, по свидетельству ее официальных документов, недостаток места и штата не позволяли делать нечто большее, чем просто размещать новые поступления. Реферативное обслуживание в последней четверти XIX в. по большей части ограничивалось предоставлением информации самим Э. Споффордом, который был лучшим знатоком коллекции Библиотеки [11]. Ни один из официальных документов не содержит указания на то, что Э. Споффорд был намерен организовать отдельный реферативный отдел. В 1896 г. в Библиотеке конгресса не было ни одного сотрудника, который занимался исключительно реферативной работой [12].

Постепенно среди библиотекарей укоренилось осознание значимости реферативной помощи читателям, и соответствующие отделы стали неотъемлемой частью большинства библиотек. Однако вопрос о том, что понимать под "реферативной работой", решался в различных библиотеках по-разному.

В конце XIX – первом десятилетии XX вв. большую поддержку получила так называемая "консервативная" концепция реферативной работы, предполагавшая минимальную помощь, в основном ограничивавшуюся лишь указанием, как наиболее эффективно использовать каталоги и ресурсы библиотеки [13]. Ярко и образно выразил эту идею Э. Споффорд: "Для библиотекаря достаточно... указать направление, путешествовать же по этой дороге – дело самого читателя" [14]. Тем самым, решение задачи извлечения информации из имеющихся публикаций Э. Споффорд оставлял за читателями.

Однако эта концепция не смогла полностью подчинить себе практику. Хотя большинство библиотекарей и разделяло "консервативную" точку зрения на предоставление реферативной помощи, в своей практической работе они часто внедрялись в совершенно иную область – прямое информационное обеспечение. По мнению С. Ротстайна, можно найти два аргумента для объяснения этого феномена. С одной стороны, библиотекарям часто было гораздо удобнее предоставить необходимую информацию, чем объяснять, где и как ее найти. Другая причина была, возможно, неосознанной – многие библиотекари, подталкиваемые про-

фессиональным рвением, действительно стремились сделать как можно больше для своих клиентов [15].

В этом проявляется кардинально иное понимание сущности реферативной помощи. Такого библиотекаря-референта уже с большим трудом можно назвать "хранителем" книг – он становится "поставщиком" информации, используя традиционный библиотечный аппарат как техническое средство.

Наиболее ярко такой подход к реферативной работе проявился в деятельности так называемых "специальных библиотек" (special libraries), появившихся в начале XX в. Хотя профессиональные медицинские, юридические, исторические библиотеки существовали на протяжении всего XIX в., они были "специальными" лишь в том смысле, что поддерживали коллекции в определенной области знаний, методы же их работы не отличались от обычных библиотек. Коренное отличие новых "специальных библиотек" лежало в сущности предоставляемой пользователям помощи.

По мнению Джона Лэппа, редактора нового профессионального журнала "Специальные библиотеки" (издание которого началось в январе 1910 г.), это и послужило причиной выделения Ассоциации специальных библиотек из Американской ассоциации библиотек на ежегодной конференции 1909 г. [16]. В новую ассоциацию вошли представители законодательных справочных департаментов, муниципальных справочных бюро, бизнес- и коммерческих библиотек. Дж. Лэпп определил "специальную библиотеку" следующим образом: "Это организация, обслуживающая специфический институт, который хотел бы собрать весь доступный опыт относительно проблем, которыми он занят; классифицировать этот опыт так, чтобы сделать его доступным быстро; изложить кратко и в удобной форме; изучать реальные проблемы, стоящие перед институтом и постараться донести эту информацию до нужного человека в нужном месте – для того, чтобы эта информация действительно работала" [17].

Таким образом, от библиотекаря-референта, работающего в "специальной библиотеке", требовалось не только и не столько знание вспомогательного библиотечного аппарата, сколько умение собрать, обработать, интерпретировать информацию и предоставить ее в сжатой и адаптированной к потребностям заказчика форме.

"Найдите всё, что он хочет..."

Принципы работы "специальной библиотеки" получили свое полное развитие в области "законодательной справочной работы" (legislative reference).

Первая попытка оказания реферативной помощи законодателям была предпринята директором библиотеки штата Нью-Йорк Мелвином Дьюи. Сразу же после того, как в 1890 г. М.Дьюи приступил к исполнению своих обязанностей, он назначил библиотекаря по вопросам законодательства, в обязанности которого входило составление индекса текущего законодательства ряда штатов [18]. При внесении на рассмотрение законодательства новых предложений, индекс использовался для сравнительного анализа уже существующих в различных штатах законодательных актов. Позже составление индекса дополнилось подготовкой ежегодного обзора законодательства, в котором специалисты оценивали принятые в течение года законодательные акты путем сопоставления их с опытом реализации подобных мер в других штатах [19].

Последователи движения за предоставление реферативной помощи законодателям высоко оценивали опыт Нью-Йорка, отмечая высокий профессиональный уровень библиографических публикаций. Но вместе с тем, исследователи отмечают, что работа под руководством М.Дьюи не стала "методологическим прорывом" [20].

Значительный шаг вперед был сделан в штате Висконсин десятилетие спустя. По мнению ряда американских исследователей, радикальное изменение концепции и практики "законодательного справочного обслуживания" связано с деятельностью Чарльза Маккарти.

Начиналось все достаточно скромно. В 1901 г. закон, принятый в Висконсине, обязал Независимую библиотечную комиссию обеспечить работу библиотеки в Капитолии штата для законодателей и служащих исполнительных департаментов. Законом предусматривалось лишь поддержание коллекции справочной литературы и документов, а Ч.Маккарти был нанят на работу как "составитель каталога" [21]. Однако "упорный шотландец" [22] Маккарти не намерен был ограничиваться этим. Он не имел формального библиотечного образования, но изучал американское правительство в университете Брауна [23] и получил степень доктора философии в университете Висконсина в 1901 г. [24]. Глубокое знание всех аспектов законодательного процесса подтолкнуло его к расширению рамок реферативной помощи членам легислатуры.

Приступив к работе, Ч.Маккарти видел, что многие законодатели штата не могли самостоятельно проводить исследования и являлись жертвами предвзятой пропаганды лоббистов – они были практически беспомощны в получении точной информации, необходимой для выработки эффективных решений. Способность преодолеть эту проблему была, по мнению Ч.Маккарти, единственным оправданием существования справочного отдела.

Так же, как и в штате Нью-Йорк, предметом особого внимания в отделе было поддержание как можно более полной коллекции законодательства, действующего в различных штатах и принятого на федеральном уровне, а также законодательных актов зарубежных стран – Великобритании, Франции, Германии. Но главная задача, по мнению Ч.Маккарти, состояла в том, чтобы заставить этот постепенно накапливавшийся материал "работать" на законодателей. С точки зрения Ч.Маккарти, составление индексов сравнительного законодательства было необходимым, но недостаточным условием для решения этой задачи. Он считал важным и возможным значительно расширить круг источников информации, предоставляемой в распоряжение членов легислатуры, включая содержащуюся в книгах, газетных и журнальных публикациях, решениях судов, письмах и т.д. [25].

"Собирайте материал по предметному принципу, – писал он в одном из циркуляров. – У законодателя нет времени читать книги. А у нас нет времени наводить справки в различных частях библиотеки. Насколько это возможно, все материалы по любому вопросу, представляющему интерес для законодателя, должны быть собраны вместе" [26]. Решающей для успеха, по мнению Ч.Маккарти, была способность отдела иметь необходимую информацию в нужный момент времени. "Идите к законодателю, – наставлял он своих сотрудников, – познакомьтесь с ним, изучите его, найдите все, что он хочет, даже если вам это кажется тривиальным" [27]. С тем, чтобы иметь запас времени, отдел рассылал членам легислатуры письма с просьбой указать заранее те вопросы, информацию по которым они хотели бы получить.

Часто служащие отдела выходили за рамки изучения лишь опубликованных материалов, обращая за помощью к экспертам и должностным лицам. Такие методы работы казались многим весьма необычными. Один из современников Ч.Маккарти так отзывался о стиле работы департамента: "В 1905 г. при подготовке билля о гражданской службе я обнаружил, что это была библиотека нового типа. Она была телеграфной. Маккарти связывался с организациями гражданской службы, с правительствами штатов, экспертами с целью получения законодательных

актов, рассматриваемых биллей, подборок комментариев из периодических изданий" [28].

Кроме этого, справочный отдел оказывал помощь в написании законопроектов. Он был первым в стране, где эти функции осуществлялись под единым контролем. По словам Ч.Маккарти, эксперты отдела участвовали в написании 9 из каждых 10 биллей, рассматриваемых законодательством [29]. Отдел получал указания комитета о содержании законопроекта. Далее эксперты занимались сбором необходимой информации из исполнительных департаментов, изучали действующие законы Висконсина и других штатов, а также зарубежный опыт, нередко предпринимая поездки в Европу. Обработав полученный материал, служащие справочного отдела предоставляли комитету примерный текст законопроекта. Затем билль перерабатывался с учетом критических замечаний комитета. В случае подготовки законопроекта по спорному вопросу, когда среди членов комитета не было единодушия, отдел предоставлял необходимую информацию в виде небольших брошюр, содержащих аргументацию различных сторон.

Хотя служащие отдела и были вовлечены в процесс оформления законопроектов, Ч.Маккарти строго контролировал, чтобы из их уст никогда не исходили политические рекомендации в защиту того или иного решения. Как неоднократно подчеркивал Ч.Маккарти в ходе слушаний в палате представителей конгресса США в 1912 г., отдел занимается предоставлением научных данных и оставляет за законодателями право принятия окончательного решения [30]. Однако это не защитило Ч.Маккарти и его коллег от обвинений в стремлении подменить своей работой функции, возложенные на политиков [31]. Обвинения эти основывались на том, что висконсинский справочный отдел выходит за рамки реферативной работы, пытаясь оценить достоинства и недостатки того или иного законопроекта, а также берет на себя ответственность за написание биллей. Эти же аргументы сыграли немаловажную роль при определении полномочий Справочной службы в Библиотеке Конгресса десятилетие спустя.

Подчеркнутое стремление придерживаться принципа "непартийности" в справочном отделе рождало доверие со стороны законодателей. Это выражалось прежде всего в том, что с 1903 г. на его работу законодательством штата стали выделяться специальные ассигнования, достигшие в 1907 г. 15 тысяч долларов [32]. В 1912 г. услугами справочного отдела пользовались 131 из 133 членов законодательства Висконсина [33].

"Висконсинская идея", связывавшая возможность эффективного законодательства с тем, насколько полной и точной информацией распо-

лагают члены законодательства, получила широкую поддержку повсюду в стране. В некоторых штатах отделы, выполнявшие сходные функции, организовывали ученики Ч.Маккарти, как например, Эрнст Брункен в Калифорнии, Клэрэнс Б.Лестер и Джон Лэпп в Индиане, Эддисон Шелдон в Небраске [34]. Полномочия законодательных справочных структур в штатах и стиль их работы значительно отличались. Причиной этого были различия в представлениях людей, стоявших у их истоков.

В ряде штатов специальными актами законодательств были образованы законодательные справочные бюро (или департаменты) в рамках государственных библиотек штатов. Так было в Индиане, Мичигане, Род-Айленде и Южной Дакоте в 1907 г., в Пенсильвании – в 1909 г., в Огайо – в 1910 г. В большинстве случаев они опирались на висконсинский опыт и совмещали реферативную работу с написанием законопроектов [35].

В ряде штатов в структуре государственных библиотек были созданы законодательные справочные департаменты без специального закрепления их полномочий. Так было в Калифорнии, Коннектикуте, Айове, Канзасе, Массачусетсе, Монтане, Орегоне, Вашингтоне [36]. В Калифорнии справочный департамент был ликвидирован в 1911 г. Это решение было мотивировано тем, что библиотека в целом, мобилизуя все свои ресурсы, лучшим образом может удовлетворить потребности законодателей во время работы сессии [37].

В Иллинойсе, Кентукки, Мэне, Миннесоте, Миссисипи, Нью-Джерси и Виргинии также не были учреждены отдельные департаменты, и специалисты библиотек в той или иной мере содействовали информационному обеспечению работы законодательства [38]. Но, по мнению передовых деятелей движения, это была лишь обычная реферативная работа по вопросам законодательства, а не "законодательная справочная работа" [39].

В Северной Дакоте, уже упоминавшемся Висконсине и Огайо справочная работа для законодателей выполнялась под эгидой библиотечных комиссий (в Огайо первоначально эта служба существовала в структуре государственной библиотеки) [40]. В Алабаме с 1907 г. эту работу исполнял департамент архивов и истории [41]. В Вашингтоне, Колорадо и Аризоне предоставление реферативной помощи законодателям взяли на себя факультеты политологии государственных университетов [42]. В Мэриленде функции "законодательного справочного обслуживания" выполняло бюро, поддерживаемое властями г.Балтимора [43]. В Иллинойсе с 1907 г. в течение нескольких лет предпринимались попытки учреждения законодательного справочного

агентства. Первоначально предполагалось создать независимое бюро в г.Спрингфилде. Затем появились предложения об открытии отдела в библиотеке штата, бюро в рамках университета Иллинойса в г.Урбане или законодательной комиссии [44]. В 1913 г. Генеральная ассамблея штата узаконила учреждение законодательного справочного бюро, в обязанности которого, помимо функций реферативного обслуживания и написания законопроектов, входила подготовка бюджета [45].

К 1914 г. по крайней мере в 34 штатах действовали структуры, выполнявшие функции "законодательного справочного обслуживания" [46]. Опыт работы законодательных справочных бюро и департаментов выявил несколько явных преимуществ, вытекающих из их деятельности. Во-первых, была достигнута цель сохранения времени и усилий законодателей при подготовке законодательных предложений. По мнению убежденных сторонников "законодательного справочного обслуживания", член легислатуры должен определять *политику*, а не тратить время на техническую сторону подготовки билля. По словам Октавии Ф.Роган, руководителя департамента в Техасе, для составления компиляции законодательных актов различных штатов по тому или иному вопросу библиотекарю необходимо обратиться к 250-300 томам законов. Было бы нелепо, отмечала она, предполагать, что член законодательного собрания может позволить себе тратить время таким образом [47].

По мнению исследователя Джона Лика, практическая деятельность законодательных справочных бюро и департаментов подтвердила и их способность нейтрализовать некоторым образом зависимость законодателей от лоббистов. С его точки зрения, к началу 1920-х гг. движение за учреждение в штатах структур, занимающихся "законодательным справочным обслуживанием", прошло экспериментальную стадию, и подобная работа стала рассматриваться как неотъемлемая часть работы легислатур [48].

Как видим, идея оказания реферативной помощи законодателям в их практической деятельности, зародилась среди библиотекарей, которые, осознавая себя профессионалами, были готовы взять на себя труд по обработке информации и предоставлению ее членам легислатур. Но, эта идея так и осталась бы лишь идеей, если бы не встретила горячей поддержки со стороны политиков – главным образом, сторонников прогрессивного движения.

## "Разумное законодательство"

Напомним, что прогрессивное движение в США – как "социально-реформистский" вариант либерализма [49] – появилось на рубеже XIX-XX веков. На протяжении практически всего XIX в. либерализм был господствующей идеологией и практикой американского государства, но социально-экономические изменения, произошедшие на рубеже веков, подтолкнули ряд политических деятелей поставить вопрос о необходимости отказаться от политики "невмешательства" в пользу государственного регулирования. Вернон Л. Паррингтон назвал этот период "великим подведением итогов" [50], подразумевая, что либералы того времени осознали несостоятельность многих надежд, возлагавшихся на демократические институты.

Политическая программа "прогрессивного движения" (давшего впоследствии название прогрессивной партии, образовавшейся после раскола республиканцев в 1912 г.) концентрировала свое внимание, прежде всего, на вопросах контроля над деятельностью монополий, а также вопросах расширения политических прав [51]. Однако неудовлетворенность прогрессистов деятельностью политических и экономических институтов не означала их разочарования в демократической американской политической системе вообще. Как раз наоборот, панацеей для них было "больше демократии". Это находило выражение в форме агитации за избирательные права женщин, введение права инициативы и референдума, возможность отзыва депутатов и всех избираемых должностных лиц, прямые праймериз, прямое всенародное избрание сенаторов, прямые выборы в местные органы, правительственное регулирование железных дорог, коммунальных служб, банковского дела, финансов и вопросов рабочей силы. Стремление прогрессистов создать более адекватную новым условиям административную машину выражалось в пропаганде реформы гражданской службы, регулирования расходов на избирательные кампании, реформы налогообложения и некоторых других мерах [52].

Одним из лидеров прогрессивного движения был Роберт Мэрион Лафоллетт (1855-1925), в 1900 и 1902 гг. избиравшийся на пост губернатора Висконсина, а позже – сенатора. Следует также напомнить, что он добивался номинации на пост кандидата в президенты США от прогрессивной партии в 1912 г., но уступил Т.Рузвельту, а в 1924 г. неудачно баллотировался на пост президента [53]. Исследователи называют его имя наряду с такими деятелями, как Теодор Рузвельт и Вудро Вильсон [54]. Американские историки отмечают, что, будучи губернатором, Роберт М.Лафоллетт "пре-

вратил Висконсин в экспериментальную лабораторию прогрессистских идей" [55]. Столь же деятельно проводил он прогрессистские идеи и в сенате конгресса США, снискав там немалое уважение как "мятежник Боб" [56].

В исследовательской литературе не отмечается связи между устремлениями прогрессистов к реформированию государственного управления и идеей "законодательного справочного обслуживания". Однако следует обратить внимание на то, что Р.Лафоллетт горячо поддерживал идею "законодательного справочного обслуживания" в Висконсине и оказывал личную поддержку руководителю справочного отдела Чарльзу Маккарти. Позже, в сенате, он активно выступал за создание законодательной справочной службы в конгрессе США. Не будет, поэтому, преувеличением предположить, что "законодательное справочное обслуживание" виделось прогрессистами как один из инструментов "разумного законодательства".

Идея "разумного законодательства" находилась под пристальным вниманием американских политологов и политических деятелей в начале XX в. в связи с падением доверия к институтам власти и неудовлетворенностью неэффективной работой законодательных органов. Обсуждение этого вопроса в Американской политологической ассоциации началось с выступления на ежегодной конференции Ассоциации в 1907 г. профессора Чикагского университета Эрнста Фройнда [57]. Традиционно неэффективность законодательных собраний связывалась с рядом причин. Во-первых, это краткие сроки их полномочий, что часто лишает легислатуры преемственности, и, во-вторых, их неспособность справляться с огромным количеством законопроектов, требующих принятия [58]. Часть "дефектов" законодательной системы, по мнению ученых, могла быть исправлена средствами, не затрагивающими сущности представительной системы. Одним из них могло стать привлечение экспертной помощи с целью улучшения законодательных актов как по содержанию, так и по форме. Как отмечал Джон Б.Кайзер, вместо того, чтобы быть результатом специального исследования опытных экспертов, законодательная база "слишком часто отражает смутные и неестественные надежды и предубеждения" [59]. Во многом такой результат был следствием недостатка времени, условий и возможностей (а вернее, невозможности) проведения глубоких исследований в законодательном органе. Эта проблема, по мнению Дж.Кайзера, могла быть решена при помощи "законодательной справочной службы", для которой "улучшение законодательства" стало бы конечной целью [60].

Идея создания для членов легислатур условий для проведения исследований была в начале XX в. нова. Ее можно проследить с начала

XIX в. в создании библиотек в штатах и федеральной столице, предоставлявших такие условия для законодателей. Но к началу XX в. значительно увеличившийся объем работы при недостатке времени и сбивающей с толку аккумуляции материалов показали неадекватность библиотеки старого образца новым требованиям, предъявляемым к ней.

На более раннем этапе внимание к улучшению законодательства проявлялось в привлечении профессионального юриста к написанию законов. Американский исследователь Джон Лик указывает на британское влияние в этой сфере. Там еще с начала XIX в. существовала должность парламентского консультанта казначейства, в обязанности которого входило корректное, с юридической точки зрения,писание биллей, и эта работа часто требовала от него подбора дополнительных фактов и проведения исследований [61]. В США первый шаг также был предпринят именно в этой области. Например, с 1868 г. Генеральный прокурор штата Южная Каролина был обязан предоставлять помощь в подготовке законодательных документов. В 1882 г. Американская ассоциация адвокатов рекомендовала создание специальных комиссий или комитетов с целью ревизии актов либо делегирование этих полномочий Генеральному прокурору [62]. В 1882 г. подобная служба появилась в Коннектикуте, в 1893 г. – в Нью-Йорке, затем – в Массачусетсе [63].

Во всех этих случаях, экспертная помощь ограничивалась лишь вопросами корректной формы законодательных предложений. Экспертиза в "современном" для рубежа XIX-XX вв. смысле, воплотившаяся в идее "законодательного справочного обслуживания", появилась не ранее 1890-х гг. Охватывая процесс распространения "законодательного справочного обслуживания" в целом, можно выделить несколько этапов в реализации этой идеи: во-первых, это работа Мелвина Дьюи в Нью-Йорке; во-вторых – деятельность Чарльза Маккарти в Висконсине; в-третьих – распространение "висконсинской идеи" повсеместно в стране и, наконец, образование Справочной службы в Библиотеке Конгресса. К последнему этапу нам и следует обратиться.

## ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА О "ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СПРАВОЧНОМ ОБСЛУЖИВАНИИ" В КОНГРЕССЕ

Библиотека Конгресса США не была в стороне от охватившего штаты движения за учреждение законодательных справочных служб. Реализация этой идеи в Библиотеке Конгресса была связана с деятельно-

стью Герберта Путнама. К моменту назначения его библиотекарем конгресса в 1899 г. [64] Библиотека превратилась в институт общенационального масштаба. Ее коллекция в конце XIX века насчитывала около полутора миллионов единиц хранения [65]. Соответственно, расширились выполняемые Библиотекой функции, связанные с обработкой материалов, а изначальная задача обслуживания конгресса потеряла свое центральное значение.

Поправить это положение, по мнению Г.Путнама, можно было путем создания специального подразделения, занятого обслуживанием исключительно членов высшего законодательного органа. Для этого требовалось собрание специально подобранной литературы, библиографических изданий и каталогов. С этим предложением Г.Путнам выступил в 1900 г. [66]. Конгресс счел целесообразным выделить помещение в Капитолии для размещения такой справочной библиотеки, и в 1901 г. она была готова начать работу [67].

Сотрудничество нового справочного подразделения с другими отделами (особенно юридическим и библиографическим) вылилось в систематическую подготовку так называемых "библиографических листов" по вопросам, рассматриваемым в конгрессе. За первое десятилетие XX в. было опубликовано более 50 таких "листов", и некоторые из них дополнялись по мере необходимости [68]. Кроме этого отдел библиографии по запросам членов конгресса проводил поиск данных относительно различных законопроектов, и эта информация нередко включалась в выступления законодателей в комитетах [69].

В 1902 г. Г.Путнам внес предложение о подготовке индекса сравнительного законодательства, который охватывал бы не только все штаты США, но и зарубежные страны. По мнению Г.Путнама, целесообразным было предоставление результатов этой работы в виде ежемесячного бюллетеня и ежегодного обзора. В своем письме от 3 декабря 1902 г., адресованном конгрессмену Генри Бингхэму, председателю подкомитета по ассигнованиям, Г.Путнам отмечал, что подобный индекс мог бы быть полезным как законодателям – в силу того, что члены конгресса при разработке законопроектов часто прибегают к исследованию уже существующих законов, – так и исполнительным департаментам, научным бюро и правительственным комиссиям, а также исследователям [70]. Что касается формы индекса, то Г.Путнам указывал, что простой перечень законодательных актов мог бы мало чем помочь. Необходимо было, по словам директора Библиотеки Конгресса, включить в индекс краткое изложение законов в сопровождении ссылок на статьи в периодических изданиях относительно их действенности и на важные судеб-

ные решения, интерпретирующие их [71]. По оценкам библиотекаря конгресса, проведение работы по подготовке индекса сравнительного законодательства требовало ассигнования как минимум 28 тыс. долларов в первый год [72]. Это предложение вносилось Г.Путнамом в комитет по ассигнованиям последовательно в течение 5 лет, но никаких действий со стороны комитета не последовало [73].

Первый пробный шаг был сделан в 1906/1907 финансовом году, когда конгресс выделил юридическому отделу Библиотеки 5840 долларов для подготовки "научного индекса всех статуты и договоров Соединенных Штатов" [74]. Ассигнования выделялись в течение 5 лет и составили в сумме 37.500 долларов [75]. В результате в 1911 г. были опубликованы два тома индекса по всем постоянным статутам общего характера федерального правительства с 1789 по 1907 гг. [76]. В 1911 г. финансирование проекта прекратилось, и составление индекса не было продолжено [77].

Таким образом, в первое десятилетие XX в. в Библиотеке Конгресса были предприняты первые шаги по реализации идеи "законодательного справочного обслуживания". По своему содержанию справочная работа была близка к нью-йоркской модели.

Повсеместное распространение идеи "законодательного справочного обслуживания" привело к тому, что в 1911 г. в конгрессе был поставлен вопрос о формальном учреждении Законодательной справочной службы в федеральной столице. Во время работы второй сессии конгресса 61-го созыва были внесены два законопроекта – конгрессменом от штата Висконсин Джоном М.Нельсоном (H.R.31356) и сенатором Робертом Л.Оуэном (S.10041). Эти билли явно расходились в предположительных оценках той работы, которая должна была выполняться справочной службой, и, как следствие, в сумме необходимых ассигнований.

Первый законопроект предполагал создание "Законодательного отдела" в Библиотеке Конгресса, в обязанности которого помимо реферативной работы входила помощь в написании законопроектов. Дж.Нельсон предлагал ассигновать на цели создания и поддержания такого отдела 150 тысяч долларов [78]. Согласно законопроекту сенатора Р.Оуэна в Библиотеке конгресса должно было быть создано "Законодательное справочное бюро" с ассигнованиями 10 тысяч долларов. Проект Р.Оуэна не предполагал предоставления помощи в написании законопроектов [79]. Оба билля были внесены незадолго до окончания сессии, и никаких значительных усилий по их продвижению предпринято не было [80].

Вместе с тем, Г.Путнам, предвидя, что вопрос о создании справочной службы неизбежно будет подниматься и в дальнейшем, 6 апреля 1911 г. представил председателю сената письмо для того, чтобы определить свое видение проблемы. Оно было опубликовано как сенатский документ No.7 (конгресс 62-го созыва, первая сессия) [81]. В письме приводятся законы, учреждающие законодательные справочные бюро в ряде штатов, описание их деятельности и примеры разработки ими библиографических указателей. Кроме этого, в документе было перепечатано письмо Г.Путнама о создании индекса сравнительного законодательства 1902 г. и меморандум 1907 г. главы юридического отдела Библиотеки Джорджа Скотта по этому вопросу. Значительное место в письме занимала подборка материалов относительно помощи законодателям в написании законопроектов в различных штатах США и странах Европы.

Обращаясь к вопросу о масштабах законодательного справочного обслуживания в Библиотеке Конгресса, Г.Путнам отмечал в своем письме, что они будут определяться соотношением возложенных на бюро функций. Важно было, с его точки зрения, определить, будет ли сделан акцент, во-первых, на привычной реферативной работе, или эта задача будет сочетаться с обработкой "законодательных материалов" для составления индексов, дайджестов и компиляций и, во-вторых, будет ли входить в компетенцию службы помощь в написании законопроектов.

Что касается первой функции, включающей приобретение материалов и их обработку, реферативную помощь в отборе литературы и библиографическую работу, то эта деятельность в Библиотеке конгресса была поставлена на высоком уровне. Предоставление законодателям реферативного обслуживания более широкого по своим масштабам, по оценкам Г.Путнама, выходило за пределы возможностей Библиотеки конгресса в то время (прежде всего финансовых). Он мотивировал свои выводы тем, что потребовалось бы расширение юридического, документального и библиографического отделов и дополнительное создания отдельного подразделения, "занятого исключительно законодательной справочной работой" [82].

Что касается расширенного толкования реферативной работы, включающей обработку "законодательных материалов", то Г.Путнам отмечал, что у него нет оснований вносить сколько-нибудь существенные изменения в предложения, высказанные еще в 1902 г. Он отмечал, что прекращение ассигнований в 1911 г. и роспуск высококвалифицированных специалистов, занимавшихся составлением индекса федеральных

законов в 1906-1910 гг., следует рассматривать как действие более расточительное, чем продолжение выделения финансовых средств и сохранение группы на постоянной основе [83].

Что касается возможной помощи бюро в написании законопроектов, то Г.Путнам не был ее сторонником. То, что потребность в оказании подобной помощи конгрессу была вполне очевидной, с его точки зрения, отнюдь не означало необходимости заключения этой деятельности под одной "крышей" с исполнением других функций "законодательного справочного обслуживания". Как раз наоборот, Г.Путнам считал, что конгресс может предпочесть "создание группы специалистов непосредственно в рамках организации сената и палаты представителей" [84].

Как видим, Г.Путнам был достаточно "консервативен" во взглядах на сущность "законодательного справочного обслуживания". Он был осторожен в вопросах расширения рамок реферативной помощи членам конгресса. Его "консерватизм" во многом может быть объяснен осознанием того, что служба в федеральном законодательном органе неизбежно должна будет столкнуться с проблемами более широкими и сложными, чем любая организация предположить, что Г.Путнаму, как никому другому, по собственному опыту было известно, насколько зависимым от множества нюансов будет бюро в финансовом отношении, и что обеспечить выполнение возложенных на него функций на высоком уровне будет крайне сложно, тем более что к подразделению, обслуживающему высший законодательный орган страны, будет приковано самое пристальное внимание.

#### Слушания в комитетах по делам Библиотеки (1912-1913 гг.)

Предположение Г.Путнама относительно неизбежности постановки вопроса о той или иной форме "законодательного справочного обслуживания" в конгрессе США оказалось верным. С 1911 по 1914 гг. комитетами и палаты представителей, и сената рассматривалось несколько различных законопроектов. Так, уже в начале первой сессии конгресса 62-го созыва (1911 г.) конгрессмен Уильям Б.Вильсон (Пенсильвания) внес на рассмотрение комитета по делам Библиотеки законопроект об учреждении "законодательного справочного бюро" в Библиотеке Конгресса и "службы законодательных советников" (H.R.12155).

Целью создания "Законодательного справочного бюро" было обеспечение лучшего доступа президента и членов конгресса к реферативным материалам в Библиотеке Конгресса и исполнительных департаментах, а также "подбор и индексирование дополнительных данных, представляющих законодательный опыт в штатах и других странах" по животрепещущим вопросам законодательства [85]. В письме, сопровождавшем законопроект, У.Вильсон отмечал очевидность "непартийного" характера "законодательной справочной работы" и, как следствие, предложенное бюро должно было придерживаться принципа "непартийности" [86]. Иными словами, по мнению У.Вильсона, бюро должно основывать свою работу на научных принципах и избегать приверженности той или иной партии.

Что же касается деятельности законодательных советников, то в их обязанности, с точки зрения У.Вильсона, должны входить "информирование президента и членов конгресса по законодательным вопросам и консультирование при написании и ревизии законопроектов" [87]. Вполне естественным было предположить, по мнению У.Вильсона, что эта деятельность, вторгающаяся в область выработки политики, будет проводиться советниками с точки зрения разделяемых ими политических принципов. Следовательно, "каждая партийная группа в конгрессе, — писал У.Вильсон, — должна получить полномочия назначения своих собственных советников" [88]. Иными словами, в билле, внесенном У.Вильсоном, был заложен принцип разделения службы законодательных советников по партийному признаку, пропорционально численности партийных фракций.

В сенате идентичный билль (S.8335) был внесен Р.Оуэном в начале 1913 г. [89]. Принцип "партийности" в назначении законодательных советников не получил сколько-нибудь существенной поддержки конгресса — в немалой степени из-за того, что в штатах, служащих по многим вопросам образцом при создании законодательной справочной службы в конгрессе, этот принцип был отвергнут, да и Г.Путнам был последовательным его противником. И хотя указанные законопроекты рассматривались в ходе слушаний в палате представителей в феврале 1912 г. и сенате в феврале 1913 г., существенной поддержки они не получили.

Большее внимание в комитете по делам Библиотеки в палате представителей было уделено биллю, внесенному конгрессменом Дж.Нельсоном 24 января 1912 г. (H.R.187200). В основе его лежала более ранняя версия 1911 г. (H.R.31356). В несколько измененной форме, новое предложение Дж.Нельсона предполагало создание под руко-

дством библиотекаря конгресса "законодательного справочного бюро", в обязанности которого входила бы реферативная работа по вопросам законодательства, а также написание законопроектов по требованию любого комитета конгресса, пяти сенаторов или пятнадцати конгрессменов или президента США на основании представленных бюро инструкций. Исполнительные департаменты и комиссии федерального правительства обязывались, согласно законопроекту, предоставлять доступ к своей документации и информации и оказывать помощь создаваемому бюро в выполнении возложенных на него функций. Для организации и начала работы бюро предполагалось ассигновать на 1913 финансовый год 150 тысяч долларов [90].

Слушания по законопроекту проводились в комитете по делам Библиотеки 26 и 27 февраля 1912 г. Выступая с предварительными замечаниями, Дж.Нельсон отметил, что идея внесения законопроекта появилась у него после шести лет пребывания в конгрессе, где он в полной мере ощутил отсутствие реферативной помощи в законотворческой деятельности — помощи подобной той, что уже на протяжении десятилетия оказывалась законодателям в его родном Висконсине и доказала свою эффективность.

В подготовке билля конгрессмену была оказана помощь в справочном бюро Висконсина, а после этого Дж.Нельсон разослал его экспертам с просьбой высказать замечания. Полученные им отзывы были зачитаны в комитете, включая выдержки из писем Вудро Вильсона (в то время губернатора Нью-Джерси), бывшего президента Теодора Рузвельта, Л.Лоуэлла — президента Гарвардского университета, профессоров ряда университетов, а также руководителей ряда законодательных справочных служб. Все они сходились во мнении, что необходимость создания законодательной справочной службы в конгрессе назрела [91]. Кроме того, получив положительные отзывы на законопроект, Дж.Нельсон проконсультировался с Г.Путнамом и лидерами партий, после чего билль приобрел окончательную форму и был внесен на рассмотрение комитета [92].

Кажется целесообразным остановиться подробнее на том, как проходили слушания. Хотя они и не привели к принятию закона, учреждавшего законодательную справочную службу, в их ходе были высказаны предложения, которые впоследствии нашли отражение в деятельности справочной службы.

В слушаниях приняли участие члены палаты представителей, руководители законодательных справочных служб ряда штатов, ученые, представители исполнительных структур. Был приглашен даже британ-

ский посол Джеймс Брайс – законодателей интересовало его мнение как автора знаменитой книги "Американское содружество". Он первым получил слово и во многом определил направленность дальнейшего хода слушаний, сконцентрировав свое внимание на работе британского "парламентского консультанта" (в его обязанности входило корректное, с юридической точки зрения, написание вносимого закона) и преимуществах, которые сулило учреждение этой должности (в США работа подобного рода получила название bill-drafting).

Идея "научного метода" составления законов была поддержана конгрессменами, в частности Джеймсом Р.Мэнном (Иллинойс) и Свагаром Шерли (Кентукки) [93]. В ходе слушаний рассуждения о необходимости помощи законодателям в написании законопроектов вылились в обсуждение вопроса о возможности совмещения этой работы с общей реферативной деятельностью бюро.

Так, декан пенсильванской юридической школы Уильям Льюис отметил, что от соотношения этих функций будет зависеть практическая ценность бюро. Он подчеркнул, что сами по себе сбор и обработка необходимой информации специалистами бюро оказали бы существенную поддержку законодателям. Но бюро сможет оправдать свое существование лишь при условии, что "собранный материал используется для практической цели... – критики законодательства, предложенного другими, или выражения собственных идей в статутной форме" [94].

Эту точку зрения разделяли руководитель пенсильванского бюро Джеймс Маккёрли [95], К.Б.Лестер, руководитель нью-йоркского законодательного справочного бюро [96], Эрнст Брункен, представлявший на слушаниях калифорнийское законодательное справочное бюро [97] и Миддлтон Бимэн, член нью-йоркской Лэджислэтив Драфтинг Ассошиэшн [98].

Бюро, учреждение которого предусматривал билль Дж.Нельсона, призвано было обслуживать орган, проводивший партийную политику. Для самого же бюро одним из важнейших принципов, по мнению участников слушаний, должен был стать принцип "непартийности". Эффективность работы бюро напрямую связывалась со способностью его специалистов, по выражению Фредерика А.Клевленда, председателя президентской комиссии по экономии и эффективности, "оставить в стороне свою партийную идентичность" [99].

Отвергнута была и идея о "двухпартийности" бюро – против нее выступили конгрессмены Дж.Мэни, С.Шерли и Дж.Нельсон, а также Ч.Маккарти. Пожалуй, единогласным было мнение участников слушаний о том, что бюро отнюдь не призвано подменять собой работу зако-

нодателей по выработке политики, но быть, по словам С.Шерли, руками, глазами и ушами конгресса. Ни один член конгресса не пожелал бы, чтобы какой-либо орган претендовал на роль "мозга" законодательного процесса, но любой законодатель хотел бы иметь под рукой все необходимые данные, что помогло бы прийти к "лучшим заключениям" [100]. Обеспечить "непартийный" подход можно было, по мнению Дж.Нельсона, четким определением функции бюро "собирать научные данные", а не приводить мнение "за" или "против" какого-либо законодательного предложения [101].

В дальнейшем, принцип "непартийности" службы был возведен в ранг императива. Интересно, что впервые в практике Библиотеки конгресса этот вопрос возник еще в 1828 г., когда президент Андрию Джексон неожиданно уволил библиотекаря конгресса Д.Уоттерсона за "партийную пристрастность" [102].

Вопрос об обеспечении "непартийности" службы был затронут и при обсуждении критерия подбора руководителя бюро. Так, У.Льюис отметил, что не может представить себе во главе бюро человека, "хоть на мгновение почувствовавшего, что он – инициатор законодательства" [103]. Руководить работой бюро, с его точки зрения, должен человек, "который имеет нечто большее, чем простой академический интерес в собирании большой массы информации; человек, который способен смотреть вперед и видеть, какая информация, возможно, будет необходима членам конгресса" [104].

Одним из возможных вариантов достижения партийной нейтральности, по мнению К.Б.Лестера, было назначение руководителя бюро библиотекарем конгресса, а само бюро должно стать, с ее точки зрения, департаментом Библиотеки Конгресса [105]. Это мнение перекликалось с тем, что было выражено в письме Эрнста Фройнда, профессора юридической школы Чикагского университета (он не смог лично присутствовать на слушаниях): "преимущества работы законодательного справочного бюро в связи с публичными библиотеками... были достаточно продемонстрированы практическим опытом" [106]. Мнение о том, что бюро должно стать частью Библиотеки Конгресса, разделял и Ч.Маккарти. Он отметил, что Библиотека была давно устоявшимся институтом с великолепной коллекцией и готовыми условиями для работы. В дополнение к этому, Библиотека Конгресса строго придерживалась принципа "непартийности" [107]. Ч.Маккарти поддержал Э.Брункен, обратив внимание участников слушаний на то, что деятельность бюро могла бы "согласовываться" с работой Библиотеки Конгресса в целом [108].

Сомнения относительно организации бюро в рамках Библиотеки Конгресса касались, главным образом, целесообразности проведения там работы по составлению законопроектов [109].

Что касается финансирования, то после консультаций с библиотекарем конгресса М.Бимэн предоставил расчет необходимых средств на организацию и функционирование нового бюро на год в сумме не менее 126.500 долларов [110]. Эта сумма была близка к той, что упоминалась Дж.Нельсоном в законопроекте.

Подводя итоги слушаний, Джон М.Нельсон выделил три положения, по которым, с его точки зрения, было достигнуто согласие. Во-первых, желательность создания института, который "освободил бы членов конгресса от рутинной работы сбора данных и информации в процессе подготовки законов" и позволил бы им сконцентрироваться на принципиальных вопросах выработки политики. Во-вторых, необходимость улучшения формы законодательства, используя помощь специалиста в области юридического оформления законодательных актов. И в-третьих, целесообразность объединения этих функций [111].

Оптимизм Дж.Нельсона относительно последнего пункта кажется излишним. Материалы слушаний показывают достаточно широкий разброс мнений по этому вопросу, что объясняется прежде всего тем, что широким был круг лиц, представленных в слушаниях. Представители законодательных справочных бюро были сторонниками всеобъемлющего характера службы, объединяющего работу по написанию законопроектов и реферативную работу. Причем, последняя, по мнению большинства (особенно тех, кто был связан с висконсинским бюро), должна отвечать критериям активного "законодательного справочного обслуживания", а не ограничиваться простой реферативной работой по вопросам, занимающим внимание членов конгресса. Что же касается самих законодателей, то они относились к идее столь обширного вмешательства бюро в законодательный процесс достаточно скептически. Член комитета по делам Библиотеки конгрессмен Гарднер выразил эту обеспокоенность следующим образом: "Что касается конгресса, то его члены сами становятся специалистами в работе их комитетов в большей степени, чем любой исследователь" [112]. Он боялся, что члены конгресса будут злоупотреблять деятельностью бюро и, в результате, будут хуже разбираться в вопросах, по которым принимают решения [113].

Развитие событий показало, что надеждам Джона М.Нельсона на скорое создание в Библиотеке Конгресса департамента по висконсинской модели не суждено было сбыться. В течение 1912 г. законопроект не вышел за пределы комитета по делам Библиотеки, а спустя год, 18

февраля 1913 г., конгрессмен Эванс доложил законопроект с поправками комитету всей палаты (H.Rpt.1533). От первоначального варианта Нельсона сохранилось лишь название службы – законодательное справочное бюро Библиотеки Конгресса. Основной текст был изменен. В новом варианте за бюро сохранялась обязанность "предоставлять конгрессу законодательный реферативный материал Библиотеки Конгресса и департаментов правительства, а также собирать и индексировать дополнительные данные, касающиеся мер текущего законодательства" (пункт 2) [114]. Руководитель бюро с окладом 5000 долларов должен был назначаться библиотекарем конгресса (пункт 3) [115]. Количество служащих бюро определено не было. Как пояснялось в докладе, опыт должен показать, сколько человек потребуется для выполнения этой работы [116].

В тот же день конгрессмен Эванс доложил комитету всей палаты внесенную им 13 февраля 1913 г. резолюцию 833 (H.Res.833, Rpt.No.1534), предполагавшую назначение спикером палаты трех консультантов. В обязанности последних входила "помощь комитетам палаты представителей в подготовке биллей и поправок" [117]. Таким образом, можно с большой долей уверенности предположить, что разногласия по вопросу о целесообразности выполнения функции по написанию законопроектов справочным бюро в рамках Библиотеки Конгресса привели к рекомендации комитета, чтобы эта работа выполнялась под прямым руководством палаты [118].

Сенат также уделил внимание вопросу создания законодательной справочной службы. В сенатском комитете по делам Библиотеки слушания были проведены 4 февраля 1913 г. В отличие от слушаний в палате, они не были столь представительными – помимо членов комитета присутствовали только сенаторы Роберт М.Лафоллетт и Роберт Л.Оуэн, внесшие законопроекты (S.8337 и S.8335 соответственно), и директор Библиотеки конгресса Г.Путнам.

Билль Р.Лафоллетта предполагал создание "Законодательного справочного бюро по составлению законопроектов" (Legislative Drafting Bureau) под руководством лица, назначаемого президентом США с согласия сената безотносительно к его партийной принадлежности на 10-летний срок. Законопроектом предполагалось, что бюро будет предпринимать составление биллей или поправок к ним по запросам президента, любого комитета палат конгресса, восьми сенаторов или двадцати пяти конгрессменов [119]. Шестой пункт законопроекта давал библиотекарю конгресса полномочия образовывать в рамках Библиотеки Кон-

гресса "Законодательный справочный отдел" с целью сбора, классификации и обработки материалов, относящихся к законодательству [120].

Пояснения Р.Лафоллетта относительно содержания билля были очень сжатыми. Он остановился на опыте работы подобных структур в различных штатах и, особенно, в его родном Висконсине, подчеркнув, что этот опыт указывает на целесообразность работы по написанию законопроектов в законодательной справочной библиотеке. "Я думаю, — сказал Р.Лафоллетт, — что законодательное бюро по составлению законопроектов и справочная библиотека должны существовать рука об руку... [Последняя] должна быть доступна каждому члену конгресса, с тем чтобы он был обеспечен новейшими данными по любой проблеме законодательства" [121]. Что касается работы по написанию биллей, то имея целью защиту бюро от перегрузки запросами индивидуальных членов, особенно в начальный период, Р.Лафоллетт не предполагал предоставления такой помощи, ограничившись запросами президента, комитетов и групп законодателей. С небольшими поправками, не затрагивавшими его сущности, законопроект был доложен сенатором Э.Руттом 20 февраля 1913 г. (S.Rpt.No.1271 — конгресс 62-го созыва, третья сессия) [122].

Что касается билля сенатора Р.Оуэна, то он не получил поддержки в комитете. Он был практически идентичен законопроекту конгрессмена У.Вильсона 1911 г. (H.R.12155), и его предложения о разделении специалистов по составлению законопроектов по партийному признаку пропорционально представительству партий в конгрессе были отвергнуты. Выступление Р.Оуэна перед комитетом было наполнено риторикой о "народном правлении" и, несмотря на то, что оно занимает в материалах слушаний более половины объема, сенатору Р.Оуэну не было задано ни одного вопроса [123].

В начале первой сессии конгресса 63-го созыва сенатор Р.Оуэн внес билль, идентичный законопроекту Р.Лафоллетта (S.1240), по которому 10 июля 1913 г. был обнародован доклад (S.Rpt.No.73) [124]. Доклад рекомендовал принять законопроект "как можно скорее" в связи с необходимостью значительной "ревизии национальных законов в соответствии с новой программой президента В.Вильсона" [125]. В следующем году, предложив некоторые изменения, Р.Оуэн вновь вносит законопроект об учреждении законодательной справочной службы [126].

Но ни палата представителей, ни сенат не приняли никаких дальнейших действий по одобренным в комитетах законопроектам. Причиной этому, по мнению главы юридического департамента Библиотеки Конгресса Коллинза, было существование "значительной оппозиции созданию службы по написанию законопроектов" [127].

В итоге, после нескольких лет бурного обсуждения, закона, учрежденного законодательную справочную службу, принято не было. Однако, 15 июня 1914 г. в ходе дебатов в сенате по законопроекту об ассигнованиях на деятельность законодательной, исполнительной и судебной властей на федеральном уровне на 1915 г. сенатор Р.Лафоллетт предложил поправку о включении в закон положения о законодательной справочной службе: "Дать право библиотекарю конгресса нанимать компетентных людей для подготовки таких индексов, дайджестов и компиляций законов, какие могут понадобиться для конгресса и другого официального использования, во исполнение Акта, одобренного 30 июня 1906 г."

Поправка предполагала выделение 25 тысяч долларов [128]. С формальной точки зрения, ассигнования на 1915 г. лишь возобновляли ассигнования, которые выделялись Библиотеке Конгресса с 1906 по 1911 гг. для подготовки индекса законодательных актов федерального правительства. Хотя сумма была выше, чем в 1906 г., поправка формально повторяла текст закона 1906 г. Можно предположить, что это было сделано Р.Лафоллеттом намерено с целью облегчить достижение согласия по вопросу. Обращает на себя внимание и то, что в поправке не упоминается работа по написанию законопроектов. Вполне очевидно, что конгресс не имел намерения включить ее в формулировку функций законодательной справочной службы. Однако по свидетельству библиотекаря конгресса Г.Путнама, справочная служба время от времени получала подобные запросы, и такая помощь предоставлялась, но "неформально и просто как личные предложения кого-либо из штата" [129].

26 июня 1914 г. поправка Р.Лафоллетта была одобрена в палате представителей 140 голосами против 94 [130]. В ходе дебатов конгрессмен от Айовы Джеймс У.Гуд заверил коллег, что библиотекарь конгресса сможет дать этой небольшой сумме "широкое истолкование" относительно содержания работы службы [131].

Закон об ассигнованиях был подписан президентом В.Вильсоном 16 июля 1914 г. [132]. Хотя в ходе дискуссий в палате представителей конгрессмены рассматривали выделение ассигнований как начало полномасштабной законодательной справочной службы [133], со стороны руководства Библиотеки Конгресса превалировала более сдержанная оценка. Г.Путнам расценивал этот акт, скорее, как эксперимент на том основании, что для полноценной работы службы, как это предполагалось в соответствующих законопроектах, необходимы ассигнования порядка 150 тысяч долларов в год [134].

Между тем, попытки учредить справочную службу законодательным путем не прекратились. Так, 18 декабря 1914 г. председатель комитета по делам Библиотеки палаты представителей Слэйден доложил билль H.R.20095, в основу которого был положен законопроект Дж.Нельсона (H.R.18720), с рекомендацией его принятия [135]. В ходе работы первой сессии конгресса 64-го созыва представитель Сабат внес билль (H.R.6095), но он был положен под сукно.

В итоге, до 1946 г. единственным правовым основанием для деятельности справочной службы Библиотеки Конгресса были ежегодные законы об ассигнованиях. Отсутствие статутного положения службы, конечно, ограничивало свободу ее действий – у конгресса всегда была формальная возможность прекращения ассигнований, и руководству службы ежегодно приходилось доказывать необходимость продолжения их выделения. Однако сам факт появления справочной службы давал повод для некоторого оптимизма. Роберт Лафоллетт назвал этот шаг "важным и необходимым... на пути к тому, чтобы сделать законотворческий процесс более эффективным, более точным, экономически обоснованным и научным" [136].

Теперь следует обратиться к вопросу, каким образом идея "законодательного справочного обслуживания" была реализована в справочной службе на практике.

### РЕАЛИЗАЦИЯ "ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СПРАВОЧНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ" В БИБЛИОТЕКЕ КОНГРЕССА (1915-1946 ГГ.)

Первые тридцать лет работы справочной службы в Библиотеке конгресса можно разделить на четыре периода: 1915-1919 гг., 1920-1922 гг., 1923-1938 гг. и 1938-1945 гг., каждый из которых обладает некоторыми специфическими особенностями.

#### Не более чем эксперимент...

Первые пять лет существования справочной службы в Библиотеке Конгресса (1915-1919 гг.) следует рассматривать, скорее, как эксперимент, призванный опробовать возможности реализации идеи "законодательного справочного обслуживания" в рамках федерального законодательного органа.

Выделение ассигнований в сумме 25 тысяч долларов позволило собрать в службе лишь небольшую группу специалистов. С их стороны не было предпринято никаких шагов, чтобы "рекламировать" свою работу, и значительное число членов конгресса даже не знало о существовании службы [137]. С целью поддержания последней в столь стесненных финансовых условиях, библиотекарь конгресса Г.Путнам установил специальным распоряжением No.101 дополнительный "законодательный справочный список" сотрудников Библиотеки Конгресса, к которым "в любое время могли обратиться за справкой в ответ на запрос со стороны конгресса" [138].

Закон об ассигнованиях на 1916 г. несколько расширил поле деятельности службы, уполномочив ее "собирать, классифицировать и представлять в виде переводов, индексов, дайджестов, компиляций и бюллетеней данные, касающиеся законодательства, и обеспечивать доступность этих данных для конгресса, его комитетов и членов" [139].

К 1920 г. справочная служба состояла из трех секторов: американского права; зарубежного права; экономики, статистики и истории [140].

*Сектор американского права*, используя собственные индексы, занимался ответами на запросы, касающиеся законодательства федерального правительства и штатов, решений судов, а также содержания законопроектов, находящихся на рассмотрении в конгрессе.

Работа *сектора зарубежного права* включала обработку запросов, касающихся законодательства зарубежных стран и международного права. Чаще всего запросы, поступившие в сектор, требовали подготовки сравнительного анализа зарубежного законодательства и предоставления переводов или дайджестов иностранных законов.

*Сектор экономики, статистики и истории* был ответственен за исполнение запросов по самому широкому кругу вопросов. В качестве "рабочего аппарата" сотрудникам сектора служили информационные файлы, включающие доклады правительственных департаментов, палат конгресса, публикации различных организаций, особенно тех, которые выступали в поддержку федерального законодательства. Файлы содержали информацию преимущественно на английском языке, но иногда включали обзоры и публикации на иностранных языках. Вскоре после начала работы службы стала очевидной выигрешность постоянного поддержания информационных файлов. В 1917 г. 20% запросов (251 из 1280) были выполнены с использованием готовых материалов файлов (в 1916 г. - 16,4%) [141]. В дополнение к этому, специалисты сектора готовили индекс речей, писем и интервью видных политиков страны, опубликованных в ведущих ежедневных газетах (построенный по предмет-

ному, хронологическому и именному принципам). Этот индекс позволял выполнять запросы законодателей о поиске подобной информации практически немедленно [142].

За первые пять лет существования службы сложилась немногочисленная – около 20 человек [143], – но обладающая практическим опытом группа специалистов. Постепенно она завоевала доверие законодателей – об этом свидетельствует рост числа членов конгресса, обратившихся в службу за помощью. Увеличилось и общее число запросов со стороны законодателей (соответствующие данные приведены в табл. 1 на странице 43) [144].

Заслуживает упоминания и тот факт, что если в 1915 г. менее трети обратившихся в службу конгрессменов и около половины сенаторов прибегали к ее помощи более одного раза, то в 1919 г. эти показатели выросли для конгрессменов до 52,3%, а для сенаторов – до 80% [145]. Выступая в палате представителей в 1920 г., Симеон Д. Фесс метко сказал, что "осознание важности службы приходит к членам конгресса по мере того, как они узнают и начинают использовать ее" [146].

Руководитель юридического отдела Библиотеки Конгресса Коллинз, отвечавший за работу справочной службы в то время (в службе не было своего директора), выделял пять типов поступающих запросов с точки зрения техники их исполнения: 1. Если служба располагала опубликованными материалами в форме, соответствующей вопросу законодателя, то они отсылались ему. Если же документ был очень громоздким, то необходимая часть копировалась на фотостате. 2. Если запрос требовал подбора выдержек из нескольких источников или подготовку дайджеста документов, то отобранный материал печатался на пишущей машинке. 3. Много запросов требовало создания компиляции статистических материалов в предложенной законодателем форме. 4. Если запрос включал трудоемкое исследование по вопросам экономики, истории, дипломатии или права, по которым в службе не было готового опубликованного материала, то эта работа поручалась одному или двум сотрудникам, которые готовили доклад, обращаясь к различным источникам информации. 5. Достаточно много запросов предполагало предоставление краткого обзора с тем, чтобы избавить законодателей от чтения объемных докладов. Общим правилом для сотрудников справочной службы были ссылки на источник информации с тем, чтобы она могла быть проверена. Никаких собственных утверждений или оценок сотрудники службы не делали [147].

Таблица 1

Количество выполненных запросов  
и число членов конгресса, обратившихся в справочную службу

Год	Количество запросов	Число обратившихся за помощью членов конгресса	
		Сенат	Палата представителей
1915	269	33	98
1916	756	65	174
1917	1280	87	224
1918	1040	74	172
1919	991	74	151

Начавшая свою работу в годы Первой мировой войны, служба во многом была ее продуктом в том смысле, что война определила содержание основной нагрузки службы в тот период. Например, из немногим более десятка докладов службы, опубликованных как комитетские доклады или включенных в материалы слушаний в годы войны, по крайней мере половина непосредственно касалась проблем, связанных с войной [148].

Кроме этого, круг вопросов, ежедневно поступавших в службу, был также напрямую связан с войной – нейтралитет, экспорт военного снаряжения, организация и снаряжение войск воюющих сторон и их военные расходы, статистические данные о мобилизации, потерях, уничтожении собственности, инфляция в европейских странах, вопросы воинской повинности, военное законодательство Соединенных Штатов, ассигнования на нужды военного департамента федерального правительства, компенсационные меры солдатам и их семьям, военные займы воюющих сторон в Соединенных Штатах, торговля после войны, данные о демобилизационных планах Великобритании и Германии и послевоенном строительстве армий и военно-морского флота в Великобритании, Франции, Италии и Японии, мирный договор и Лига наций – вот далеко не полный их перечень [149].

Более того, именно рост количества запросов, связанных с военным законодательством, в 1917 г. послужил поводом для первого увеличения ассигнований службы. В 1918 г. на ее деятельность было выделено дополнительно 2 тысячи долларов [150].

Условия военного времени послужили почвой для одной инициативы службы. Хотя закон об ассигнованиях ориентировал службу на обеспечение помощи "конгрессу, его комитетам и членам", по мере становления службы стало очевидным, что существенная помощь может быть ею оказана и исполнительным департаментам, бюро и комиссиям, при этом использовались материалы, ранее подготовленные для конгресса.

Эта деятельность службы имела еще один неожиданный и незапрограммированный результат: сотрудники службы смогли при ответах на запросы исполнительных структур выявить некоторое дублирование в их действиях (в материалах службы содержатся ссылки на обработку запросов различных комиссий Совета национальной обороны) и способствовать их устранению [151].

Суммируя, следует отметить, что в рассматриваемый период в службе четко проявляется черта, свойственная всем законодательным справочным структурам в штатах на первом этапе их существования, — акцент на сборе и обработке правовых материалов, служащих основой для дальнейшего продвижения законодательства. Эта задача рассматривалась как первоочередная. Предоставление реферативной помощи по предметам, интересующим законодателей, можно охарактеризовать как сопутствующую функцию.

### Кризис...

Зависимость от ежегодного возобновления ассигнований со стороны конгресса, а вернее, угроза прекращения их, делала справочную службу крайне неустойчивым институтом. Это особенно проявилось в 1920–1922 гг., когда само существование службы было поставлено под вопрос.

В январе 1919 г. двумя сенаторами было внесено предложение о подготовке дайджестов законопроектов, прошедших комитетскую стадию рассмотрения и вынесенных в сенат. Проведение этой работы было поручено сектору американского права, который имел уже необходимый для этого рабочий аппарат. При составлении дайджестов каждый пункт билля анализировался отдельно с перечислением всех поправок комитета. Если меры, предусмотренные законопроектом, затрагивали уже действующие законы, в дайджесте цитировались необходимые положения для сравнения. Один экземпляр получал каждый сенатор. Кроме этого, справочная служба начала подготовку дайджестов наиболее значимых законопроектов, вынесенных на рассмотрение в палате представителей [152].

При подготовке закона об ассигнованиях на 1920 г. было установлено, что для выполнения работы по составлению дайджестов службе необходимо получить 10 тысяч долларов в дополнение к ассигнованиям на обычную работу. Оценка последних самой службой составляла 40 тысяч долларов. При обсуждении вопроса в сенате планка ассигнований была поднята с 30 тысяч долларов (вариант палаты представителей) до

45 тысяч долларов, но эта окончательная сумма была лишь на 5 тысяч долларов больше оценки средств, необходимых на обычную для справочной службы работу (без учета подготовки дайджестов). Закон не устанавливал, какая часть ассигнований предназначается для подготовки дайджестов, и в 1920 г. на нее было затрачено 8 тысяч долларов [153], а в ходе слушаний об ассигнованиях на следующий финансовый год со стороны некоторых членов палаты представителей была высказана критика работы по подготовке дайджестов. В результате сложилось неверное представление о том, что эта работа составляет суть деятельности справочной службы и поглощает "основную массу ассигнований" [154].

В ассигнованиях на 1921 фин.г. справочная служба получила лишь 25 тысяч долларов, в то время как примерная оценка-запрос со стороны библиотекаря конгресса составляла 69 тысяч долларов. Подготовка дайджестов была прекращена, но столь резкое снижение ассигнований отразилось и на деятельности службы в целом. Для Г.Путнама это послужило поводом поставить вопрос о необходимости пересмотра юридического основания работы справочной службы, но это предложение библиотекаря конгресса не нашло поддержки [155].

Штат служащих был сокращен, что, естественно, повлекло за собой свертывание работы во всех трех секторах. В секторе американского права осталось три специалиста, а в секторе зарубежного права — два. Эти специалисты стремились поддерживать индексы в "рабочем состоянии", а необходимость выполнения запросов неизбежно влекла за собой перерыв в индексировании. В секторе экономики, статистики и истории остался только один специалист [156].

31 марта 1922 г. работа службы была приостановлена на три месяца. В ней осталось лишь четыре специалиста, которые старались обрабатывать вновь поступающие материалы. Но даже в такой чрезвычайной кризисной ситуации "дыхание" справочной службы не прекратилось — в 1921 г. законодатели получили ответ на 1119 своих запросов, а в 1922 — на 1226 (в 1920 г. их было 1604) [157].

Остается только удивляться, как удалось справочной службе в таких условиях выжить и сохранить базу для дальнейшего развития. Уже в 1923 г., когда конгрессом было выделено 35 тысяч долларов [158], служба начала восстанавливать свою работу и, по словам руководителя библиографического отдела Библиотеки Конгресса Германа Мейера, осуществлявшего в то время руководство службой, служба "не показывала никаких признаков упадка" [159]. В течение трех месяцев четвертой сессии конгресса 67-го созыва (1924 г.) служба давала в среднем

ответ на 143 запроса в месяц (заметим, что это было наибольшее количество выполненных запросов, за исключением второй сессии конгресса 66-го созыва, когда их число составляло 158 [160]).

#### ... и выздоровление

Подобно тому, как после кризиса в течение болезни наступает перелом, так и в деятельности службы наступило "выздоровление", позволяющее характеризовать ее развитие на протяжении последующих 15 лет (1923-1938 гг.) как поступательное. В этот период получает дальнейшее закрепление тенденция приоритетного развития библиографически обработанной коллекции законодательных материалов, в службе появляются некоторые новые формы и методы этой работы.

Так, один из проектов справочной службы был инициирован 27 февраля 1927 г., когда конгрессом был принят закон, предусматривающий создание каждые два года "Индекса и дайджеста законодательства штатов, принятого в течение двухлетнего периода" [161]. Частичный индекс законодательных актов штатов составлялся в службе еще с 1917 г. [162]. Но всеобъемлющей работы, охватывающей все штаты, нигде ранее не предпринималось.

В качестве вспомогательного аппарата для специалистов справочной службы, как отмечалось ее руководством, было достаточно поддержания индекса на карточках. Идея же опубликования индекса требовала весьма существенных финансовых затрат. Именно это подтолкнуло Г.Мейера во время обсуждения закона в 1925 г. высказаться в пользу того, чтобы расходы на подготовку и опубликование индекса не входили в бюджет Библиотеки. Он мотивировал это тем, что информация, которая должна быть отражена в индексе, будет иметь "большую ценность для юристов, юридических библиотекарей, законодательных и муниципальных справочных бюро и исполнительных департаментов и, следовательно, должна рассматриваться как "важная мера национальной экономики" [163]. Не последнюю роль, по-видимому, в столь категоричной постановке вопроса о финансировании сыграл неудачный опыт с подготовкой дайджеста законопроектов в начале 1920-х гг.

В окончательном варианте закон предполагал выделение 30.000 долларов на подготовку и публикацию индекса [164]. Эта сумма была включена во второй дефицитный законопроект об ассигнованиях в 1927 г., но он не был принят. Вынужденный перерыв был использован службой для уточнения плана публикации и зондирования мнения в штатах,

куда примерный план был разослан. Реакция была положительной, и с выделением средств в декабре 1927 г. группа специалистов из сектора американского права приступила к работе [165].

Первый том индекса был выпущен в ноябре 1929 г. и охватывал период 1925-1926 гг., второй был получен из печати в конце мая 1930 г. и охватывал период 1927-1928 гг. [166]. Всего было опубликовано 12 томов индекса вплоть до 1948 г., когда его публикация была прекращена [167].

Еще один проект был начат, а вернее, возобновлен в 1936 г., когда в сумму ассигнований справочной службы были включены 10 тысяч долларов для подготовки еженедельного "Дайджеста биллей и резолюций, внесенных и прошедших стадию рассмотрения в комитетах" [168]. Конкретное определение суммы ассигнований, специально предназначенных для выполнения этой работы, помогло избежать недоразумения начала 1920-х гг., когда подготовка дайджеста была впервые предпринята. Издание "Дайджеста биллей и резолюций общего характера" продолжается и по сей день, но с 1993 г. он доступен членам конгресса только в электронном виде.

Для работы над "Дайджестом биллей и резолюций" был образован специальный сектор, куда вошли специалисты с юридическим образованием из различных подразделений Библиотеки Конгресса [169]. В 1937 г. на работу по подготовке "Дайджеста биллей и резолюций" было выделено 15 тысяч долларов, и было внесено небольшое изменение – он стал издаваться раз в две недели [170]. Персонал сектора занимался также обработкой запросов, касающихся законопроектов. Особенно частыми были запросы относительно законодательной истории биллей [171].

Кроме этого, сектором была подготовлена новая редакция "Аннотированной Конституции США", опубликованной в 1924 г. Эта работа проводилась в соответствии с сенатской совпадающей резолюцией No.35, принятой 14 мая 1936 г. (конгресс 74-го созыва). Издание включало аннотацию всех статей и поправок конституции и решения Верховного суда, истолковывающие некоторые ее клаузулы. Новая редакция была выпущена в июне 1938 г. как сенатский документ No.232 (конгресс 74-го созыва, вторая сессия) [172]. Следует отметить, что подготовка новых редакций "Аннотированной Конституции США" в дальнейшем была закреплена и продолжается по сей день.

Во второй половине 1930-х гг. в связи с образованием нового сектора, занимавшегося подготовкой "Дайджеста биллей и резолюций", структура справочной службы была несколько изменена. Так, в ежегодном докладе библиотекаря конгресса 1938 г. упоминается о следующих

секторах службы: секторе текущей информации, предоставляющем информацию из области политической науки, истории и экономики; секторе федерального права и секторе, занимающемся составлением "Дайджеста биллей и резолюций" [173].

Среди других значительных проектов службы в данный период следует упомянуть о подготовке и опубликовании в 1933 г. "Индекса федеральных статутов за 1874-1931 гг." [174].

Документы справочной службы донесли до нас свидетельства о том, что наряду с изначально зафиксированной и ставшей традиционной деятельностью по библиографической обработке законодательных материалов справочная служба уже с середины 1920-х гг. получала запросы, требующие проведения научного исследования. Однако следует заметить, что крупные проекты были немногочисленными и получали достаточно большой резонанс. Последнее обстоятельство можно истолковать двояко. С одной стороны, его можно расценивать как показатель того, что подобные исследования были скорее исключениями, чем правилом. С другой стороны, можно сделать вывод, что потенциально служба была способна проводить исследования, но не использовалась в этом смысле в полной мере из-за финансовых ограничений и узости толкования сущности "законодательного справочного обслуживания", характерного для того времени.

В качестве примера исследования, проведенного в службе, можно сослаться на подготовку доклада в соответствии с сенатской резолюцией No.339 от 17 февраля 1925 г., которая была принята по настоянию Роберта Оуэна (Оклахома). Резолюция обязывала справочную службу подготовить и представить сенатскому комитету по международным отношениям до 1 февраля 1926 г. "беспристрастный конспект и индекс всех подлинных важных данных, уже опубликованных или доступных в иной форме, относящихся к происхождению и причинам мировой войны..." [175]. Строго говоря, резолюция не могла расширить полномочия службы, которые в соответствии с формулировкой закона об ассигнованиях не выходили за рамки сбора информации, имеющей непосредственное отношение к вопросам текущего законодательства. Резолюция не предполагала также выделения дополнительных ассигнований, но работа все же была предпринята, хотя, по словам Г.Мейера, штат "и так уже испытывал давление рутинной деятельности".

Объем предполагавшейся работы действительно был обширным – только библиография по очерченному кругу проблем составляла, по оценке Г.Мейера, порядка 4 тысяч названий [176]. Учитывая все эти обстоятельства, руководство службы сочло целесообразным ограни-

читься следующими задачами: составлением библиографии источников; кратким обзором исторических событий ("неоспоримых фактов"); разработкой вопросов, зафиксированных в резолюции; и изложением обоснования по наиболее спорным вопросам [177]. Эта работа была возложена на одного из экспертов службы – доктора Тэнзилла, двух его ассистентов – Риддлбергера и Пауэлка и переводчицу Мэнросс. Библиографический индекс был выполнен У.Слэйдом.

В письме на имя председателя сенатского комитета по международным отношениям, датированном 1 февраля 1926 г., были кратко представлены результаты исследования. Хотя Г.Мейером и признавалось, что результаты можно считать лишь предварительными, он отмечал, что проведенная работа способствовала концентрации в справочной службе "всех опубликованных материалов, касающихся причин войны" [178].

Этот пример, на наш взгляд, весьма показателен – он свидетельствует о том, что справочная служба располагала достаточным потенциалом, но ее реальные возможности в проведении исследований были ограничены.

Между тем, служба завоевывала все больший авторитет у законодателей, доказывая право на свое существование расширением спектра услуг, предоставляемых членам конгресса. Одним из инструментов, нашедшим свое закрепление в практике службы в рассматриваемый период, стала процедура определения и подготовки с опережением материалов по вопросам, которые с большой долей вероятности войдут в повестку дня конгресса.

Первоначально механизм был опробован в палате представителей. В конце сессии спикеру представлялся примерный список подобных вопросов с тем, чтобы он мог внести в него поправки, а перерыв между сессиями использовался специалистами службы для работы над обозначенным кругом проблем [179]. Это позволяло специалистам стать "экспертами в источниках информации, и вопросы [законодателей] получали разрешение почти немедленно", когда конгресс собирался на очередную сессию [180].

В вопросах организации работы специалистов руководство службы придерживалось следующей линии. Приоритетным для обеспечения эффективности службы оно считало не написание исследований по тому или иному вопросу, "популярному" в конгрессе, а поддержание группы специалистов, профессионально ориентирующихся в литературе и других источниках информации и способных дать квалифицированный ответ на любой вопрос законодателя, либо предоставляя готовые

материалы, раскрывающие сущность вопроса, либо составляя меморандум или доклад [181].

Рост числа членов конгресса, обращавшихся в службу, служит доказательством того, что доверие к ней росло, несмотря на все трудности. Если в течение 1915 г., первого года функционирования службы, туда обратились лишь 33 сенатора и 98 конгрессменов, то к 1938 г. эти показатели составили 97 (из 99) и 370 (из 439), соответственно [182].

Увеличивалось и общее количество запросов, исполненных в справочной службе. До середины 1930-х гг. их прирост был постепенным – с 1102 в 1923 г. до 2364 в 1935 г. [183]. Вторая половина 1930-х гг. дает более быстрый рост количества запросов. Так, в 1936 г. было выполнено 3443 запроса, в 1937 г. – 4792, в 1938 г. – 5781, в 1939 г. – 6331 [184] (подробнее см. приложение 3). Если в 1920 г. в среднем на одного сенатора приходилось 8,5 запроса, выполненных службой, и 3,5 – на одного конгрессмена, то в 1938 г. – 20 и 7,5 соответственно [185].

Принимая во внимание, что выделение ассигнований на деятельность справочной службы было в тот период единственной правовой основой ее существования, можно расценивать увеличение суммы финансирования в качестве показателя ее признания со стороны конгресса. Так, ассигнования выросли в рассматриваемый период с 35 тысяч долларов в 1923 г. до 100.490 долларов в 1938 г. [186].

Характеризуя в общем период 1923-1938 гг., на наш взгляд, следует особо подчеркнуть, что в это время зародились некоторые формы и методы работы справочной службы, которые получили закрепление в дальнейшем. Что касается обработки правового материала, то речь идет о "Дайджете биллей и резолюций" и "Аннотированной Конституции США", издание которых продолжается до сих пор. Сбор информации и обработка материалов по важнейшим проблемам с опережением возможных запросов нашли свое закрепление в практике службы в качестве одного из ее главных принципов. Стоит упомянуть и об отношении руководства к специалистам службы как к "живому" источнику информации, что также впоследствии стало одним из основных принципов в деятельности ИСК.

### Шаг в будущее

Период 1939-1946 гг. в истории справочной службы был переходным этапом, подготовившим почву для существенных изменений, предусмотренных Законом о реорганизации легислатуры 1946 г. Не по-

следнюю роль в этом сыграло назначение в 1939 г. библиотекарем конгресса Арчибальда Маклейша, сменившего Герберта Путнама, занимавшего этот пост в течение 40 лет. Следует заметить, что на первом этапе своего существования справочная служба находилась в прямом подчинении библиотекаря конгресса, и, следовательно, любые планы реорганизации и новые идеи, затрагивающие работу Библиотеки, оказывали на нее непосредственное влияние.

В 1939-1944 гг. новым библиотекарем конгресса была проведена реорганизация, которая отнюдь не была мотивирована стремлением "чисто вымести новой метлой" или подчеркнуть недостатки работы предшественника. Причина была в другом и, как отмечал сам А.Маклейш, была очевидной для тех, кто знаком с положением дел. "Библиотека конгресса в 1939 г., – писал А.Маклейш, – во многом была не организацией как таковой, а увеличенной тенью человека – человека огромной силы, экстраординарных способностей и индивидуальности, который оставил свой благосклонный отпечаток на всем, чего касался. Только человек с выдающимися способностями Герберта Путнама мог бы управлять таким институтом, как Библиотека Конгресса, путем прямого и личного руководства всех ее операций..." [187]. По признанию самого А.Маклейша, он плохо себе представлял, как сможет "наследовать" деятельности Г.Путнама [188].

Новым библиотекарем был образован комитет в составе трех человек (Джокель, Райс и Осборн) с целью изучения и оценки функционирования Библиотеки Конгресса с точки зрения науки управления. Комитет пришел к выводу, что наибольшую проблему составляет чрезмерная независимость организационных подразделений Библиотеки [189]. Реорганизация, предпринятая А.Маклейшем, имела целью централизовать управление и разработать единую перспективную программу развития Библиотеки и затронула практически все подразделения Библиотеки [190].

Что касается справочной службы, то она была включена как один из 25 отделов в единый Реферативный департамент в июне 1940 г. [191]. Однако четыре года спустя руководство Библиотеки пришло к выводу о необходимости вернуться к более ранней модели, когда служба, обеспечивающая членов конгресса, была организационно выделена. 25 марта 1944 г. департамент был вновь преобразован и разделен на три части: Законодательную справочную службу (ЗСС), справочную службу для публики и службу распространения, возглавляемые помощниками директора департамента [192].

Впервые за всю историю существования в законодательной справочной службе появился директор (с 1917 г. по 1923 г. и с 1937 г. общее руководство осуществлял директор юридического отдела Библиотеки; с 1923 г. по 1937 г. служба функционировала под началом и.о.директора). С 1 декабря 1939 г. по 1 декабря 1940 г. этот пост занимал Лютер Г.Эванс, ставший в 1945 г. библиотекарем конгресса, с 1 декабря 1940 г. до 12 сентября 1958 г. – Эрнест С.Гриффит [193]. Введение этой должности подчеркивало внимание библиотекаря конгресса к статусу службы, а участие директора ЗСС в ежедневных административных совещаниях у библиотекаря конгресса имело целью гарантировать "отзывчивость Библиотеки в целом к нуждам службы" [194]. И хотя никакие документы, подготовленные и подписанные библиотекарем конгресса, не могли изменить юридический статус ЗСС, это отнюдь не означает, что планы руководителя Библиотеки конгресса ограничивались исключительно организационными вопросами.

А.Маклейш, поддерживаемый Л.Эвансом и позже Э.Гриффитом, не раз высказывался в пользу расширения полномочий ЗСС. Так, в ежегодном докладе библиотекаря конгресса за 1939 г. отмечается: "ЗСС Библиотеки конгресса, которая в прошлом была ограничена из-за недостатка персонала сиюминутными преходящими проблемами, должна теперь предпринять работу более позитивного характера" [195]. Год спустя А.Маклейш, выступая перед подкомитетом по ассигнованиям законодательной власти в палате представителей в защиту увеличения суммы ассигнований для ЗСС на 1941 г. на 86 тысяч долларов [196] (в 1940 г. она составляла 99.500 долларов), заявил: "Члены конгресса, с нашей точки зрения, должны иметь возможность полагаться на исследования специалистов и консультации, по крайней мере, равные по компетентности тем, на которые полагаются те, кто появляется перед комитетами конгресса" [197]. Иными словами, ЗСС должна быть готова предоставлять не только фактическую информацию, но и мнение экспертов по волнующим законодателей вопросам.

Между тем, назревшая необходимость включения работы экспертов в качестве неотъемлемой части ЗСС, очевидная для руководителей ЗСС и Библиотеки Конгресса уже в начале 1940-х гг., будет осознана законодателями лишь при обсуждении Закона о реорганизации легислатуры 1946 г., а тогда – в марте 1940 г. – комитет по ассигнованиям не поддержал предложение А.Маклейша об особом выделении исследовательского штата в новом секторе ЗСС по экономике, мотивируя это тем, что "если конгресс и нуждается в помощи экспертов-исследователей... дополнительно к тому, что уже имеется,.. остается серьезный вопрос отно-

сительно того, должны ли эти эксперты быть частью Библиотеки Конгресса" [198].

Всю деятельность ЗСС в течение периода 1939-1946 гг. можно рассматривать как попытку доказать, что она способна справиться со все возрастающей нагрузкой и выполнять работу, выходящую за узкие рамки, устанавливаемые законами об ассигнованиях.

Количество запросов, поступающих в ЗСС, росло столь стремительно, что "старые славные дни" (когда специалистам также приходилось работать в очень стесненных условиях) казались более спокойными и свободными для "погружения" специалистов в литературу по наиболее важным проблемам с тем, чтобы достичь высокого экспертного уровня. "Если же штату не будет дана такая возможность в большей, чем сейчас степени, – писал Л.Эванс в отчете за 1940 г., – служба будет отстранена от ее величайшей роли интерпретатора всей массы знаний и будет вынуждена функционировать на более низком уровне реферативной работы" [199].

К началу 1940-х гг. стало очевидным, что и обычная, "рутинная" реферативная, часто сиюминутная, работа будет страдать от недостатка экспертной базы. Было ясно, что многие и многие запросы, поступающие в службу, могут быть выполнены в кратчайшие сроки только ценой значительных затрат времени и энергии большого числа людей, изо дня в день занимающихся изучением, классификацией и индексированием материала. Возглавив службу в декабре 1939 г., Лютер Г.Эванс намеревался предпринять меры для того, чтобы поправить положение, но, по его собственным словам, "скоро понял, что бремя запросов было столь велико, что не было возможности что-либо изменить. Действительно, стало ясно, что и в дальнейшем будут вынужденно приноситься жертвы во имя поддержания рутинных операций" [200].

Несколько улучшилось положение, когда в 1941 г. ассигнования возросли на 20% – с 99.500 долларов в 1940 г. до 122.080 долларов в 1941 г. [201]. Это позволило увеличить штат. Но этот рост выделенных конгрессом средств, как и последующие (ассигнования достигли 178.000 долларов в 1945 г. [202]. Подробнее см. приложение 4), использовался лишь для того, чтобы идти в ногу с возрастающими потребностями конгресса.

За восемь лет, с 1939 г. по 1946 г., количество запросов, исполненных в ЗСС, выросло в 2,6 раза [203] (подробнее см. приложение 3), в то время как ассигнования выросли лишь в 2,35 раза, а за сухими цифрами роста нагрузки ЗСС стоит кропотливая работа, когда ситуация почти каждый день напоминала чрезвычайное положение. В ежегодном док-

ладе библиотекаря конгресса за 1940 г. приводятся следующие данные: только в течение второй половины 1940 фин.г. (январь - июнь 1940 г.) службой было обработано почти столько же запросов, сколько за весь 1939 фин.г. Каждый месяц с января по май служба получала около 1100 запросов, что составляет половину того количества, которое было зарегистрировано за весь 1935 фин.г. Если же взять среднее ежемесячное количество запросов в 1940 г., то окажется, что служба получала новый запрос каждые 13 минут [204].

Таким образом, увеличение финансирования ЗСС в данный период нужно рассматривать как основу не для возможного значительного расширения рамок ее деятельности, а для некоторого перераспределения ресурсов и претворения в жизнь кадровой программы. Последняя впервые упоминалась в докладе библиотекаря конгресса за 1942 г. и предполагала, с одной стороны, привлечение наиболее квалифицированных выпускников университетов в области государственной службы и, с другой стороны, постепенное их продвижение по служебной лестнице [205].

С началом Второй мировой войны служба вновь, как и во времена Первой мировой войны, вошла в период чрезвычайной ситуации, с одной стороны, предъявившей повышенные требования к ней, а с другой стороны, особенно ярко высветившей ее потенциал.

После обсуждения вопроса о том, какую работу Библиотека могла бы выполнять для совещательной комиссии Совета национальной обороны, проведенного официальными лицами с библиотекарем конгресса в 1941 г. [206], был создан сектор по вопросам обороны. Как показала дальнейшая практика, сектор, оказывая помощь различным агентствам правительства, созданным в условиях чрезвычайного положения, избавлял их от достаточно дорогого дублирования материалов и штата [207]. Услуги исполнительным агентствам со стороны ЗСС финансировались за счет средств "военных" агентств [208]. Численность сотрудников сектора достигла 38 человек – это было больше, чем вся Справочная служба во время Первой мировой войны [209] (в июле 1940 г. в службе был лишь один специалист, занимавшийся исключительно вопросами национальной обороны [210]).

Работа сектора заключалась, главным образом, в составлении библиографии иностранных и американских правительственных документов, материалов из книг и периодических изданий по оборонным вопросам. Ежедневно из общего потока материалов, поступающих в Библиотеку Конгресса и специальные библиотеки Округа Колумбия, отбиралось порядка 50-100 единиц, они аннотировались и индексировались.

Эта достаточно обширная коллекция служила базой для дальнейшего отбора около 150 публикаций для включения в выпускаемые дважды в неделю библиографические бюллетени (т.н. серия "F"). Две тысячи экземпляров бюллетеней рассылались в библиотеки и должностным лицам федерального правительства [211] (эта идея не была "потеряна" и после войны, сохранившись в работе небольшой группы библиографов – специалистов в области экономики, правительства и международных отношений [212]).

В 1943 г. библиографическая работа по оборонным вопросам "реализовалась" в публикации 30 томов библиографии "Мир в состоянии войны" для Управления чрезвычайных ситуаций, включающей материалы серии "F" до мая 1943 г., когда финансирование программы из фондов Управления прекратилось. Публикация содержала 28.791 аннотированных единиц [213].

Помимо этого, Справочная служба инициировала размножаемую на мимеографе ежедневную редакцию "Дайджеста биллей и резолюций", внесенных в обеих палатах и касающихся оборонных вопросов. В другой серии публикаций ЗСС предоставляла сжатое изложение ссылок в "Конгрешнл Рекорд" и "Федерал Реджистер" по вопросам обороны. Эти публикации отсылались в Чрезвычайное управление в тот же день, когда официальные издания появлялись на свет [214].

ЗСС располагала также индексами законодательства федерального правительства и правительств штатов, а также дайджестами законодательных актов по наиболее важным в военное время вопросам. В дополнение к этому служба предпринимала подготовку дайджестов комитетских слушаний, касающихся чрезвычайного военного положения [215].

Работа ЗСС в годы Второй мировой войны подтвердила способность службы мобилизовать свои ресурсы в чрезвычайной ситуации. И комитеты конгресса, и специалисты исполнительных ведомств неоднократно имели возможность убедиться в том, что ЗСС способна предоставлять услуги, которые не оказывались нигде больше – ни в рамках правительства, ни вне его [216].

Позитивные плоды взаимодействия исполнительных ведомств с ЗСС, столь очевидные и широко разросшиеся в годы войны, были заметны и ранее. Система информационных файлов службы доказала свою полезность еще в 1920-е гг. Хотя ЗСС не предпринимала специальных исследований по запросам правительственных чиновников, материалы, подготовленные для комитетов и членов конгресса, часто оказывались полезными исполнительной власти [217].

Во время Второй мировой войны запросы со стороны исполнительных ведомств ("законность" их оправдывалась выделением с их стороны дополнительных финансовых средств) занимали весьма существенное место. Так, в 1941 г. служба исполнила 9.707 запросов со стороны конгресса, общее же число выполненных запросов составило 12.070. Таким образом, доля запросов исполнительных агентств составила 19,6%. В 1942 г. их доля составила 23,1%, в 1945 г. – 10% и в 1946 г. – 8,4% [218].

В рассматриваемый период получил дальнейшее развитие и "рабочий аппарат" справочной службы. Уже существующая и доказавшая свою необходимость библиографически обработанная коллекция законодательных и других материалов юридического характера была дополнена коллекцией документов конгресса и индексом к "Конгрешнл Рекорд", публиковавшимся раз в две недели и позволявшим быстро находить нужные речи и материалы, касающиеся важных законопроектов. Говоря в 1939 г. о том, что служба должна выполнять работу "более позитивного характера", библиотекарь конгресса А.Маклейш имел в виду следующее. Необходимо было, с его точки зрения, сделать ряд конкретных шагов в направлении предоставления законодателям информации по животрепещущим вопросам, в курсе которых члены конгресса хотели бы быть, но не имели достаточного времени просматривать огромное количество литературы.

Предоставление законодателям сжатой информации и было целью инициированного в 1939 г. регулярно выходящего бюллетеня [219]. Получивший название "Public Affairs Bulletin", бюллетень включал "фактический анализ текущих законодательных проблем". В дополнение к нему, служба выпускала серию резюме публикаций по вопросам, стоящим на рассмотрении конгресса [220]. Нередкими стали и публикации в "Конгрешнл Рекорд" материалов, подготовленных службой по запросам законодателей. Как отмечал в 1939 г. директор ЗСС Л.Эванс, эти незапланированные заранее публикации требовали от службы "поддерживать характер своей работы на возможно более высоком уровне" [221].

Большую популярность среди законодателей приобрели также "Конспекты послевоенной литературы", содержащие анализ документов, книг, брошюр и журнальных публикаций по наиболее важным послевоенным проблемам. В течение 1945 г. служба выпустила 449 номеров "Конспектов", и к концу года их получали 308 членов конгресса [222]. В дополнение было издано 376 конспектов и более 4000 аннотированных карточек по проекту "Латиноамериканские конспекты" [223].

К середине 1940-х гг. стало очевидным, что ЗСС переросла рамки, которые устанавливались для нее законами об ассигнованиях. Несколь-

ко биллей, внесенных как в сенате, так и в палате представителей, предполагали дальнейшее развитие ЗСС. Одна из мер – совпадающая резолюция Мэлони-Монрони – была внесена в сенат с рекомендацией ее принятия. Позитивным было и общественное мнение. Статьи в "Форчун", "Ридерс Дайджест", "Америкэн Политикал Сайенс Ревью", ссылаясь на прошлые успехи службы, выражали надежду на ее будущее усовершенствование [224].

Эти идеи встречали горячую поддержку и со стороны руководства Библиотеки Конгресса. Назначенный на пост библиотекаря конгресса в 1945 г. Л.Эванс писал: "Я получил от президента два поручения: продвинуть исследования в интересах законодательного процесса и содействовать, насколько это в возможностях Библиотеки Конгресса, развитию других библиотек. Что касается первого, то были подготовлены и представлены планы, предполагающие более специализированную помощь по предметам, представленным комитетской структурой конгресса" [225]. Эти планы получили одобрение не только принципиальное, но и материальное – увеличение ассигнований до 234 тысяч долларов в 1946 г. (ср. в 1945 фин.г. – 178 тысяч долларов) [226] позволило приступить к их частичной реализации. Это нашло отражение и в структуре ЗСС.

В годы Второй мировой войны структура службы (а в ней тогда работало 68 человек [227]) состояла из административного подразделения и пяти секторов: 1) общих запросов; 2) информационных файлов; 3) исследований в области экономики и финансов; 4) обороны и 5) американского права, объединявшего подразделения федерального права, индексирования правовых актов штатов и подготовки "Дайджеста биллей и резолюций". Кроме этого в начале 1941 г. читальный зал конгресса, ранее существовавший как часть отдела читальных залов, был включен в состав ЗСС [228].

В соответствии с новыми планами руководства Библиотеки Конгресса и ЗСС 1 июля 1945 г. сектор запросов общего характера и сектор экономики были аннулированы. Их место заняли два новых подразделения – сектор "продвинутых" исследований и сектор общих исследований. На первый возлагались обязанности выполнения "наиболее важных исследований (не юридического характера) для комитетов и членов конгресса". Его возглавил сам директор ЗСС. Второй сектор должен был выполнять основную массу исследований, не представленных предметными аналитиками в первом. Подразделению федерального права была поручена в дополнение к его обязанностям подготовка "исследований, включающих юридический анализ вопросов национальной политики". Сектор информационных файлов продолжал выполнять функции, ранее

установленные, но "на более высоком уровне, соответствующем новому положению службы в целом" [229].

Но наиболее продуктивным достижением 1945 г., непосредственно предшествующего реорганизации ЗСС, с точки зрения библиотекаря конгресса, было начало работы "первой группы экспертов-аналитиков, которые способны предоставить конгрессу помощь наивысшего профессионального калибра" [230]. Первым, 26 марта 1945 г., в штат ЗСС был принят бывший адъюнкт-профессор Университета Льюисвилля Фрэнсис О. Уилкоккс. Он получил должность "аналитика по международным делам" [231] и сумел наладить "особенно сердечные отношения" с сенатским комитетом по международным отношениям. По предложению председателя комитета, он сопровождал делегацию конгресса на конференцию ООН в Сан-Франциско в 1945 г. в качестве консультанта и делегацию США на первой встрече Генеральной Ассамблеи ООН в Лондоне в 1946 г. [232].

Суммируя, следует отметить, что в рассматриваемый период полномочия Законодательной справочной службы получают более широкое, по сравнению с предшествовавшими периодами, толкование, хотя законодательного закрепления эти изменения еще не получили. Выступая перед объединенным комитетом по организации конгресса в мае 1945 г., Э. Гриффит отмечал, что большую часть – количественно, а не с точки зрения затраченного на их выполнение времени – все еще составляли информационные запросы, связанные с обработкой материалов правового и законодательного характера. Однако все большее значение приобретали исследования (basic data study), чаще всего проводимые по запросам комитетов [233]. Таким образом, внутреннее "наполнение" основных функций службы, нашедшее отражение и в структурной перестройке ее секторов, трансформировалось. Эти изменения явились воплощением растущих потребностей конгресса. Можно утверждать, что ЗСС была внутренне готова к реорганизации, последовавшей после принятия Закона 1946 г.

\* \* \*

Подводя итоги рассмотрению деятельности Законодательной справочной службы Библиотеки Конгресса на первом этапе, охватывающем период до 1946 г., следует сделать несколько обобщений.

Во-первых, идея "законодательного справочного обслуживания", занявшая в начале XX века место в области политического, берет начало в недрах библиотечного дела. Достаточно длительный процесс трансфор-

мации сущности работы и роли библиотек, охвативший последнюю четверть XIX – начало XX вв., подготовил для нее необходимую почву.

Во-вторых, укоренение идеи совпадает по времени с развитием прогрессивного движения, взявшего ее на вооружение и сделавшего частью своей политической программы.

В-третьих, выделение ассигнований на проведение "законодательной справочной работы" в Библиотеке Конгресса в 1914 г. было кульминацией широкого движения за учреждение подобных структур в штатах. Эта идея была как бы "привнесена" в федеральную столицу членами конгресса, многие из которых, имея опыт работы в легислатурах штатов, смогли убедиться в полезности законодательных справочных служб. Ключевые принципы и методы работы справочной службы Библиотеки конгресса во многом были предопределены практикой работы подобных структур в штатах. Сделать подобное утверждение позволяет анализ проведенных в конгрессе слушаний в 1912 и 1913 гг., когда сам круг рассматриваемых вопросов определялся различными сторонами практической деятельности законодательных справочных структур в штатах.

С другой стороны, необходимость учреждения специального подразделения, оказывающего помощь исключительно законодателям, аргументировалась тем, что эта функция, изначально закрепленная за Библиотекой конгресса в целом, потеряла для нее центральное значение из-за разрастания последней и превращения ее в общенациональный институт.

Наконец, характеризуя особенности деятельности Справочной службы Библиотеки конгресса на первом этапе, следует отметить, что центральное место в ней занимала библиографическая обработка законодательных и иных правовых материалов, используемых для сравнительного анализа уже существующих и вновь вносимых законодательных актов.

Зависимость справочной службы от ежегодного возобновления ассигнований (напомним, законы об ассигнованиях были единственным правовым основанием существования службы на данном этапе) резко ограничивала возможности для ее развития. Однако деятельность службы в чрезвычайных условиях мировых войн высвечивала ее большой потенциал, связанный как с наличием возможностей доступа к богатейшей коллекции материалов (нахождение в рамках Библиотеки конгресса и собственная постоянно пополняющаяся коллекция), так и с внутренним развитием самой службы и накоплением опыта по обработке данных.

К началу 1940-х гг. ярко проявилось противоречие между потенциальными возможностями службы и узкими рамками законов об ассигнованиях. Интересно, что в данной ситуации конгресс, формально отвергая предложения руководства Библиотеки и самой службы законодательно закрепить за ней новые полномочия, положительно оценивал и использовал на практике те начинания службы, которые выходили за установленные для нее рамки. Таким образом, Справочная служба на практике доказывала свою пригодность для более широкой деятельности, что в дальнейшем получило законодательное подтверждение в Законе о реорганизации легислатуры 1946 г.

## ГЛАВА ВТОРАЯ

### РЕОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1946 г. И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА СОЗДАНИЕ КОНГРЕССОМ СОБСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Трансформация функций федерального правительства, начавшаяся во времена прогрессивного движения и ставшая особенно заметной во времена великой депрессии, "Нового курса" Ф.Д.Рузвельта и Второй мировой войны, свидетельствовала о превращении американского государства, ранее придерживавшегося политики невмешательства, в социальное. Изменения, происходившие в экономической и социальной сферах, требовали изменений и в сфере управления государством.

Соответственно, повестка законотворческой работы конгресса значительно расширилась, и это требовало проведения его внутренней реорганизации. Джордж Б.Гэллоуэй, возглавлявший штат сотрудников объединенного комитета по организации конгресса в 1945-1946 гг., так определил ситуацию, в которой оказался высший законодательный орган страны: "[Он] все еще функционировал по большей части с помощью "машин", унаследованной от... "розового" десятилетия, его календарь и комитеты стали перегруженными, его совещания спутанными, и его члены были сбиты с толку и утомлены умножающимися техническими проблемами... В этих условиях было вполне естественным для конгресса в большей степени полагаться на руководство президента и его хорошо обеспеченные штатом агентства и делегировать [им] полномочия выработки политики..." [1].

По мере того, как разрастание правительства стало постоянным атрибутом политической реальности, члены конгресса начали выражать беспокойство. Многие консерваторы хотели бы ликвидировать ту часть правительственного аппарата, которая появилась вследствие проведения политики "Нового курса" и в годы Второй мировой войны. Другие предпочитали вернуть делегированные полномочия, стремясь установить ограничения на исполнительные агентства. Третью группу составляли те, кто искал пути инновации внутри конгресса, чтобы адаптировать институт к радикально изменившимся условиям [2].

Последняя группа законодателей, объединявшая более десятой части всех членов конгресса, старалась акцентировать внимание коллег на том, что задача сделать конгресс "более эффективной демократической машиной" становится во все возрастающей степени актуальной, и что эта проблема не является партийной – она требует решения независимо от партийной расстановки сил в конгрессе" [3]. Нередко участниками процесса реформирования и учеными делались ссылки на то, что в связи с изменениями, происходившими после Второй мировой войны в Восточной Европе, укрепление конгресса как цитадели демократии становится самой насущной необходимостью [4].

### ПРИНЯТИЕ ЗАКОНА О РЕОРГАНИЗАЦИИ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1946 Г.

Закон о реорганизации легислатуры 1946 г. был призван послужить адекватным ответом на те новые требования, с которыми сталкивался конгресс в своей деятельности. Этот закон считается наиболее амбициозной и всеобъемлющей попыткой реформирования конгресса США. Американский исследователь Джордж Б.Гэллоуэй оценил его как "самую радикальную реорганизацию за всю [предшествующую] историю конгресса" [5]. И хотя результаты реализации закона были более скромными, чем предполагалось его вдохновителями, кажется целесообразным остановиться на его основных целях и положениях. Это необходимо для того, чтобы определить контекст, в котором Законодательная справочная служба развивалась после 1946 г., тем более что пункт 203 Закона непосредственно затрагивал ее функционирование.

Принятию Закона предшествовало достаточно долгое обсуждение этого вопроса. За четыре года (с 1941 г. по 1945 г.) в конгресс было внесено 102 законодательных предложения по его реформированию (30 – в сенате и 72 – в палате представителей). Только за время работы кон-

гресса 78-го созыва (1943-1944 гг.) вопрос о реформе рассматривался на пленарных заседаниях не менее 40 раз [6].

С целью "полного изучения организации и операций конгресса Соединенных Штатов и внесения рекомендаций по их улучшению" был создан объединенный комитет по организации конгресса [7]. Однако он не должен был давать рекомендаций относительно правил, процедуры, практики и прецедентов любой из палат [8]. Объединенный комитет по организации конгресса состоял из шести сенаторов и шести конгрессменов (по три от каждой партии) [9]. Он приступил к работе в начале 1945 г. В марте-июне 1945 г. в течение 39 дней он провел слушания, в которых приняли участие 102 "свидетеля" [10].

Законопроект о реорганизации легислатуры 1946 г. был принят в сенате 10 июня 1946 г. 49 голосами против 16 и в палате представителей 25 июля 1946 г. 229 голосами против 61 [11]. 2 августа того же года он был подписан президентом Г.Трумэном [12].

Закон 1946 г. предполагал модернизацию и упрощение комитетской структуры; прекращение использования специальных комитетов; внесение ясности в юрисдикцию комитетов; регулирование комитетской процедуры; расширение штата помощников в комитетах; регулирование нагрузки законодателей; усиление законодательного контроля над администрацией; укрепление бюджетного процесса; регулирование лоббистской деятельности и повышение денежной компенсации членам конгресса и пенсионный план [13].

Несмотря на то, что некоторые законодательные меры во избежание оппозиции по отношению к ним были предусмотрительно "опущены" в ходе дебатов, и закон не предусматривал изменений в системе старшинства, в праве вето комитета правил палаты представителей и в практике флибустьерства в сенате (что самими реформаторами считалось очень важными мерами [14]), спектр реформаторских мероприятий, заложенных в законе, был достаточно широк. Это было стратегическим замыслом реформаторов с целью привлечь как можно больше голосов. По признанию Э.С.Майка Монрони, принятие закона во многом стало возможным благодаря тому, что он включал повышение компенсации законодателям и пенсионный план [15]. Ключевыми, с его точки зрения, были три преследуемые законом цели: модернизация комитетской системы, реорганизация процесса выработки финансовой политики и увеличение штата профессиональных помощников [16]. Изменения в комитетской системе конгресса и штате профессиональных помощников непосредственно затрагивали деятельность Законодательной справочной службы. Остановимся на них несколько подробнее [17].

Модернизация комитетской системы, по словам Дж.Гэллоуэя, была "краеугольным камнем реформы конгресса" [18]. Ранее новые комитеты создавались, ликвидировались или претерпевали слияние без определенного плана. В соответствии с Законом 1946 г. система была упрощена и построена по функциональному принципу. Число комитетов в палате представителей было сокращено с 48 до 19, а в сенате – с 33 до 15. Впервые многочисленные прецеденты, "окружающие" комитетские юрисдикции, были приведены в порядок и зафиксированы в правилах палат [19]. Принципиальное возражение против новой структуры было основано на опасении неконтролируемого роста числа подкомитетов. Эти опасения разделяли и создатели закона, понимая, что "преимущества, вытекающие из разделения труда... возможно, приведут большинство комитетов к дальнейшей внутренней специализации..." [20]. Опасения эти были не напрасны. В дальнейшем тенденция разрастания подкомитетов оказалась весьма существенной. Так, к 1973 г. только в палате представителей было 132 подкомитета (для сравнения, в 1950 г. их было 65), к 1989 г. их число выросло до 152. Что касается сената, то в 1976 г. количество подкомитетов достигло 140 (в 1950 г. их было 66), усилили сократить их привели к тому, что к концу 1980-х гг. их было "только" 87 [21].

Подобным же образом постепенно трансформировался и ряд других положений закона, затрагивающих комитетскую систему, – будь то численность членов комитетов или ограничения количества назначений в комитеты для членов конгресса [22]. По оценке американского ученого Р.Дэвидсона, закон имел небольшое непосредственное влияние на изо дня в день повторяющиеся операции конгресса, но "безвозвратно подтолкнул конгресс к развитию обширного профессионального штата помощников" [23].

Обеспечение комитетов и членов конгресса штатом профессиональных помощников было, пожалуй, самым продуктивным (с точки зрения последствий) вкладом Закона 1946 г. Накануне принятия закона практически все, кто был причастен к его разработке, признавали, что "конгресс должен иметь свою собственную информационную систему для снабжения его непредвзятой информацией, существенной для выполнения его законодательных и контрольных функций" [24]. В различных модификациях эта идея содержится в значительном количестве откликов законодателей на письмо объединенного комитета по организации от 5 марта 1945 г. с просьбой высказаться по вопросам предполагаемых реформ: сенатора Х.Шипстэда (от 14 марта), конгрессменов Х.ДиЛэси

(от 10 марта), Э.Л.Миллера (7 марта), Р.Ф.Рича (9 марта), Дж.У.Тримбла (7 марта), С.У.Вурселла (6 марта), Р.Б.Уигглсворта (19 марта) [25].

Члены конгресса признавали, что конгресс буквально бомбардируется многочисленными статистическими материалами, исследованиями и "так называемыми фактами" [26], предоставляемыми извне группами давления и различными правительственными департаментами. "Мы нуждаемся и должны иметь данные, на которые можно положиться... принимая важные решения", – писал Э.С.Майк Монрони [27]. Небезынтересным выглядит высказывание сенатора Р.Лафоллетта-младшего относительно экспертного обеспечения как одного из факторов поддержания равновесия в системе разделения властей: "Несомненно, что одним из существенных факторов, повлиявших на смещение влияния... от законодательной к исполнительной власти в последние годы, является то, что конгресс был щедр на предоставление возможностей экспертного и технического персонала исполнительным агентствам, но скуп на предоставление подобного персонала себе самому" [28].

Таким образом, те аргументы, которые библиотекарь конгресса Арчибальд Маклейш приводил в пользу укрепления в конгрессе собственной системы экспертизы еще на рубеже 1930-40-х гг., имея в виду возможности ЗСС, были осознаны законодателями лишь в середине 1940-х гг., когда обсуждался Закон о реорганизации легислатуры.

Ко времени принятия Закона 1946 г. в понятие "штат конгресса" включался штат комитетских помощников, штат персональных помощников членов конгресса, технический персонал руководства палат, Управление консультанта по законодательным вопросам и Законодательная справочная служба. Ставя ЗСС в центр нашего рассмотрения, все же необходимо, на наш взгляд, сказать несколько слов и о других компонентах "штата". Это позволит нам обрисовать ту общую систему, частью которой стала ЗСС.

Первый всеобъемлющий закон об ассигнованиях для всего персонала конгресса был принят в 1924 г. [29]. В начале 1940-х гг. в среднем (за исключением комитетов по ассигнованиям) в сенатском комитете насчитывалось 5-6 клерков, в палате представителей – 2-3. Но лишь комитеты по ассигнованиям и объединенный комитет по налогообложению располагали постоянным высококвалифицированным штатом – в описании остального персонала исследователи неизменно употребляют определение "клерки" [30].

Законом 1929 г. в сенате была закреплена практика, по которой в случае, когда сенатор становился председателем комитета, три его персональных помощника становились клерками комитета. Такая же прак-

тика, хотя и неподкреплённая законом, существовала и в палате представителей [31]. Естественно, в таких условиях штат комитетов был подвержен всем превратностям политической судьбы председателя. Система была полностью основана на политическом патронаже и была далека от того, чтобы считать штат комитетов "профессиональным". Не соответствовали "профессиональному" уровню и оклады штата, которые были в 2-3 раза ниже той суммы, что получали за сопоставимую работу служащие исполнительных ведомств (исключение составляли лишь комитеты по ассигнованиям) [32].

В соответствии с Законом о реорганизации легислатуры 1946 г. каждый из реорганизованных комитетов был уполномочен нанять четырех экспертов с более высоким уровнем оплаты, достигавшим 10 тысяч долларов в год [33]. Тем самым штат комитетских помощников был "освобожден" от политического патронажа и стал доступен не только партии большинства, но и партии меньшинства.

Что касается штата персональных помощников членов конгресса, то средства на их найм содержались в законах об ассигнованиях уже с первого десятилетия XX века [34]. Ко времени принятия Закона 1946 г. каждому сенатору выделялось 13.920 долларов на найм клерков (если население штата превышало 3 миллиона, сенатор имел право затратить дополнительно 1.500 долларов на найм еще одного клерка) [35]. В 1945 г. общее количество персональных помощников сенаторов составило 546 человек, и затраты на их оплату равнялись 1.162.800 долларам. В том же году на найм персональных помощников конгрессменов было затрачено 2.847.000 долларов [36].

Предложения, касавшиеся штата персональных помощников, высказанные в ходе подготовки Закона 1946 г., были инкорпорированы в отдельный законопроект. В соответствии с ним, каждый сенатор получил возможность нанять административного ассистента с окладом 10 тысяч долларов в год. Подобная мера для конгрессменов была "потеряна" в палате представителей, но сумма для найма штата была увеличена до 12.500 долларов [37].

Принятие Закона о реорганизации легислатуры 1946 г. существенным образом затронуло и Законодательную справочную службу. На этом мы остановимся подробнее.

## Законодательная справочная служба в планах реформаторов

В ходе слушаний в объединенном комитете по организации конгресса идея о необходимости помощи экспертов поддерживалась практически всеми, кто принял в них участие. Однако по вопросу о том, с какой структурой внутри конгресса этот штат экспертов должен быть связан, единодушия не было. Как было указано выше, одной из ключевых целей Закона 1946 г. было упорядочение комитетской системы и обеспечение реорганизованных комитетов штатом профессиональных помощников. В связи с этим, основной "водораздел" по вопросу о штате экспертов проходил по линии приверженности либо "комитетскому", либо "централизованному" вариантам организации их работы. Последний более всего ассоциировался с ЗСС, но не исключительно с ней.

В пользу "комитетского" варианта выдвигались следующие аргументы: эксперты, постоянно работающие в комитете, способны стать настоящими специалистами в соответствующих областях; они свободны в своих оценках законодательных предложений, находящихся на рассмотрении в комитете; они способны предвидеть, какие проблемы могут привлечь внимание членов комитета.

Однако, "закрепление" экспертов за отдельными комитетами могло привести к противостоянию их штату соответствующих исполнительных департаментов. Велика была опасность использования этих назначений в целях политического патронажа, что порождало бы ограничение доступа к экспертной помощи для членов партии меньшинства. Кроме этого, было неизбежным дублирование штата комитетов двух палат (если только не использовать объединенный штат для реорганизованных по идентичной для обеих палат схеме комитетов), что влекло за собой значительные финансовые затраты [38].

Аргументы против "централизованного" варианта заключались в том, что эксперты, возможно, не будут обладать специфическими знаниями проблем, интересующих членов комитетов, и, возможно, не смогут свободно высказывать свою точку зрения по спорным вопросам. А главным аргументом в пользу "централизованного" варианта было то, что расходы на его организацию и поддержание, по оценкам, были в четыре раза меньше, чем при децентрализованной "комитетской" системе [39].

Спектр конкретных предложений участников слушаний был достаточно широк. Так, конгрессмен Э.Кефаувер (Теннесси) и представитель Нью-Йоркского Квинс Колледжа Ф.Брэдли высказались в пользу того,

чтобы объединенная группа экспертов располагалась в ЗСС. Конгрессмен Альберт Гор (Теннеси) предлагал ассоциировать эту группу с Библиотекой Конгресса в целом [40]. Сенатор Ф.Мэлони высказывал предложение о создании "вместо или в дополнение к [ЗСС]" другого органа непосредственно в конгрессе, "который помогал бы... в изучении и подготовке законодательства" [41], а сенатор О.Брюстер (Мэн), напротив, считал, что "конгресс должен функционировать, главным образом, через соответствующие комитеты..." и, следовательно, акцент должен быть сделан на экспертной поддержке постоянных комитетов. Однако чуть ниже он отметил, что и расширение ЗСС "могло быть полезным" [42].

Наибольшую поддержку получило мнение о необходимости совмещения нескольких видов экспертизы. Так, Джордж Смит, исследователь-ассистент сенатского лидера меньшинства, высказался в пользу существования штата трех видов: во-первых, способного проводить "первоначальную исследовательскую работу", подобную той, что осуществлялась в ЗСС в то время; во-вторых, штата комитетов, включающего "группу непартийных специалистов, которая могла бы быть отобрана в ЗСС"; в-третьих, партийного штата большинства и меньшинства [43].

Точку зрения о необходимости совмещения штата разных видов, хотя и с большим акцентом на единой группе специалистов, разделял директор Бюджетного бюро Гарольд Д.Смит. В своем выступлении 28 мая 1945 г. он отметил, что наиболее эффективное использование штата он видит в более или менее продолжительных назначениях членов объединенной группы специалистов для работы в штате членов конгресса и в комитетах, а чуть ниже подчеркнул, что это его предложение подразумевает, что и комитеты, "имеющие дело с очень специфическими вопросами, должны быть адекватно обеспечены штатом" [44]. По мнению Г.Смита, необходимый уровень помощи членам конгресса может обеспечить сотрудничество предполагаемой им объединенной группы специалистов с ЗСС [45].

Эту позицию разделял, выступая на слушаниях 26 июня, У.В.Эллиот – вице-председатель Совета военного производства. Он подчеркнул, что ему кажется существенным "поддерживать объединенную группу наряду с определенными назначениями в основные комитеты" [46], а доктор Мейер Джекобстайн, член комитета по конгрессу Американской политологической ассоциации (АПА), выступая 21 мая перед объединенным комитетом, отметил, что необходимо взаимодействие штата комитетов с ЗСС [47].

Практически все "свидетели", в ходе слушаний затронувшие вопрос о ЗСС, были единодушны во мнении, что она должна быть "усилена и расширена" [48], причем говорилось это, скорее, о качественной стороне, нежели количественной. Так, Джерри Вурхис отметил, что ЗСС страдает оттого, что "работу, достойную оплаты порядка 9 тысяч долларов в год, вынуждены выполнять люди, получающие 3.200 долларов" [49]. У.Эллиот подчеркнул, что конгресс должен обеспечить себя экспертами, "которым платят достаточную зарплату, чтобы сделать доступными лучшие таланты..." [50]. С точки зрения сенатора С.Бриджеса (Нью-Гемпшир), в чем ЗСС действительно нуждается, так это в небольшой группе "высококвалифицированных экспертов, которым платят хорошую зарплату" [51]. Кстати, в докладе комитета по конгрессу АПА также отмечалось, что недостаток ассигнований, и, как следствие, "сравнительная неадекватность заработной платы для профессионалов ЗСС не позволяют службе сохранить специалистов необходимого уровня" [52].

Таким образом, обобщая соображения "свидетелей", выступивших перед объединенным комитетом, следует отметить, что они достаточно высоко оценивали достижения ЗСС, и их высказывания ясно свидетельствуют о том, что служба, при соответствующем обеспечении, могла бы удовлетворить новые требования законодателей – требования предоставления экспертной помощи в процессе принятия решений.

Следует вспомнить, что еще в 1939 г. А.Маклейш вносил предложение о создании штата экспертов в секторе экономики ЗСС, но не получил поддержки. "Мы ждали того момента, – отметил в ходе слушаний Лютер Эванс (в то время помощник библиотекаря конгресса), – когда конгресс выразит свое желание сделать такую помощь доступной для себя" [53]. Слушания 1945 г. ясно показали, что члены конгресса готовы сделать этот выбор.

ЗСС отвечала многим требованиям "централизованного" варианта организации штата экспертов. Во-первых, ее традиционный подход к спорным вопросам, основанный на "научной непредвзятости", позволял обойти источник разногласий с экспертами администрации; принцип "непартийности" при назначении в службу также мог рассматриваться в качестве дополнительного аргумента "за"; кроме того, был возможен вариант назначения специалистов ЗСС для работы в комитетах, что предлагалось некоторыми участниками слушаний.

Однако следует заметить, что все "свидетели", выступая перед объединенным комитетом, ограничивались лишь выражением своей заинтересованности в укреплении ресурсов ЗСС, но не представляли скольконьбудь конкретных проектов (если не считать их предложения относи-

тельно уровня оплаты). В этой ситуации особого внимания заслуживают планы, представленные объединенному комитету библиотекарем конгресса Лютером Эвансом и директором ЗСС Эрнестом Гриффитом 1 мая 1945 г. Их предложения основывались на всестороннем анализе работы ЗСС. Они не только обосновали стратегию развития службы, но и представили детально проработанные тактические шаги.

### Планы руководства Библиотеки Конгресса относительно трансформации ЗСС

Настраивая аудиторию на восприятие планов, касающихся расширения рамок деятельности Законодательной справочной службы, помимо привычной классификации типов выполняемой службой работы Э.Гриффит и Л.Эванс представили на рассмотрение комитета еще одну, судя по тону, не слишком приятную для них.

Первую группу составляли "регулярно предоставляемые услуги", которые включали лишь обработку запросов информационного характера – предоставление информации из опубликованных реферативных изданий, библиографических данных, поддержание индексов и обслуживание читального зала. Во вторую группу – "услуги, предоставляемые в той степени, какую позволяет современное обеспечение штатом", – попали все более передовые для того времени виды деятельности ЗСС, которые она потенциально могла выполнять, а также некоторые рутинные, но связанные с относительно большими затратами времени. К этой группе были отнесены исследования (basic data study); исследовательская помощь в подготовке, проведении и анализе комитетских слушаний; аналитические обзоры деятельности федерального правительства в определенных областях; компиляции разнообразных материалов по запросам отдельных законодателей и конспекты новых публикаций [54].

То, что руководство Библиотеки конгресса и ЗСС прибегло к такому "живописному" приему для характеристики работы ЗСС, кажется весьма удачным шагом. Этим они создали атмосферу, благоприятную для восприятия членами конгресса их планов по реорганизации службы.

Не преминули руководители Библиотеки конгресса и ЗСС воспользоваться сравнением некоторых данных по финансированию структур, занятых исследованиями в органах исполнительной власти, и ЗСС. В материалах слушаний приводятся данные, что на "исследовательскую и реферативную работу" ЗСС выделялось в 1945 г. 105 тысяч долларов (при общей сумме ассигнований 178 тысяч долларов). Для сопоставле-

ния представлены данные Бюро по вопросам сельского хозяйства – 4.110.236 долларов, Бюро внутренней и внешней торговли – 1.905.000 долларов, Отдела административного управления Бюджетного бюро – 328.329 долларов и целый ряд других [55]. Естественно, приведенный список не является полным, но думается, подбор данных преследовал четкую цель высветить неадекватность финансирования ЗСС. Тем более, что у руководителей Библиотеки и ЗСС были все основания настаивать на своих выводах.

Популярность службы среди законодателей росла – об этом свидетельствуют данные по ее использованию. Так, например, в ходе работы второй сессии конгресса 77-го созыва (1942 г.) все без исключения сенаторы обращались в ЗСС, а в палате представителей лишь 20 конгрессменов обходились без ее помощи [56]. Из 80 впервые избранных членов конгресса 79-го созыва (1945 г.) к моменту слушаний (май 1945 г.) 73 уже прибегли к помощи ЗСС [57]. В среднем на одного сенатора приходилось 45 запросов в год, на каждого конгрессмена – 18.

Сравнивая данные об общем количестве запросов, обработанных в течение первых трех месяцев в 1943, 1944 и 1945 гг. (3195, 3563 и 4884, соответственно), Э.Гриффит подчеркнул, что за их ростом почти на 53% не последовало увеличения штата. Это в некоторых случаях послужило причиной снижения качества "продукции" ЗСС. "Штат службы в настоящее время, – констатировал директор ЗСС, – просто неадекватен обеспечению текущих требований", не говоря уже о качественно новом уровне [58].

Незадолго до проведения слушаний Библиотека Конгресса прошла через классификацию Комиссии гражданской службы, в результате которой должности служащих были приведены в соответствие с применяемыми в исполнительных агентствах. Руководство Библиотеки выражало уверенность, что она при соответствующем финансовом обеспечении "будет способна предоставить конгрессу исследования и реферативную помощь эквивалентную самым высоким стандартам, существующим в исполнительной власти" [59]. Это было именно то, чего добивались наиболее энергичные сторонники реформирования конгресса.

В истории ЗСС недостаток средств не раз преграждал дорогу перспективным начинаниям. Не случайным в связи с этим видится то, что, предоставляя на суд членов объединенного комитета два плана развития ЗСС, руководство разделило их именно по "финансовому" признаку.

Первый из них предполагал увеличение ассигнований на деятельность службы на 100 тысяч долларов (это составляло порядка 50% от существующих ассигнований) уже в следующем 1946 году. Второй пре-

дусматривал увеличение ассигнований в перспективе до 500 тысяч долларов. Оба плана первоначально были представлены на рассмотрение комитета по ассигнованиям палаты представителей, и хотя к моменту проведения слушаний комитет не принял по ним решения, Л.Эванс получил разрешение представить их объединенному комитету по организации конгресса [60].

Характеризуя первый из предложенных планов, Э.Гриффит отметил, что предполагается использовать сумму увеличения ассигнований в 100 тысяч долларов частично для наращивания обычной для службы работы с тем, чтобы "идти в ногу с количественным ростом нагрузки". Но кроме этого, план предусматривал "выход на более высокий уровень обслуживания конгресса, используя специалистов "высокого полета" по крайней мере в шести предметных областях" [61].

Последнее положение во многом было связано с тем видом работы, которую Э.Гриффит относил к группе "исследований" (basic data study). "Мы рассматриваем конгресс как орган, функционирующий преимущественно через комитеты, — отметил директор ЗСС. — И мы хотели бы быть в состоянии гарантировать конгрессу, что есть, по крайней мере, один человек "на передовой" в каждой области, затрагивающей интересы конгресса, готовый подготовить исследования такого типа для соответствующего комитета по запросу либо председателя, либо старшего члена партии меньшинства, либо всего комитета в целом" [62].

Предполагалось, что эти исследования будут представлять "авторитетный научный анализ проблем", свободный от партийной предвзятости [63]. В связи с последним положением, следует упомянуть об укоренившейся в ЗСС практике. Прежде чем представить конгрессу результаты исследований по вопросам, вызывающим споры, руководство службы просило людей, придерживающихся противоположных точек зрения, подготовить заключение, с тем чтобы гарантировать сбалансированность и непредвзятость [64].

Следует напомнить, что еще в марте 1945 г. в ЗСС появился первый аналитик — Ф.Уилкоккс. План, представленный на суд объединенного комитета, предполагал найм экспертов такого же уровня еще в шести предметных областях: федеральное право, организация промышленности, налогообложение и финансовая политика, проблемы трудовых отношений и рабочей силы, международная торговля и ресурсы, американское правительство и управление [65].

Второй план, представленный руководством Библиотеки и ЗСС и предусматривающий увеличение ассигнований до 500 тысяч долларов, предполагал найм высококвалифицированных экспертов еще в семи

предметных областях: сельское хозяйство, банковское дело, политика цен, общественное благосостояние, образование, государственные работы, национальная оборона [66]. Области работы экспертов определялись руководителями Библиотеки и ЗСС в соответствии с комитетской структурой конгресса. Причем, как отмечал Л.Эванс, — при необходимости иметь более одного эксперта в какой-либо из областей, это могло быть сделано [67].

Делая ссылки на то, что служба уже имеет некоторый опыт в проведении исследований, которые определялись как сфера компетенции экспертов, Э.Гриффит предвидел "законный" вопрос о возможности продолжать придерживаться старой практики. По оценке директора ЗСС, в то время служба могла выполнить порядка 20 таких исследований в год. "По-моему мнению, — сказал он, — когда первоклассные специалисты будут доступны для комитетов и членов [конгресса], сразу же возникнет в пять раз большая потребность в этих исследованиях" [68]. Свою точку зрения Э.Гриффит аргументировал, ссылаясь на опыт работы Ф.Уилкоккса: "...ему сразу же были даны исследования — и не просто первое, экспериментальное, но одно за другим..." [69]. Директор ЗСС подчеркнул также, что в то время служба проводила исследования такого уровня, привлекая людей, которые "при всей их воле не имеют должной подготовки" [70].

Определяя место ЗСС в общей системе информационного обеспечения конгресса, Л.Эванс отмечал, что предложенное расширение службы отнюдь не рассматривается руководством Библиотеки как единственное направление действий конгресса. "Мы думаем, — сказал он, выступая перед объединенным комитетом, — что может быть желательным некоторое увеличение штата комитетов под их непосредственным контролем... Но после того, как будет пройден определенный путь в этом направлении, с нашей точки зрения, станет более экономичным иметь централизованный штат, из которого члены [конгресса] будут черпать помощь по мере необходимости..." [71]. В ходе дискуссии Л.Эванс поддержал идею конгрессмена И.Кокса о возможном назначении в штат комитетов "специалистов по связи с централизованным штатом", хорошо ориентирующихся в ресурсах последнего [72].

Таким образом, законодателям, с точки зрения руководства Библиотеки Конгресса и ЗСС, предстояло решить, где провести грань для обеспечения баланса между комитетским штатом профессиональных помощников и "централизованным штатом" экспертов, на роль которого претендовала ЗСС.

4 марта 1946 г. объединенный комитет представил конгрессу отчет. В нем предлагалось немедленное расширение рамок деятельности и увеличение финансирования ЗСС, чтобы "более адекватно обслуживать членов конгресса, а также обеспечить объединение экспертов для использования их комитетами конгресса" [73]. "Ни один директор большой национальной корпорации, — отмечалось в отчете, — не был бы удовлетворен исследовательским департаментом,.. имеющим штат, лишь... треть которого способна проводить исследования на профессиональном уровне" [74].

Наряду с обеспечением постоянных комитетов небольшим штатом помощников, объединенный комитет резервировал за ними право привлекать к своей работе специалистов ЗСС на то время, когда в комитете особенно много работы [75].

Объединенный комитет рекомендовал ассигновать на деятельность службы в 1947 фин.г. 550 тысяч долларов, 1948 фин.г. — 650 тысяч долларов, 1949 фин.г. — 750 тысяч долларов. "Мы думаем, — отмечалось в отчете, — что расширение службы должно происходить постепенно по мере того, как может быть подобран высококвалифицированный персонал; обеспечению набора компетентного исследовательского персонала и экспертов, обладающих обширными знаниями и подготовкой в различных областях процесса выработки политики конгресса, должно уделяться особое внимание" [76].

Комитетом также рекомендовалось реорганизовать службу, чтобы все ее "продукты" были специально "подогнаны" к индивидуальным потребностям членов конгресса. Кроме этого, предполагалось назначение двух "высококласных ассистентов" из ЗСС на журналистские галереи обеих палат с целью "помощи представителям прессы и радио в подготовке репортажей из конгресса путем обнародования относящихся к делу данных и резюмирования открытых слушаний в комитетах" [77].

Таким образом, рекомендации объединенного комитета, касающиеся ЗСС, находились в русле соображений, высказанных в ходе слушаний Л.Эвансом и Э.Гриффигом. Логичным будет предположение, что представление руководством Библиотеки четких планов с убедительной аргументацией сыграло не последнюю роль в том, что эти предложения были закреплены в законе. Рекомендации комитета нацеливали ЗСС как на обслуживание отдельных членов конгресса (причем как можно более "индивидуальное", отвечающее их конкретным информационным потребностям), так и сотрудничество с комитетами конгресса, включающее не только разработку исследований по их запросам в недрах ЗСС, но и непосредственную работу экспертов службы в комитетах.

Что касается ассигнований, то предлагаемые объединенным комитетом суммы даже превышали запрашиваемые руководством Библиотеки и ЗСС — впервые за всю историю службы законодателя оказались более щедрыми, чем предполагалось.

Сенатский специальный комитет по организации конгресса, созданный для рассмотрения предложений объединенного комитета, подтвердил в своем отчете все рекомендации последнего относительно ЗСС [78].

Вдохновленный столь благожелательным отношением законодателей, еще до того, как Закон о реорганизации легислатуры был утвержден конгрессом и подписан президентом, Л.Эванс представил в своем ежегодном отчете за 1946 фин.г. детальный план расширения ЗСС в 1947 г., основанный на рекомендациях объединенного комитета [79].

План предусматривал, во-первых, увеличение количества экспертов (профессионального разряда Р-7) до шестнадцати. Кроме этого, предполагалось резервировать 20 тысяч долларов для оплаты консультантов за пределами Библиотеки конгресса, если их помощь потребуется. Эта мера, впервые появившаяся в планах службы, была закреплена и в дальнейшем. Во-вторых, план предусматривал найм восемнадцати специалистов более низкого профессионального разряда (Р-4) в шестнадцати областях, охватывающих сферы интересов конгресса.

В отчете библиотекаря за 1946 г. говорилось, что важность работы последней группы специалистов состоит в том, что она позволит обеспечить "квалифицированную помощь индивидуальным членам конгресса в тех областях, в которых в настоящее время — отчасти из-за недостатка штата, отчасти из-за его недостаточной квалификации — мы вынуждены отвечать на запросы тем, что посылаем книги с пометками вместо того, чтобы дать члену [конгресса] индивидуальный доклад и помощь, соответствующие его специфическим потребностям". Кроме того, эти специалисты были призваны помочь экспертам в тех случаях, когда нагрузка на них была особенно высокой. Этим специалистам можно сравнить со вторым эшелонem исследователей, обеспечивающих поддержку экспертам.

Наконец, план Л.Эванса предполагал найм достаточного персонала для выполнения информационных запросов.

В этих планах Л.Эванса прослеживается своеобразное трехуровневое обслуживание конгресса. Впервые эта схема была им предложена в приказе No.1261 от 7 июля 1945 г. о реорганизации ЗСС [80]. Она предполагала, во-первых, оказание со стороны сектора информации реферативных услуг на базе имеющихся опубликованных материалов и рефе-

ративных файлов службы. Во-вторых, сектору исследований общего характера адресовалась большая часть запросов на проведение исследований, не требующих внимания экспертов-аналитиков. И, наконец, на сектор "продвинутых" исследований (advanced research section), объединявший экспертов-аналитиков самого высокого профессионального уровня, была возложена ответственность за наиболее важные исследования (basic data study) неюридического характера [81] (см. схему на стр. 85).

Характеризуя деятельность уже работающих в ЗСС четырех экспертов, Л.Эванс отмечал, что они готовили исследования по вопросам, находящимся на рассмотрении в комитетах; выполняли комитетские отчеты; выступали с критическим анализом документов, представленных исполнительной властью; предлагали вопросы для слушаний; готовили публичные заявления; служили консультантами в ходе дебатов; консультировали членов меньшинства, вовлеченных в формулирование альтернативных программ [82].

В целом, план Л.Эванса 1946 г. предполагал создание 69 новых рабочих мест в ЗСС и доведение их общего числа до 137 (исключая штат, обслуживающий индекс законодательства штатов, финансируемый отдельно). Еще большее значение имеет то, что количество специалистов, имеющих профессиональные разряды, предполагалось увеличить в два раза — с 52 до 105 [83]. Общая сумма дополнительных затрат на претворение плана оценивалась в 276.511 долларов [84].

### ЗАКРЕПЛЕНИЕ СТАТУСА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СПРАВОЧНОЙ СЛУЖБЫ В ЗАКОНЕ О РЕОРГАНИЗАЦИИ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1946 Г.

Закон впервые юридически закрепил статус Законодательной справочной службы как отдельного департамента Библиотеки Конгресса. Пункт 203 перечислял ее обязанности и полномочия следующим образом:

"(а) Библиотекаря конгресса поручается учредить в Библиотеке Конгресса отдельный департамент под названием Законодательная справочная служба. В обязанности Законодательной справочной службы будет входить —

(1) по запросу консультировать и помогать любому комитету обеих палат и любому объединенному комитету в анализе и оценке законодательных предложений, находящихся на рассмотрении комитета,

или рекомендаций, представленных конгрессу президентом или любым исполнительным агентством, и иным способом содействовать обеспечению базы для надлежащих решений в комитете;

(2) по запросу или по собственной инициативе, предвидя запросы, собирать, классифицировать, анализировать и предоставлять в переводах, индексах, дайджестах, компиляциях, бюллетенях и иным способом данные, касающиеся законодательства и предоставлять эти данные в удобном для конгресса, комитетов и их членов виде, исключая партийную предвзятость в отборе и представлении;

(3) готовить резюме и дайджесты публичных слушаний в комитетах конгресса, а также биллей и резолюций общего характера, внесенных в обеих палатах.

(b) (1) Директор и заместитель директора Законодательной справочной службы, а также иной необходимый персонал будет назначаться библиотекарем конгресса безотносительно законов гражданской службы и политической принадлежности, исключительно на основании пригодности к выполнению служебных обязанностей. Жалование всех служащих будет установлено в соответствии с положениями Классификационного Акта 1923 г. с поправками: при условии, что ранг старших специалистов в каждой области, перечисленной в параграфе (2) этого подпункта, не будет меньше, чем самый высокий ранг аналитиков и консультантов без контрольных полномочий в исполнительной власти правительства. Все служащие Законодательной справочной службы будут подпадать под положение пенсионных законов гражданской службы.

(2) Библиотекарь конгресса также уполномочен назначать в Законодательной справочной службе старших специалистов в следующих областях: сельское хозяйство; американское гражданское право; охрана окружающей среды; образование; общественные работы; полная занятость; строительство; индустриальная организация и корпоративные финансы; международные дела; международная торговля и экономическая география; рабочая сила; экономика полезных ископаемых; деньги и банковское дело; экономика цен; социальное благосостояние; налогообложение и фискальная политика; транспорт и коммуникации; дела ветеранов. Эти специалисты вместе с другими членами штата будут в распоряжении соответствующих комитетов конгресса для специальной работы любого назначения, установленного в пункте 203 (а) (1).

(с) Настоящим санкционируется ассигнование на работу Законодательной справочной службы следующих сумм: (1) на финансовый год, заканчивающийся 30 июня 1947 г., 550.000 долларов; (2) на финансовый год, заканчивающийся 30 июня 1948 г., 650.000 долларов; (3) на финансовый год, заканчивающийся 30 июня 1949 г., 750.000 долларов; и (4) на каждый последующий финансовый год таких сумм, какие могут быть необходимы для выполнения работы Службы" [85].

Оценивая значение содержащихся в законе положений для определения дальнейшего развития службы, следует, на наш взгляд, обратить внимание на следующее.

Включение пункта о Законодательной справочной службе в закон, содержащий меры, касающиеся внутренней организации высшего законодательного органа, несомненно, послужило более близкой идентификации службы со всей "машиной" конгресса. Особенно четко это прослеживается в той части закона, которая впервые обязывает службу оказывать помощь комитетам. В этом положении (параграфы 1 и 3 подпункта (а)) выражалось качественное и самое значительное расширение функций службы.

Особого внимания заслуживает параграф 2 подпункта (b), санкционирующий назначение библиотекарем конгресса "старших специалистов" – экспертов в 19 предметных областях, соответствующих юрисдикции постоянных комитетов палат. Таким образом, закон отводил ЗСС роль обеспечения конгресса исследованиями и анализом на уровне, сопоставимом с тем, который был доступен исполнительной власти.

Тем самым, в законе нашло отражение изменение представления о сущности информационного обеспечения законодательской работы. Старые полномочия были сохранены и подтверждены параграфом 2 подпункта (а), однако они более не были самыми значимыми с деятельности службы.

Следует обратить внимание и на то, что закон закрепил принцип "партийной непредвзятости", распространяемый как на область "отбора и представления данных", так и на кадровую политику службы (параграф 2 подпункта (а) и параграф 1 подпункта (b)).

Контроль над деятельностью ЗСС возлагался на объединенный комитет по делам Библиотеки, состоящий из председателей и 4 членов комитета правил и управления сената и комитета управления палаты представителей [86].

Что касается ассигнований, то эти положения закона не являлись самоисполняющимися, и закрепление выделения средств в актах об ассигнованиях было необходимо. В последнем случае законодатели не

были столь щедрыми. В 1947 фин.г. ассигнования ЗСС составили 469.300 долларов, в 1948 фин.г. – 455.000 долларов, в 1949 фин.г. – 475.000 долларов [87].

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О РЕОРГАНИЗАЦИИ ЛЕГИСЛАТУРЫ В ПРАКТИКЕ ЗСС В 1946–1969 ГГ.

### Работа с постоянными комитетами и членами конгресса

Сразу же после принятия Закона 1946 г. приоритетное развитие получило новое для службы направление – работа с постоянными комитетами конгресса. Призванная служить объединением исследователей, способным дополнить штат последних, ЗСС осуществляла сотрудничество с комитетами различными способами.

Прежде всего, следует отметить работу старших специалистов. Уже в августе 1946 г. в штат ЗСС на эту должность были назначены: Теодор Джон Крепс – в области политики цен (20.08.1946 г.), в прошлом профессор школы бизнеса Стэнфордского университета; Хью Л.Элсбри – в области американского правительства и государственного управления (26.08.1946 г.), ранее – главный экономист Управления по ценам и административный аналитик Бюджетного бюро, а впоследствии директор ЗСС; и уже упоминавшийся руководитель штата объединенного комитета по организации конгресса Джордж Б.Гэллоуэй – в области организации законодательного процесса (26.08.1946 г.). Осенью к ним присоединился Эмануэль А.Голденвайзер – в области банковского дела (14.10.1946 г.), в прошлом президент Американской экономической ассоциации, и Ховард С.Пикет – в области международной торговли и экономической географии (01.11.1946 г.), ранее работавший в Управлении военной мобилизации и реконверсии [88].

Приведенный список свидетельствует, что люди, получившие должность старших специалистов ЗСС, прежде занимали достаточно высокое положение и действительно были специалистами очень высокого уровня. К концу 1947 фин.г. в штате службы работали уже 12 старших специалистов и еще четыре – как консультанты, занятые неполное время [89]. В 1948 фин.г. – 9 и 5 соответственно [90]. По данным второй половины 1940-х – первой половины 1950-х гг. треть старших специалистов ЗСС де-факто выполняла обязанности директора штата помощников

комитетов [91]. Часто старшие специалисты привлекались к выполнению достаточно обширных исследований в комитетах – индивидуально или вместе со штатом помощников последних. Нередко члены штата обращались к старшим специалистам с просьбой дать рецензию на доклады, подготовленным ими, или за консультацией относительно источников необходимой информации [92].

Важнейшим аспектом функционирования службы в качестве экспертного объединения, по мнению Э.Гриффита, была способность предоставлять в распоряжение комитетов высококвалифицированных специалистов в тех областях, которых не было среди предметов ведения комитетских помощников. Например, сенатский комитет по международным отношениям использовал региональных специалистов ЗСС. Подобным образом специалисты в различных областях экономики использовались в объединенном комитете по экономике, комитете по малому бизнесу палаты представителей и сенатском банковском комитете. Кратковременные назначения специалистов ЗСС, делающие излишней детальную специализацию внутри штата комитетов, гарантировали необходимую помощь комитетам со сравнительно небольшими финансовыми издержками [93].

Помимо исследовательской работы специалисты ЗСС, получившие временные назначения в комитеты, выполняли роль связующего звена со службой, предоставляя возможность членам комитета и штату помощников лучше изучить и, следовательно, более эффективно использовать ресурсы ЗСС. Как отмечал Э.Гриффит, знание комитетами реальных возможностей службы всегда приводило к более высокой оценке ее деятельности [94]. С другой стороны, эти назначения обеспечивали обратную связь ЗСС с комитетами.

Еще одним немаловажным аспектом деятельности службы стала ее своеобразная связующая роль в разработке законодательных вопросов в различных комитетах. Хотя их требования к ЗСС не были и не могли быть одинаковыми, основа для исследований и до некоторой степени сам анализ проблем, выполняемый специалистами службы, были близкими. Практика одновременной работы экспертов ЗСС в парных комитетах обеих палат, по мнению Э.Гриффита, доказала свою эффективность, обеспечив преемственность и лучшее взаимопонимание [95].

Что касается запросов в ЗСС со стороны штата комитетов, вовлеченного в непосредственный процесс выработки политических решений, большая их часть предполагала рутинную подготовительную работу: поиск правительственных документов и публикаций лоббистских групп, компиляции законодательных актов штатов и зарубежных стран, подго-

товку "законодательной истории" биллей, хронологии событий, библиографических материалов и т.п. По мере продвижения работы в комитете, ЗСС могло быть поручено проиндексировать или составить дайджест материалов слушаний или дать аналитическое заключение по серии слушаний. Специалисты сектора американского права представляли меморандумы по юридическим аспектам тех законодательных мер, которые находились на рассмотрении комитета [96].

Уже в первые годы после принятия Закона 1946 г. наметилась тенденция значительного увеличения количества докладов ЗСС, подготовленных и опубликованных в комитетах. Так, в 1947 г. таких докладов было 12. Кроме этого, 43 раза документы службы цитировались в ходе дебатов в палатах и в 3-4 раза больше материалы, подготовленные службой, цитировались без ссылок на их происхождение [97], а в 1948 г. уже 63 доклада ЗСС были опубликованы в комитетах [98]. Обобщая опыт первых лет после принятия Закона о реорганизации легислатуры, Л.Эванс отмечал, что ни один важный вопрос, принятый на рассмотрение конгрессом, не был проигнорирован службой [99].

В качестве примеров исследовательской работы, проделанной в ЗСС, Л.Эванс в ежегодных отчетах 1947 и 1948 гг. ссылаясь на подготовку, по запросу председателя объединенного комитета по работе над отчетом по вопросам экономики, компендиума "свидетельств" представителей конкурирующих экономических школ по вопросу соотношения уровня заработной платы и прибыли, высказанных в ходе слушаний в названном комитете. Доклад ЗСС, подготовленный группой из пяти старших специалистов, был опубликован как сенатский документ No.21 (конгресс 80-го созыва, первая сессия).

Другим примером, заслуживающим, по мнению Л.Эванса, особого внимания, был ряд исследований, касающихся коммунизма, подготовленный для комитета по международным делам палаты представителей. Первое исследование – "Коммунизм в действии в СССР" – было опубликовано как документ No.754 (конгресс 79-го созыва, вторая сессия), за ним последовали исследования коммунизма за пределами СССР. Еще один пример – доклад "Фашизм в действии" для того же комитета, опубликованный как документ No.401 (конгресс 80-го созыва, первая сессия) [100].

Всего же в 1947 фин.г. ЗСС опубликовала 1712 докладов (12 были изданы, 29 выпущены на mimeографе, 1670 – в машинописном виде) [101]. В 1948 фин.г. только в машинописном виде службой было выпущено 1900 докладов [102]. Причем, следует упомянуть замечание Л.Эванса, сделанное им в отчете за 1948 фин.г., что при общем росте на

12 % запросов, поступивших в ЗСС, количество законченных и оформленных докладов увеличилось на 14% [103].

Э.С.Майк Монрони, один из инициаторов Закона 1946 г., подводя итоги двух лет его реализации и оценивая усилия ЗСС, отметил высокое качество проделанной службой работы и абсолютное отсутствие "политического патронажа" в назначениях ее специалистов. Он посетовал лишь на то, что ассигнования на деятельность ЗСС выделялись в объеме меньшем, чем предполагалось Законом о реорганизации легислатуры [104]. Это, по словам библиотекаря конгресса Л.Эванса, не позволило достичь сколько-нибудь существенного прогресса на пути "индивидуализации" работы службы, выполняемой для отдельных членов конгресса [105].

Помимо работы с комитетами ЗСС активно взаимодействовала с членами конгресса. Любой из них выступает в нескольких ипостасях. С одной стороны, он – законодатель, принимающий решения, с другой – представитель своего округа или штата и своих избирателей. И сколь ни различались бы при этом функции члена конгресса, он всегда мог рассчитывать на помощь со стороны ЗСС.

Как член комитета, при условии, что законодатель придерживался точки зрения большинства по тому или иному вопросу (не обязательно то же самое, что и партийное большинство), необходимую ему помощь он находил у штата комитетских помощников. В случае же, когда законодатель не принадлежал к "основному течению" комитета, помощь со стороны ЗСС могла иметь для него исключительное значение. Служба готовила для законодателя специальные вопросы для "свидетелей", выступающих на слушаниях, краткие резюме о сильных и слабых сторонах сторонников и противников новых законодательных актов и т.д. [106]

Кроме этого, запросы члена комитета к штату помощников, непосредственно не касающиеся законотворческой работы, чаще всего пересылались в ЗСС. Так же поступал персонал любого комитета в случае обращения к нему члена конгресса, не работающего в данном комитете, относительно вопросов, входящих в компетенцию комитета, но требующих значительных затрат времени для ответа [107]. Члены конгресса могли также получить в ЗСС необходимые подготовительные материалы для поездок по стране и за рубеж и биографические сведения о "свидетелях" на слушаниях [108].

Члену конгресса, участвующему в дебатах в палате, ЗСС часто предоставляла реферативные и аналитические материалы для выступлений. Специалистам службы законодатели нередко поручали проанализировать аргументы оппонентов. Для члена конгресса, еще не принявшего

определенного решения по тому или иному вопросу, аргументы "за" и "против" могли быть суммированы и подтверждены документами [109].

Персональное обслуживание предполагало оказание помощи членам конгресса как в форме предоставления необходимых печатных материалов, так и в форме консультаций. Консультации были типичной формой работы для старших специалистов, но не ограничивались лишь этой группой [110].

Прибегали законодатели к помощи ЗСС и при написании законопроектов, так как консультанты по законодательным вопросам обеих палат были заняты, главным образом, работой с комитетами, и отдельные члены конгресса не всегда могли найти необходимую им помощь такого рода [111]. Кстати, не были редкостью и взаимодействия с ЗСС самих консультантов по законодательным вопросам. Время от времени консультанты обсуждали юридические вопросы с главой или ведущим аналитиком сектора американского права. Чаще всего последний предоставлял информацию на основании коллекции правовых материалов и индексов, поддерживаемых в секторе, – по законодательству штатов и статусу поправок к законам [112].

Услуги, предоставляемые службой члену конгресса как представителю своего округа или штата, имели также достаточно широкий диапазон. Это могла быть помощь в написании выступления перед его избирателями и в подготовке отчета о том, как он голосовал в конгрессе, а также анализ влияния специальных правительственных программ, находящихся на рассмотрении конгресса, на его округ.

Что касается помощи в подготовке выступлений, то служба не брала на себя обязанности написания "партийных" речей. Однако законодателям приходилось выступать с речами, которые не входили в рамки "политических", хотя и были официальными – например, по поводу национальных праздников. В этих случаях ЗСС была доступна для помощи при условии получения ею детальных рекомендаций относительно того, что сенатор или конгрессмен ожидает увидеть [113].

ЗСС оказывала также весьма ощутимую помощь членам конгресса, предоставляя материалы и информацию в ответ на запросы избирателей. Им никогда не отдавалось приоритета, за исключением запросов от легислатур штатов и тех случаев, когда запрос избирателя сигнализировал о возможном наплыве подобных запросов от самих членов конгресса [114]. Запросы от избирателей, поступившие через членов конгресса, поглощали, по данным 1958 г., 12% рабочего времени, а по финансовым затратам составляли лишь 7,3% в силу того, что не требовали вмешательства специалистов высокого профессионального уровня [115].

Индивидуальные задачи, решаемые каждым членом конгресса, в сопоставлении с масштабными проблемами, стоящими на рассмотрении высшего законодательного органа в целом, могут показаться не столь значительными. Часто первостепенную важность они имеют лишь для самого законодателя. Тем более значимой видится роль ЗСС, стремящейся адаптировать весь имеющийся в ее распоряжении информационный потенциал к индивидуальным потребностям членов конгресса. В ее практической деятельности устремления законодателей своеобразно "аккумулируются", получая единый смысл. Преграды, встающие на пути "индивидуализированного" подхода к обслуживанию членов конгресса, уже не раз фигурировали: недостаточное финансирование и, как следствие, недостаточное обеспечение штатом.

В материалах ЗСС 1950-х гг. прослеживается с небольшим изменением тот же трехуровневый подход к разделению основных функций, впервые закрепленный в приказе от 7 июля 1945 г. Так, в документе, выпущенном Библиотекой Конгресса в 1952 г., выделяются исследования и оказание реферативной помощи. Причем, первая категория определена очень широко и фактически включает два уровня исследований, проводимых в службе, — серьезных аналитических, требующих внимания старших специалистов, и исследований общего характера [116].

Что касается реферативной помощи, то в это понятие включалось предоставление готовой информации (часто по телефону), библиотечное и библиографическое обслуживание законодателей, выполнение переводов [117] и графических работ для сопровождения тех материалов, которые она предоставляла законодателям [118]. Та реферативная работа, которой отдавалось предпочтение на первом этапе деятельности службы, а именно поддержание реферативных файлов и библиографическая обработка коллекции законодательных и других материалов юридического характера, не прекращалась [119], но в рассматриваемый период она более не занимала центрального места, а служила скорее вспомогательной базой для выполнения значительно разросшихся обязанностей ЗСС. Теперь следует, на наш взгляд, обратиться к вопросу о том, как структурно была организована ЗСС.

### Организационное построение ЗСС

Выше отмечалось, что некоторые структурные изменения в службе произошли в июле 1945 г., т.е. еще до вступления в силу Закона о реорганизации законодательной власти, но с явным прицелом на новые обязанности, им предусмотренные. Через три года приказом No.1407 от 27 июня 1949 г. библиотекарь конгресса внес новые изменения в структуру службы.

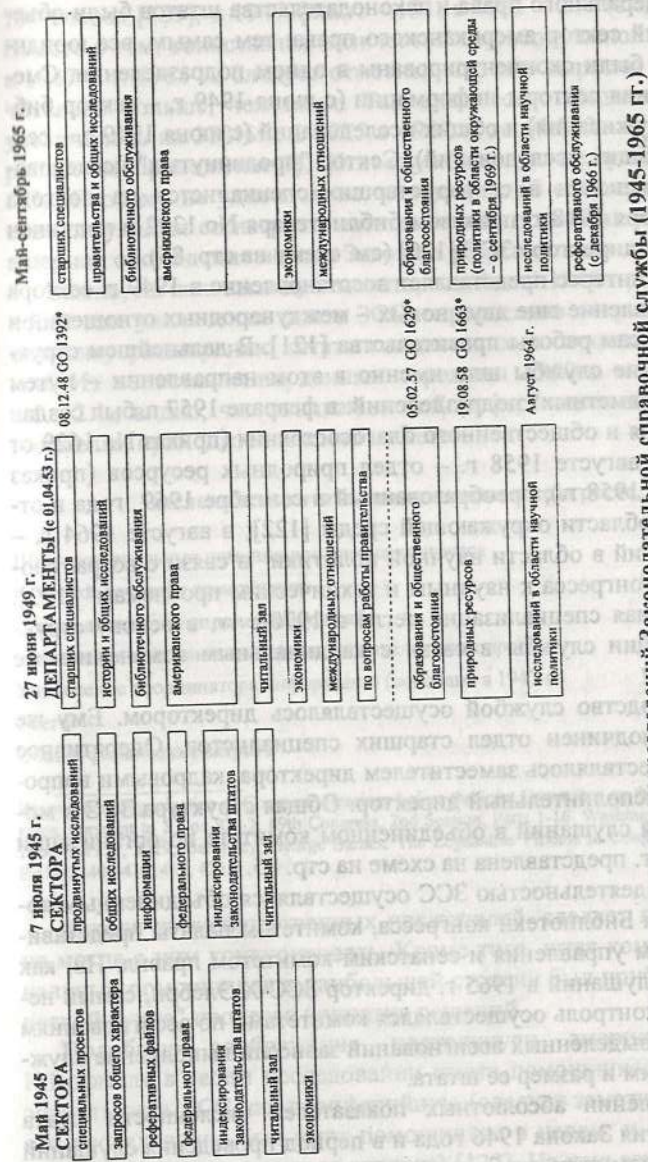


Рис. Схема структурных подразделений Законодательной справочной службы (1945-1965 гг.)

\* GO - номер приказа и дата  
 Источник: Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to H. Con. Res. 18, 79th Congress, 1st Session. Parts 1-4. Washington, D. C.: US GPO, 1945. P. 449-450; Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to S. Con. Res. 2, 89th Congress, 2nd Session. Parts 1-16. Washington, D. C.: US GPO, 1965-1966. P. 1159-1163; Annual Report of the Librarian of Congress and Report of the Superintendent of the Library Building and Grounds for Fiscal Year 1946. Washington, D. C.: US GPO, 1947. P. 415-420; The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. Washington, D. C.: Library of Congress, 1952; Galloway, George Bames. The Legislative Process in Congress. N. Y.: Crowell, 1953. P. 408; Cole, John Young. For Congress and the Nation: a Chronological History of the Library of Congress through 1975. Washington, D. C.: Library of Congress, 1979. P. 128, 137, 141, 143, 152, 156, 161.

Секторы федерального права и законодательства штатов были объединены в единый сектор американского права; тем самым, все юридические вопросы были сконцентрированы в одном подразделении. Сменили свои названия секторы информации (с июня 1949 г. – сектор библиотечного обслуживания) и общих исследований (с июня 1949 г. – сектор истории и общих исследований). Сектор "продвинутых" исследований был переименован в сектор старших специалистов на полгода раньше – 8 декабря 1948 г. приказом библиотекаря No.1392 и подчинен непосредственно директору ЗСС [120] (см. схему на стр. 85).

Наибольший интерес представляет восстановление в 1949 г. сектора экономики и появление еще двух новых – международных отношений и сектора по вопросам работы правительства [121]. В дальнейшем структурное расширение службы шло именно в этом направлении – путем организации "предметных" подразделений: в феврале 1957 г. был создан отдел образования и общественного благосостояния (приказ No.1629 от 05.02.1957 г.); в августе 1958 г. – отдел природных ресурсов (приказ No.1663 от 19.08.1958 г.), преобразованный в сентябре 1969 года в отдел политики в области окружающей среды [122]; в августе 1964 г. – отдел исследований в области научной политики "в связи с возрастающим интересом конгресса к научным и техническим проблемам" [123]. Именно предметная специализация легла в 1970-е гг. в основу структурной организации службы в связи с кардинальным изменением ее полномочий.

Общее руководство службой осуществлялось директором. Ему же был напрямую подчинен отдел старших специалистов. Оперативное управление осуществлялось заместителем директора, кадровыми вопросами занимался исполнительный директор. Общая структура ЗСС к моменту проведения слушаний в объединенном комитете по организации конгресса в 1965 г. представлена на схеме на стр. 85.

Контроль над деятельностью ЗСС осуществлялся объединенным комитетом по делам Библиотеки конгресса, комитетом палаты представителей по вопросам управления и сенатским комитетом правил. Но, как пошутил в ходе слушаний в 1965 г. директор ЗСС Х.Элсбри, самый непосредственный контроль осуществлялся комитетами по ассигнованиям [124]. Именно от выделенных ассигнований зависели выполнение службой своих программ и размер ее штата.

При сопоставлении абсолютных показателей численности штата ЗСС после принятия Закона 1946 года и в период проведения слушаний в объединенном комитете по организации конгресса в 1965 г. можно заметить значительное увеличение. Так, в 1946 фин.г. штат насчитывал

79 человек [125], в 1947 фин.г. – 131, в 1965 – 219 (см. приложение 2). Вместе с тем, сопоставляя количество запросов, выполненных службой в 1947 г. и 1965 г., следует отметить, что оно выросло за эти годы значительно больше, чем штат. Так, количество выполненных запросов увеличилось на 378%: с 20.875 в 1947 г. до 99.832 – в 1965 [126] (подробнее см. приложение 3). Штат службы за это же время вырос лишь на 67%. Поэтому не удивительно, что вопрос об обеспечении службы соответствующим ее нагрузке штатом вновь поднимался законодателями в период обсуждения нового Закона о реорганизации легислатуры.

Важно, на наш взгляд, отметить, что Закон 1946 г., послуживший основой для увеличения штата ЗСС, параллельно открыл двери и значительному расширению штата комитетских и персональных помощников. Из сопоставления данных середины 1950-х гг., приведенных в табл. 2.1., видно, что львиная доля "профессиональной помощи" законодателям приходится именно на него.

Таблица 2.1

## Численность штата помощников в конгрессе, 1953 г.

Штат персональных помощников членов конгресса	Более 2.700
Штат комитетских помощников	Около 800
<b>Законодательная справочная служба</b>	<b>151</b>
Управления консультантов по законодательным вопросам	28
Управление координатора информации (основано в 1947 г.)	9
<b>Всего</b>	<b>более 3.700</b>
Общие финансовые затраты	около \$26 млн.

Источники: Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress. Pursuant to S.Con.Res.2. 89th Congress, 2nd Session. Parts 1-16. Washington, D.C.: US GPO, 1965-1966. P.1150, 2229; Galloway, George Barnes. The Legislative Process in Congress. N.Y.: Crowell, 1953. P.41-42, 408-410, 417, 421.

Исходя из количественных показателей, следует признать, что ЗСС не могла с ним конкурировать. Кроме того, штат комитетских и персональных помощников в наибольшей степени был приближен к "политической кухне" процесса принятия решений.

Подобные соображения подтолкнули американского ученого К.Кофмеля в своем исследовании штата помощников в конгрессе обозначить роль ЗСС как периферийную (следует заметить, что предметом его исследования был штат помощников в целом, и о ЗСС в его книге содержится только краткая справка) [127]. На наш взгляд, можно согласиться с подобным утверждением только отчасти. Если принять во внимание

мание, что служба находилась в структуре Библиотеки Конгресса и, следовательно, не ассоциировалась с политической машиной самого конгресса, то с определением "периферийности" ЗСС придется согласиться. Кстати, во многом благодаря такой своей "периферийности" ЗСС могла поддерживать статус "нейтральности" и политической непредвзятости, зафиксированный в Законе 1946 года.

Однако можно привести ряд аргументов против этой точки зрения. Интересный, на наш взгляд, материал для размышлений поставляют результаты опроса мнения законодателей относительно источников "экспертной информации", проведенного специалистами Американского университета в 1954 г. (сами исследователи отмечали, что опрос нельзя считать в полной мере репрезентативным, но он вполне заслуживает "обнародования для дальнейшего формулирования гипотез") [128].

Законодателям предлагалось расположить представленные десять источников информации в порядке частоты их использования и относительной их полезности. Результаты опроса представлены в табл. 2.2.

Таблица 2.2

Источники экспертной информации, 1954 г.

Сенат	Палата представителей	По всей совокупности ответов
1. Самостоятельное чтение	1. Материалы слушаний	1. Материалы слушаний
2. Штат персональных помощников	2. Самостоятельное чтение	2. Самостоятельное чтение
3. Материалы слушаний	3. Штат персональных помощников	3. Штат персональных помощников
4. Штат комитетов	4. ЗСС	4. Штат комитетов
5. Исполнительные департаменты	5. Аргументация в ходе дебатов	5. Аргументация в ходе дебатов
6. Лоббисты	6. Штат комитетов	6. ЗСС
7. Аргументация в ходе дебатов	7. Исполнительные департаменты	7. Исполнительные департаменты
8. ЗСС	8. Лоббисты	8. Лоббисты
9. Партия	9. Партия	9. Партия
10. Управление законодательного консультанта	10. Управление законодательного консультанта	10. Управление законодательного консультанта

Источник: Hattery, Lowell H. And Susan Hofheimer. The Legislators' Source of Expert Information // Public Opinion Quarterly, Fall 1954. Vol.18. P.31.

Во всех трех вариантах обработки ответов ЗСС не опускалась на самые нижние позиции, а по результатам данных, относящихся к палате представителей, находилась в первой половине списка, обогнав даже штат комитетских помощников. Кроме этого, в списке, выстроенном по общей совокупности ответов, ЗСС играла роль поддержки всех (за исключением второго – самостоятельного чтения) источников экспертной информации законодателей, занявших более высокое место, да и как самостоятельный источник информации ЗСС опередила в оценках значимости исполнительные ведомства и лоббистов. Учитывая данные обстоятельства, говорить о "периферийности" службы можно лишь с большой натяжкой. Да, персонал ЗСС, за исключением специалистов самого высокого уровня, не имел постоянных контактов лицом к лицу с членами конгресса. Однако следует признать, что служба достаточно успешно выполняла функцию поддержки штата персональных помощников законодателей и штата постоянных комитетов. По отношению к их работе деятельность службы носит во многом вспомогательный характер. Однако без такой рутинной работы огромного объема возможности для штата профессиональных помощников исполнять свои обязанности выглядят весьма проблематичными.

Можно утверждать, что радикальное изменение направленности деятельности службы и значительное увеличение ее штата, предусмотренные новым Законом о реорганизации легислатуры 1970 г., явились результатом признания роли ЗСС как весьма важного источника информационного обеспечения законодательного процесса в конгрессе.

Приведенные выше данные о деятельности Законодательной справочной службы свидетельствуют о достаточно успешной реализации положений Закона 1946 г. За скупыми строками закона, определявшими рамки деятельности службы, в реальности стояли самые разнообразные формы ее работы. На этом фоне небезынтересным было бы обратиться к вопросу о том, каким руководством службы видело ее будущее.

#### Планы на будущее

В 1958 г. с поста директора ЗСС ушел Эрнест С.Гриффит. Напомним, что он осуществлял руководство службой в течение 18 лет, заняв пост директора в 1940 г. и сразу же подключившись к планам реорганизации Библиотеки Конгресса. С его именем связана реализация в ЗСС положений Закона 1946 г. Э.Гриффит, как никто другой, мог определить все сильные и слабые стороны в работе его детища. Покидая службу,

Э.Гриффит направил комитету по управлению палаты представителей меморандум [129], который содержал ряд рекомендаций, направленных на усовершенствование практической деятельности ЗСС. Огромный опыт Э.Гриффита позволил ему точно спрогнозировать многие тенденции в дальнейшем развитии службы. Интересно, что многие из его предложений были официально закреплены десятилетие спустя в новом Законе о реорганизации легислатуры 1970 года.

Если попытаться суммировать предложения, высказанные Э.Гриффитом в меморандуме, то следует отметить, что больше всего его беспокоил статус службы, развитие ее штата и укрепление связей службы непосредственно с конгрессом.

Прежде всего, Э.Гриффит считал необходимым привести формальный официальный статус ЗСС в соответствие с той реальной работой, которую она осуществляла. В условиях, когда исследовательская деятельность службы стала не только наиболее важной составляющей, но и потребляющей большую часть ее ресурсов, Э.Гриффит предлагал переименовать Законодательную справочную службу в Исследовательскую службу конгресса [130] и привести должностное положение директора службы в соответствие с сопоставимыми должностями исполнительных агентств. Так, Э.Гриффит отмечал, что директор ЗСС находился в бюрократической иерархии на три разряда ниже глав бюро госдепартамента, хотя служба выполняла работу достаточно высокого уровня для высшего законодательного органа страны. Повышение статуса службы, с точки зрения Э.Гриффита, было напрямую связано с эффективностью выполнения возложенных на нее функций по взаимодействию с различными агентствами с целью получения необходимой информации, а также способностью службы привлекать специалистов высокого уровня [131].

Вторую группу выдвинутых Э.Гриффитом предложений составили меры, касающиеся развития штата службы. Э.Гриффит считал необходимым предоставить возможность специалистам службы повышать свой профессиональный уровень, с тем чтобы служба в полной мере могла претендовать на серьезную роль в информационном обеспечении конгресса. Он советовал "либерализовать" ограниченную в прошлом практику участия их в конференциях и семинарах различных исследовательских институтов, что способствовало бы установлению широких профессиональных контактов. Рекомендация повышения профессионального уровня, содержащаяся в меморандуме, предполагала различные возможности для специалистов разной квалификации. Для более молодых, по мнению Э.Гриффита, это могла быть возможность закон-

чить образование. Специалистам более высокого уровня могло быть позволено получение грантов для исследовательской работы, преподавания или работы в качестве консультантов [132].

Еще одним средством укрепления штата могло стать, с точки зрения Э.Гриффита, привлечение в службу в случае необходимости специалистов на временной основе в качестве консультантов (с закреплением в законах об ассигнованиях отдельной строкой выделяемых на это сумм) [133].

Что касается укрепления связи службы непосредственно с конгрессом, то Э.Гриффит считал, что этому могут способствовать некоторые управленческие нововведения. Он считал целесообразным учреждение должности помощника директора, в обязанности которого входило бы изучение потребностей членов и комитетов конгресса, разъяснение им возможностей службы и ознакомление их с наиболее значительными разработками и публикациями службы [134]. Кроме этого, Э.Гриффит предлагал упростить процедуру возмещения финансовых затрат службе со стороны комитетов конгресса, использующих ее специалистов в качестве исследователей [135]. Это могло способствовать укреплению связей специалистов службы с комитетами конгресса.

Ту же цель преследовало и предложение Э.Гриффита о возможном расширении штата службы, с тем чтобы директор мог в любой момент назначить в комитет (по запросу последнего) специалиста по профилю, соответствующему рассматриваемой проблеме [136]. Увеличение ассигнований в течение трех лет на 250 тысяч долларов позволило бы, по мнению Э.Гриффита, "глубоко укрепить" службу и дать ей возможность более гибко, быстро и более "индивидуализировано" отвечать на запросы комитетов и отдельных членов конгресса [137].

Еще одним средством "приблизить" службу к конгрессу Э.Гриффит считал брифинги, проводимые специалистами ЗСС для сенаторов и конгрессменов и/или их штата. Во время написания меморандума Э.Гриффита подобные брифинги проводились по запросам членов конгресса и комитетов лишь время от времени. Директор ЗСС считал, что служба должна взять инициативу в свои руки и проводить их регулярно [138]. Ту же цель преследовало предложение Э.Гриффита об открытии небольшого офиса службы непосредственно в Капитолии для удобства коммуникации членов конгресса с последней [139].

Еще одно интересное предложение преследовало цель укрепления связей службы с комитетами и касалось их "библиотечного обслуживания". В течение нескольких лет Библиотека Конгресса помогала сенатскому комитету по международным отношениям в подборе небольшой

коллекции материалов, используемых сенаторами и штатом помощников. ЗСС предоставляла штату комитета дубликат библиографических карточек (как и своим специалистам в области внешней политики). На их основе комитет просил Библиотеку Конгресса обеспечить его публикациями, в которых он заинтересован. Книги, которые выходили со временем из активного употребления штата комитета, возвращались в Библиотеку. Э.Гриффит отмечал, что этот вид деятельности мог бы быть весьма полезным для всех комитетов [140].

Столь пристальное внимание к рассмотрению меморандума Э.Гриффита оправдано потому, что этот документ можно считать своеобразным связующим мостиком от второго этапа в деятельности ЗСС к третьему. Э.Гриффит уловил и выразил некоторые новые, еще только нарождающиеся тенденции в деятельности службы. Следует особо подчеркнуть, что многие предложения Э.Гриффита, будь то рекомендации о пересмотре формального статуса службы и укрепления ее связей непосредственно с конгрессом или рекомендации о чисто "технических" средствах выполнения службой своей миссии, нашли свою реализацию после принятия Закона о реорганизации легислатуры 1970 г.

\* \* \*

Определяя значение Закона о реорганизации легислатуры 1946 г. в развитии Законодательной справочной службы, следует отметить следующее.

В Законе впервые официально закреплена идея о том, что конгресс должен иметь собственную систему информационного обеспечения. Закрепление статуса службы свидетельствовало о том, что законодатели видели возможность эффективной реализации этой идеи путем поддержания объединенного штата исследователей. По количеству работающих специалистов ЗСС значительно уступала штату персональных и комитетских помощников и выполняла по отношению к нему своеобразную роль "внешнего круга", из которого штат мог черпать необходимую помощь. Однако без такой рутинной вспомогательной работы, штат профессиональных помощников не смог бы должным образом исполнять свои обязанности. Кроме того, некоторые проекты могли быть выполнены исключительно в рамках ЗСС, которая имела прямой доступ к богатейшей коллекции Библиотеки Конгресса и располагала группой специалистов достаточно высокого класса, способных адапти-

ровать новейшие достижения науки к потребностям политического процесса в конгрессе (часто комитеты не располагали специалистами такого уровня). Более того, некоторые "технические" средства службы, такие как индексированные коллекции законодательных и иных юридических материалов, были просто уникальными и играли роль "хранителя документации" законодательного процесса.

Наиболее важное институциональное значение для Законодательной справочной службы имело выделение в ее штате группы "старших специалистов". Этот шаг зафиксировал выделение специалистов-исследователей из общей массы реферативных работников службы и свидетельствовал о постепенной трансформации роли ЗСС. Хотя мы используем термины "исследователь" по отношению к "старшим специалистам" и "исследование" применительно к той категории работ, которую они выполняли, следует оговориться, что употребление этих терминов соответствует уровню представлений об исследованиях как функции информационного обеспечения, характерного для того времени. В документах конгресса, Библиотеки Конгресса и самой службы они используются чаще всего лишь как противопоставление рутинной реферативной работе. Позже, в ходе реализации Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. — с расширением аналитических полномочий службы, значительным увеличением численности ее штата и выделением в нем нескольких категорий специалистов — термин "исследования" приобрел привычное для нас содержание.

На наш взгляд, столь же существенное значение для дальнейшего развития службы, как и появление в ее штате старших специалистов, имело разрастание системы предметных отделов. В этом нашла отражение важнейшая тенденция в развитии службы в течение 20 лет, последовавших за принятием Закона 1946 г., — тенденция, заключавшаяся, по словам директора Хью Л.Элсбри, сменившего Э.Гриффита на посту директора ЗСС, в "постоянно расширяющемся диапазоне и растущей сложности законодательных вопросов, с которыми [служба] работала..." [141]. Сложившаяся к моменту принятия нового Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. система предметных отделов послужила структурой, на которой выстраивалось новое аналитическое направление в деятельности службы.

## ГЛАВА ТРЕТЬЯ

### РОЛЬ ЗАКОНА О РЕОРГАНИЗАЦИИ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1970 г. В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА

Во второй главе мы отмечали, что принятие Закона о реорганизации легислатуры 1946 г. преследовало цель адаптации работы конгресса к новым реалиям социального государства, "выросшего" из недр "Нового курса" Ф.Д.Рузвельта. В дальнейшей истории США нелиберальный реформаторский курс был продолжен: достаточно вспомнить "Справедливый курс" Г.Трумэна, "Новые рубежи" Дж.Ф.Кеннеди, программу "великого общества" Л.Джонсона. За 1960-ми годами справедливо закрепилось определение "бурных" — благодаря широкому размаху движений социального протеста и антивоенному движению второй половины десятилетия. Социально-экономические изменения, произошедшие в стране после Второй мировой войны, естественно требовали адаптации государственного механизма. Что касается конгресса США, с середины 1960-х гг. в нем отчетливо звучали голоса, настаивавшие на необходимости безотлагательного реформирования его работы.

Однако в отличие от своего предшественника 1946 года Закон о реорганизации легислатуры 1970 г. не внес радикальных изменений в организацию конгресса. Если Закон 1946 г., по мнению ряда американских исследователей, сравним с землетрясением, положившим начало современной эпохе конгресса, то Закон 1970 г. носит характер "неконфликтного" умеренного реформирования, направленного на достижение большей эффективности института [1]. Закон 1970 г. был призван "из-

лечить" некоторые "дефекты" своего предшественника и решить ряд институциональных и процедурных проблем, которые возникли или стали более актуальными после принятия Закона 1946 г.

Что касается Законодательной справочной службы, то Закон кардинальным образом изменил ее обязанности и полномочия и послужил базой, на которой строится работа службы и по сей день.

### ПРИНЯТИЕ ЗАКОНА О РЕОРГАНИЗАЦИИ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1970 г.

Предыстория закона начинается в конце 1964 г., когда Э.С.Майк Монрони, в то время старейший сенатор (Оклахома), заявил о своем намерении внести резолюцию, воссоздающую объединенный комитет по организации конгресса [2]. Исследования мнения конгрессменов, которые проводили политологи Дартмутского колледжа Роджер Дэвидсон, Дэвид Ковенок и Майкл О'Лери в первой половине 1960-х гг., показали, что проблема реформирования конгресса не являлась для законодателей первоочередной, хотя многие из них высказывались в пользу "улучшения" института [3]. Естественно, представления конгрессменов относительно мер, способных "укрепить" конгресс, были достаточно разнообразными и зависели от их положения в палате и идеологических предпочтений. Но исследование выявило общую озабоченность законодателей проблемами "сложности процесса принятия решений" — обеспечения необходимой информацией и выбора соответствующего курса действий.

Принятие Закона 1970 г. (подобно его предшественнику 1946 г.) было обеспечено во многом тем, что была сделана ставка на объединение целого спектра разнообразных мер с целью получения максимально широкой поддержки среди членов конгресса. По замечанию инициатора законодательства Э.С.Майка Монрони, "много небольших реформ складываются в большую реформу", и эта "мозаика небольших улучшений" способна помочь конгрессу достичь уровня, соответствующего современным требованиям [4]. Удачно выбранный мотив повышения эффективности работы института и, как следствие, укрепления позиций конгресса в его "борьбе" с исполнительной властью в рамках системы "сдержек и противовесов" нашел поддержку у законодателей, несмотря на все их разногласия относительно конкретных задач реорганизации и путей их претворения.

Сенатская совпадающая резолюция No.2 (конгресс 89-го созыва, первая сессия), одобренная в марте 1965 г., повторяла еще один момент двадцатилетней давности – немаловажный в судьбе реформы, если учитывать политическую природу конгресса. Объединенному комитету изначально запрещалось вносить рекомендации относительно правил палат. Это, в конечном счете, позволило избежать твердой оппозиции со стороны не склонных к изменению распределения власти в рамках института поборников "консерватизма" (хотя такие атрибуты деятельности конгресса, как правило старшинства, флибустьерство в сенате и ряд других остались незатронутыми, что вызывало немало нареканий со стороны более радикальных сторонников реформы). "Цель этой резолюции, – сказал Монрони в сенате 8 марта 1965 г., – найти решение тех проблем конгресса, по которым существует консенсус" [5].

Объединенный комитет, возглавляемый сенатором Монрони и конгрессменом Рэем Дж.Мэдденом (Индиана) и состоявший еще из десяти членов конгресса, приступил к проведению слушаний 10 мая 1965 г. В течение 41 дня открытых сессий были собраны "свидетельства" 83 членов конгресса, 19 политологов, 26 представителей лоббистских организаций и 9 официальных лиц правительства [6]. Всего в комитете было получено 426 предложений. Лидирующее место занимали вопросы финансового контроля, процедуры и расписания заседаний палат и вопросы обеспечения информацией и доступа к исследованиям [7].

28 июля 1966 г. объединенный комитет представил отчет, обобщающий результаты слушаний. Так как комитет не был наделен полномочиями вносить на рассмотрение конгресса законодательные предложения, предполагалось, что для придания рекомендациям законодательной формы в обеих палатах будут созданы специальные комитеты [8]. Принятие закона затянулось на четыре года. Несколько законопроектов было похоронено в комитете правил палаты представителей из-за оппозиции предлагаемым изменениям в юрисдикции комитетов палаты, а также мерам, затрагивающим комитетскую процедуру, обеспечение штатом и регулирование лоббистской деятельности [9]. Окончательный вид законопроект о реорганизации легислатуры приобрел лишь летом 1970 г., когда 17 июня 1970 года комитетом правил был представлен доклад H.R.17654 [10].

С 13 июля 1970 г. палата представителей дебатировала билль в течение 11 дней. 17 сентября 1970 г. законопроект был принят 326 голосами против 19. 5-6 октября были проведены дебаты и в сенате, и законопроект получил 59 голосов сенаторов (против – 5). Палата представителей вернулась к рассмотрению законопроекта и одобрила поправки сената 8

октября. 26 октября 1970 г. закон (PL 91-510) был подписан президентом Р.Никсоном. Большинство его положений вступало в силу с января 1971 г. – с началом работы конгресса 92-го созыва [11].

Суммируя положения Закона 1970 г., можно выделить несколько основных "измерений" реформирования конгресса, им предусмотренных. Во-первых, это меры, затрагивающие процедуру комитетов конгресса [12]. Во-вторых, неудача финансовой реформы, предусмотренной Законом 1946 г., подтолкнула к разработке и включению в новый закон мер, призванных помочь конгрессу получать и анализировать информацию по финансовым вопросам вообще и по бюджету, в частности [13]. Третью группу положений составляет "законодательный контроль" [14]. Наконец, Закон 1970 г. предполагал укрепление штата ГСУ и ЗСС с целью аналитической поддержки комитетов, а также дальнейшее значительное расширение штата комитетских помощников. За период с 1966 г. по 1975 г. штат постоянных и специальных комитетов конгресса возрос почти в два раза: в палате представителей – с 566 до 1046, в сенате – с 642 до 1038. В то же время штат персональных помощников конгрессменов увеличился с 3795 до 6114, а сенаторов – с 1803 до 2935 [15]. Законодательно был закреплен статус Управления консультанта по законодательным вопросам в палате представителей (пункты 501-531) и учреждено новое управление, призванное служить информационным центром для претендентов на вакантные должности в штате помощников, а также для членов конгресса, ищущих подходящих кандидатов на эти должности (пункт 406).

Закон касался также ряда вопросов внутреннего управления и учредил объединенный комитет по операциям конгресса с полномочиями постоянного контроля организации конгресса и вынесения рекомендаций по оптимизации его деятельности (пункты 401- 407). Этот объединенный комитет просуществовал до 1977 г. [16].

Со временем многие из положений закона подверглись эрозии (подобно предшествующему Закону 1946 г.). Однако, суммируя его достижения, старший специалист ИСК Вальтер Кравитц отметил: "скромный подсчет очков, однако, не таков, чтобы им можно было пренебречь" [17].

## Слушания в объединенном комитете по организации конгресса 1965 г.

В ходе слушаний в объединенном комитете по организации конгресса в 1965 г. был высказан целый ряд предложений, касавшихся деятельности Законодательной справочной службы. Для удобства их рассмотрения можно выделить три группы: во-первых, общие вопросы информационного обеспечения; во-вторых, оценка деятельности ЗСС и, наконец, предложения, касающиеся путей преодоления трудностей, с которыми сталкивается служба.

Замечания участников слушаний, которые могут быть отнесены к первой группе, сводились во многом к размышлениям о необходимости обеспечения информационной независимости конгресса как политического института и к определению роли и места ЗСС.

Так, конгрессмен Дж.Брадемас (Индиана) отметил в своем выступлении, что конгресс должен обеспечить себя более эффективной экспертизой, если он хочет быть способным инициировать собственную политику [18]. Сопредседатель объединенного комитета Э.С.Майк Монрони недвусмысленно выразился на одном из заседаний: "Власть конгресса всегда измеряется источниками информации". По его словам, при недостатке хорошего исследования противостоять исполнительной власти становится для законодательного органа очень сложной задачей [19]. Это становится еще более актуальным, – вторил ему профессор университета Индианы Д.Дерг, – в условиях "почти полной монополии исполнительной власти в вопросах обработки информации" [20].

Эта тема была затронута и в выступлении профессора политологии государственного университета штата Огайо Дж.Робинсона. Он отметил, что конгресс слишком зависим от источников информации исполнительной власти о состоянии страны и мира. Конгресс не имеет независимых источников информации, т.к. даже "его собственное оружие – ЗСС – во многом опирается на публикации исполнительной власти как первоисточник информации" [21]. Между тем, от качества продукции ЗСС, по замечанию Э.Гриффита, зависит "качество законодательной работы и расследований самого конгресса" [22]. Причем, по словам конгрессмена Г.С.Риюсса (Висконсин), только сами законодатели могут определять политику, роль ЗСС – предоставить членам конгресса информацию и необходимое время для исполнения законодательных функций "обдуманно и тщательно" [23].

Была и еще одна проблема, определившая общее направление в обсуждении вопросов, связанных с ЗСС. Сенатор Дж.К.Боггз (Делавэр)

отметил, что нагрузка на членов конгресса со времени принятия Закона 1946 г. значительно возросла, и "члены конгресса ощущают этот пресс постоянно" [24]. Э.Гриффит охарактеризовал данную ситуацию следующим образом: произошли существенные изменения в общем объеме и сложности законодательной деятельности, включая контроль со стороны конгресса за правительственными операциями. Кроме того, претерпели изменения и взаимоотношения законодателей с избирателями. По мнению Э.Гриффита, это выразилось в том, что у членов конгресса появилась потребность быть информированными по значительно более широкому кругу вопросов [25].

Конгрессмен С.Страттон высказал предложение о расширении рамок деятельности ЗСС. Он отметил, что служба предоставляет необходимую информацию лишь по запросу, поступившему от члена конгресса. С его точки зрения, было бы целесообразным, чтобы ЗСС предпринимала "обзор и анализ" наиболее важных вопросов, находящихся на рассмотрении конгресса, на регулярной основе, подобно тому, что выполнялось в то время Исследовательской группой демократической партии (Democratic study group) и "Конгресшл Квотерли" [26]. Та же мысль присутствует и в выступлении Ч.О.Джоунса из Университета Аризоны – он считал необходимым поддержание т.н. "библиотеки текущих вопросов", включающей публикации правительственных организаций и исследовательских фондов по "принципиальным вопросам", рассматриваемым конгрессом. Он отметил, что ЗСС уже предпринимает нечто подобное, но эта работа, с его точки зрения, должна выполняться "более масштабно и целенаправленно" [27].

Интересный аспект той же проблемы подчеркнул доктор У.Эллиот, профессор Американского университета, который во второй половине 1940-х годов работал в ЗСС. Он внес предложение о том, чтобы служба работала по типу информационного центра, где содержалась бы информация по основным законодательным проблемам, особенно тем, которые затрагивали работу нескольких комитетов [28].

Что касается оценки деятельности ЗСС, то в ходе слушаний было высказано немало положительных отзывов о ее работе. Так, сенаторы Дж.К.Боггз (Делавэр), Э.С.М.Монрони (Оклахома), К.И.Мундт (Южная Дакота), К.П.Кейз (Нью Джерси), конгрессмены Б.С.Розенталь (Нью Йорк), Г.С.Риюсс (Висконсин), К.Хеклер (Западная Вирджиния), Д.Г.Холл (Миссури), Ч.Матигас-младший (Мэриленд) и О.Бурлесон отметили, что ЗСС оказывала очень ценную поддержку членам конгресса [29]. В ряде свидетельств отмечалось высокое качество продукции ЗСС [30]. Весьма логичным видится в связи с этим вывод, прозвучавший в

"свидетельствах" Б.Розенталя, У.Л.Спрингера, Ч.Матиаса, К.Хеклера и К.Кейза: необходимо поддержать, расширить и укрепить службу [31].

Однако ряд законодателей, принимавших участие в слушаниях, отрицательно оценили работу ЗСС. Одним из них был конгрессмен Роберт Дж.Доул (Канзас) [32], а по словам конгрессмена Дж.Брадемаса (Индиана), "Библиотека Конгресса была бы последним местом в Соединенных Штатах, куда бы он обратился" в случае, если бы ему потребовалась помощь в подготовке доклада для высокоинтеллектуальной, грамотной аудитории по какой-либо важной проблеме государственной политики [33].

Сенатора Х.Скотта (Пенсильвания) не устраивало в работе ЗСС то, что для подготовки "адекватного исследования" ей требовалось слишком много времени [34]. Сенатор Г.Эллотт (Колорадо) выразил сожаление, что получал от Справочной службы в ответ на свой запрос "слишком мало, слишком поздно". Он также высказал сомнение по поводу того, должны ли "научные советники", столь необходимые законодателям, располагаться в Библиотеке Конгресса [35]. Р.Доул предложил конгрессу пересмотреть отношение к использованию консультантов. С его точки зрения, "профессионалы" должны привлекаться на временной основе – либо непосредственно комитетами, либо через ЗСС [36]. Дж.Брадемас видел выход из этой ситуации в учреждении объединения специалистов "действительно высочайшего уровня". Иной выход, по его мнению, мог бы быть в регулярных встречах-семинарах законодателей с группой ученых округа [37]. Политолог из Пенсильванского государственного университета Л.К.Петтит предложил рассмотреть возможность приглашения в конгресс ведущих специалистов страны по тем или иным проблемам с тем, чтобы дополнить экспертизу, предоставляемую ЗСС. По его мнению, верно выбранный эксперт, прилетевший в Вашингтон, мог бы проконсультить комитет или любого члена конгресса, в то время, как ЗСС потребовалось бы несколько недель на разработку собственного документа [38].

Негативные оценки деятельности ЗСС во многом были связаны с проблемой неверного использования службы. Инициатором дискуссии на эту тему был Э.С.Майк Монрони. Он не раз отмечал, что ЗСС призвана быть "резервуаром исследовательских талантов", т.е. объединять специалистов очень высокого уровня, способных оказать помощь законодателям в разработке сложных проблем, стоящих в повестке дня. Однако, по мнению Монрони, случаи использования службы для ответов на письма избирателей стали слишком распространенными. "Мы просто сбрасываем" на них рутину обработки писем избирателей", – сказал

Монрони в ходе слушаний [39]. Эта практика, загружая службу "количественно" и отвлекая ее ресурсы, мешала исполнению более существенной и важной работы. М.Монрони предостерегал членов конгресса о том, что ЗСС превращается в службу для избирателей [40]. Причем ответственность за столь нерациональное ее использование следовало, по мнению Монрони и К.Хеклера, возложить на самих членов конгресса [41]. Продолжая эту линию, конгрессмен Дж.В.Линдсэй (Нью-Йорк) предложил установить четкие правила с тем, чтобы контролировать использование службы [42].

Между тем, сенатор К.И.Мундт (Южная Дакота) высказал мнение, что в привлечении ЗСС к ответам на письма избирателей нет ничего дурного. "В стране, которая тратит сотни миллионов долларов для повышения образовательного уровня своих граждан, – сказал он, – мы не должны закрывать канал такого рода для получения знаний" [43].

Интересным является замечание по этому поводу Э.Гриффита. Он отметил, что комитет по управлению палаты представителей и подкомитеты по ассигнованиям считали обработку почты избирателей в ЗСС оправданной, потому что "избиратели имеют тенденцию задавать одни и те же вопросы в 80% случаев". Тем самым, обработка их в одном подразделении была экономически выгодна. В реальности, эта работа не потребляла слишком много времени специалистов; хотя в ситуации, когда количество подобных запросов исчисляется тысячами, это создавало некоторые административные проблемы. Э.Гриффит предложил учредить отдельное подразделение в Библиотеке конгресса для работы с запросами, в основе которых лежат письма избирателей, – либо под административным контролем ЗСС, либо вне него. Первый вариант виделся ему более приемлемым, т.к. многие вопросы избирателей так или иначе касаются проблем, стоящих перед самими законодателями. Следовательно, можно было бы избежать двойной работы над одними и теми же вопросами и использовать материалы, подготовленные ЗСС и в ответах на запросы самих законодателей, и в ответах на письма избирателей [44].

Идея учреждения отдельного подразделения для обработки вопросов избирателей в рамках ЗСС получила поддержку сенаторов И.Л.Бартлетта и Б.Э.Джордана и конгрессмена К.Д.Пеппера (Флорида) [45]. В выступлениях сенаторов Монрони, Х.Скотта, Дж.Спаркмена и конгрессмена К.Хеклера прозвучало предложение о создании отдельного подразделения вне рамок ЗСС [46].

Выступление на слушаниях директора ЗСС Хью Л.Элсбри представляет особый интерес. Оно освещает проблемы службы изнутри, а сопос-

тавление взглядов руководства службы с мнениями законодателей даст достаточно интересный материал для анализа. По словам Х.Элсбри, запросы, в основе которых лежат вопросы избирателей, действительно создают службе "административную головную боль" [47]. Кроме того, имидж ЗСС значительно пострадал оттого, что подобная деятельность получала излишнюю гласность. Однако большинство законодателей считали подобную помощь со стороны ЗСС вполне обоснованной и оправданной [48]. В таких условиях отказ службы выполнять подобные запросы не был бы решением данной проблемы, тем более что Х.Элсбри не считал ее самой главной для службы. По его мнению, это не способствовало бы уменьшению общего количества запросов, поступающих в службу, — просто вопросы избирателей могли быть представлены как запросы самих членов конгресса [49].

Предоставление "ограниченных услуг" по данному виду запросов виделось руководству службы более приемлемым выходом. ЗСС никогда не проводила значительных исследований по вопросам избирателей, ограничиваясь предоставлением уже готовых материалов с использованием информационных файлов (к моменту слушаний их в службе подерживалось около двух тысяч) — в 90% случаев, по свидетельству Х.Элсбри [50]. По подсчетам директора ЗСС, выполнение запросов избирателей занимало около 19% времени специалистов службы [51]. Кроме того, увеличение общего количества запросов избирателей было менее быстрым, чем запросов комитетов и членов конгресса. Так, в сопоставлении данных за шесть месяцев 1964 и 1965 гг., число запросов избирателей выросло на 7% по сравнению с 20-процентным ростом числа запросов комитетов и членов конгресса [52]. Более того, в выработанной службой системе приоритетов запросы избирателей имели самый низкий рейтинг, приоритет отдавался запросам комитетов, а затем членов конгресса; причем служба выполняла в первую очередь срочные запросы и запросы, не требующие более часа исследовательского времени [53].

С 1961 г. обработка запросов, инициированных письмами избирателей, была сконцентрирована в специально созданном для этих целей подразделении (т.н. "ready reference") [54]. В 1964 г. оно было заменено реферативным сектором в рамках отдела по вопросам работы правительства и общих исследований. В обязанности сектора входила обработка не только запросов избирателей, но и части запросов, поступивших от самих законодателей, — таких, как поиск материалов в газетах и подборка цитат по интересующим членов конгресса вопросам, — а также библиографическое обслуживание [55]. По мнению Х.Элсбри, образо-

вание нового сектора имело положительное значение в том смысле, что ограничило прямое вмешательство запросов избирателей в проведение серьезных исследований предметными специалистами для членов и комитетов конгресса [56].

Таким образом, в своем выступлении директор ЗСС Х.Элсбри недвусмысленно дал понять, что для службы проблема запросов избирателей, получившая столь широкое освещение в материалах слушаний благодаря настойчивости Монрони, не была самой насущной. Куда большую озабоченность руководителя ЗСС вызывала другая проблема. Если в середине 1940-х гг., по словам Х.Элсбри, "основной задачей Справочной службы было стимулирование идеи и практики среди членов конгресса использовать ее не только как источник информации, но и как значительный ресурс штата в законодательном процессе", то ко времени проведения слушаний (1965 г.) главной проблемой стало то, что от службы требовалось выполнение слишком широкого круга задач [57]. Это было связано с тем, что изначальная цель работы службы, подтвержденная также Законом 1946 г., — предоставление необходимой информации и технической помощи по вопросам, связанным с законодательством, — трансформировалась в оказание помощи по всем вопросам, относящимся к официальным обязанностям законодателей. Естественно, что это более широкое толкование обязанностей ЗСС требовало больше ресурсов, чем те, которыми она располагала.

В выступлении перед объединенным комитетом Х.Элсбри особо выделил две тенденции в развитии требований законодателей. Во-первых, увеличение числа запросов на подготовку специального доклада или исследования (т.н. *tailormade reports and research*). Примерами подобных запросов могли служить проведение анализа результатов выборов или анализа федеральных расходов в конкретном штате или округе. Естественно, такие запросы не могли быть удовлетворены предоставлением исследования или материалов общего характера, содержащихся в файлах ЗСС. К этой же категории Х.Элсбри относил и запросы на подготовку речей для членов конгресса, отметив, что они значительно и часто неоправданно загромождают работу специалистов [58].

Во-вторых, все больше запросов, поступающих в службу, носили пометку "срочно" (*rush*). Когда какой-либо из вопросов в конгрессе становился "горячим", это вызывало всплеск подобных запросов. Еще одним их источником — стремление немедленно получить необходимую информацию в ходе дебатов или в ситуации, когда член конгресса неожиданно приглашен выступить на слушаниях и т.д. Срочным запросам законодателей придавалось в ЗСС приоритетное значение. Такой подход находил

одобрение среди членов конгресса, но он имел и негативные последствия. Исследователи вынуждены были откладывать работу, которой они занимались до поступления срочного запроса. В ситуации, когда количество срочных запросов было подавляющим, возникали проблемы как с качеством предоставляемой законодателям "продукции" службы, так и со своевременным выполнением запросов [59]. "Это всегда нервирует законодателя, когда он посылает запрос, который не должен занять больше пары дней работы, и получает ответ спустя три недели, — отметил Х.Элсбри в ходе слушаний. — В данной ситуации, я полагаю, самая серьезная проблема — недостаточное количество специалистов, потому что у нас в службе нет свободных людей, готовых заняться исполнением запроса в ту самую минуту, когда он поступает" [60].

Таким образом, Х.Элсбри не видел ничего несоответствующего назначению ЗСС в том, что члены конгресса предъявляли к ней требования, укладываемые в отмеченные им две тенденции. Проблема состояла в том, что эти вполне обоснованные требования законодателей не могли быть удовлетворены на основе имеющихся в распоряжении службы ресурсов.

Вопросу о путях преодоления трудностей, с которыми сталкивается ЗСС в своей работе, директором службы Х.Элсбри в выступлении перед объединенным комитетом было уделено значительное внимание. Им было внесено на обсуждение четыре возможных подхода. Во-первых, ограничение предоставляемых услуг либо за счет ликвидации некоторых "маргинальных" (к числу которых он относил обработку запросов избирателей и написание речей), либо за счет установления некоего лимита для запросов самих законодателей. Во-вторых, повышение эффективности при введении в действие новых процедур, например, автоматической обработки данных. В-третьих, проведение организационных изменений не только с тем, чтобы повысить эффективность, но чтобы акцентировать приоритетность предоставления услуг, касающихся операций самого конгресса. И, наконец, укрепление ресурсов службы с тем, чтобы она была способна справиться с растущей нагрузкой [61]. "С моей точки зрения, — отметил Х.Элсбри, — комбинация отдельного исполнения определенных типов общих исследований и реферативного обслуживания вкупе с организационными изменениями и достаточно существенным, но выборочным, увеличением штата могли бы наилучшим образом служить интересам конгресса" [62].

О проблемах, связанных с обработкой запросов избирателей и написанием речей, говорилось выше. Следует лишь повторить, что полный отказ ЗСС от выполнения подобных услуг был, с точки зрения

Х.Элсбри, неприемлем. Что касается введения ограничений на запросы самих законодателей, то эта мера вызывала новые вопросы и сомнения относительно критериев этих ограничений — должны ли они основываться на количественных показателях, учете затрат времени или финансовых затратах. С точки зрения директора ЗСС, стоимость проведенных работ могла бы быть наиболее приемлемой основой при введении системы квот, "но проблема учета и управления практически сводит на нет ее преимущества" [63].

Что касается возможностей повышения эффективности службы благодаря внедрению автоматической обработки данных, то участники слушаний отмечали значительные преимущества использования компьютеров в исследовательской работе — этому уделили внимание в своих выступлениях конгрессмены Дж.Махон (Техас), Ч.Магиас (Мэриленд) и Д.Г.Холл (Миссури), а также Сидней Загри [64]. На фоне оптимистичных замечаний законодателей высказывания Х.Элсбри выглядят достаточно скептическими. "Автоматическая обработка данных, — отметил он, — не способна ни решить проблем ЗСС, ни облегчить их в значительной степени, по крайней мере, в ближайшее время" [65]. Скептицизм Х.Элсбри объясним, если учесть, что переход на новую систему хранения и обработки данных требовал значительных затрат времени и усилий программистов, а осязаемые преимущества могли проявиться очень нескоро. Он же был озабочен проблемами, которые стояли перед вверенной ему службой каждый день.

Предлагая вниманию членов объединенного комитета возможные, с его точки зрения, организационные изменения в службе, Х.Элсбри выделил несколько вопросов. Он уделил значительное внимание необходимости отдельной обработки запросов избирателей и запросов законодателей общего справочного характера (об образовании соответствующего отдела говорилось выше). Следует лишь отметить, что директор службы считал целесообразным увеличить его штат в два раза — с 25 до 50 человек — с тем, чтобы он мог адекватно выполнять возложенные на него функции [66].

Исследовательские отделы, по мнению Х.Элсбри, также должны быть доукомплектованы — с тем, чтобы "исправить те безумные условия, в которых специалисты вынуждены работать" [67]. По его подсчетам, было целесообразным увеличить персонал, работающий в службе на постоянной основе, с 223 до 300 человек и, соответственно, увеличить ассигнования с 2,5 млн. долларов до 3 млн. долларов в течение следующих двух лет [68].

Но на замечание сенатора К.Мундта, действительно ли эти 500 тысяч долларов способны решить все проблемы ЗСС, Х.Элсбри ответил отрицательно. Финансовые затруднения усложняли жизнь, отметил он, но куда более серьезной и первоочередной задачей была для него "организация предметных специалистов".

Служба во второй половине 1960-х гг. имела в несколько раз больше специалистов в различных областях знаний, чем 20 лет назад, и это подталкивало руководство ЗСС "постоянно экспериментировать над тем, как их сгруппировать" для наиболее эффективной работы. Х.Элсбри отметил, что эта проблема сродни комитетской системе – "не важно, как вы организуете ее, всегда останется некоторое дублирование в юрисдикции комитетов" [69].

Суммируя содержащиеся в материалах слушаний замечания, касающиеся Законодательной справочной службы, следует отметить следующее. Законодатели выражали свою озабоченность относительным ослаблением положения конгресса как политического института в системе разделения властей. Одним из инструментов поддержания баланса было достижение информационной независимости конгресса от исполнительной власти. Ряд положительных оценок деятельности ЗСС свидетельствует, что служба рассматривалась законодателями как возможное средство достижения и поддержания такой независимости. Негативные оценки службы основывались, главным образом, на сомнениях относительно целесообразности ассоциирования экспертного обслуживания конгресса с ЗСС, работающей в рамках Библиотеки. Кроме этого, корнем некоторой неудовлетворенности службой было нерациональное ее использование (это настойчиво подчеркивал Э.С.Майк Монрони), что приводило к ее перегруженности и, как следствие, к сбоям в ее работе.

В условиях фундаментальных изменений в функциях, выполняемых службой, директор ЗСС обосновывал необходимость их формального закрепления и соответствующего финансового обеспечения. Х.Элсбри подчеркивал, что расширение сферы деятельности ЗСС было органическим, т.е. постепенно выросло из потребностей конгресса в целом и его членов, и следовательно, должно было быть поддержано и закреплено в законе.

В итоговом документе объединенного комитета по организации конгресса нашли отражение наиболее общие, затрагивающие основы функционирования ЗСС положения. Он был обнародован 28 июля 1966 года [70]. Шестьдесят шесть предложений, получивших единогласную поддержку членов комитета, были немедленно инкорпорированы в Акт о реорганизации легислатуры 1966 года [71]. Одиннадцать рекомендаций,

непосредственно касавшихся ЗСС, имели целью "усилить ведущие принципы, принятые в 1946 году и обеспечить основу для повышения эффективности этой организации" [72].

Комитетом предлагалось переименовать ЗСС в Исследовательскую службу Конгресса (ИСК) с тем, чтобы "подчеркнуть, что информационные потребности конгресса включают значительно больше, чем простое приобретение, хранение и пополнение данных и информации, выработанных повсеместно". Далее в отчете отмечалось: "Исследовательские потребности конгресса сегодня таковы, что требуют объединения экспертов, которые по своей собственной инициативе способны создавать новую информацию и данные, имеющие отношение к законодательной работе конгресса... Законодательной "ветви" необходимы творческие исследования, которые не только анализируют и оценивают, но и представляют жизнеспособные и конструктивные альтернативы предложенным программам и политике. Вкратце, теперь недостаточно для Службы быть организацией, ориентированной преимущественно на реферативную работу" [73].

Как средство качественного усиления штата службы рекомендовалось уполномочить ИСК нанимать на временной основе экспертов и консультантов исследовательских организаций "как дополнение к ее постоянному штату", а также назначать специалистов и старших специалистов на более высокие должности без учета регуляций гражданской службы, ограничивающих такие назначения [74].

Комитетом рекомендовалось также создать новый отдел, занимающийся обработкой рутинных реферативных запросов, чтобы эта деятельность не мешала специалистам службы выполнять "основную функцию помощи комитетам и членам конгресса по законодательным вопросам" [75] (в декабре 1966 года реферативный сектор был трансформирован в новый отдел справочного обслуживания конгресса [76]). Комитет счел необходимым прекратить подготовку резюме и дайджестов по публичным слушаниям в комитетах [77].

Кроме этого, в докладе объединенного комитета особо подчеркивалось, что директору службы следует "предпринять шаги для обеспечения большей связи между службой и комитетами конгресса", так как комитеты "играют решающую роль в законодательном процессе", и, следовательно, служба должна отдавать приоритет их исследовательским и информационным потребностям [78].

Ряд рекомендаций объединенного комитета был нацелен на установление прямой ответственности службы перед конгрессом. Во-первых, комитет предлагал изменить процедуру назначения директора службы –

кандидатура на пост руководителя службы, выдвинутая библиотекарем конгресса, должна одобряться большинством голосов в объединенном комитете по делам Библиотеки Конгресса. Во-вторых, директор службы должен представлять тому же комитету ежегодный отчет, чтобы "сделать более доступной для всех членов [конгресса] информацию относительно ее работы". И, в-третьих, предполагалось, что бюджет службы будет представляться библиотекарем конгресса "как отдельная часть в общем бюджете Библиотеки Конгресса" [79].

В итоговом документе объединенного комитета по организации конгресса также было уделено внимание вопросу о полном отделении службы от Библиотеки Конгресса с целью "гарантировать, что служба будет агентством, непосредственно ответственным перед конгрессом". Однако объединенный комитет пришел к выводу, что "преимущества нахождения службы в рамках Библиотеки Конгресса перевешивают те, которые возможны при ее отделении"; в частности, нахождение службы в рамках Библиотеки Конгресса обеспечивает доступ к громадной коллекции ее материалов и поддерживает репутацию непредвзятости [80] (на этом вопросе в ходе слушаний остановился председатель объединенного комитета по делам Библиотеки Конгресса сенатор Б.Эверетт Джордан [81]).

Рекомендации объединенного комитета по организации конгресса практически без изменений сохранились в ходе дальнейшего обсуждения вопроса в конгрессе, в частности, в докладе сенатского комитета правительственных операций, датированном 23 мая 1969 г. [82], и нашли законодательное воплощение в пункте 321 части 2 титула III Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. (полный текст см. в приложении 1).

### РАСШИРЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ИСК ПО ЗАКОНУ О РЕОРГАНИЗАЦИИ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1970 Г.

При анализе изменений в деятельности службы, инициированных Законом 1970 г., следует обратить внимание, во-первых, на усиление ее исследовательских функций и, во-вторых, на большую автономность ИСК в рамках Библиотеки Конгресса.

### Усиление исследовательских функций ИСК

В соответствии с подпунктом 203 (а) Законодательная справочная служба была переименована в Исследовательскую службу Конгресса (ИСК). Как отмечалось в сопровождавшем законопроект докладе комитета правил, это было сделано для того, чтобы "выразить более точно основную тенденцию в развитии ее обязанностей" и подчеркнуть "главную [на новом этапе] функцию службы" [83]. Тем самым, стремление конгресса к усилению исследовательских и аналитических функций службы нашло свое законодательное подтверждение.

Новые обязанности ИСК были зафиксированы в подпункте 203 (d). Его первая часть дополнила предписанную еще Законом 1946 г. обязанность службы "консультировать и помогать любому комитету сената или палаты представителей и любому объединенному комитету конгресса в анализе и оценке законодательных предложений в рамках юрисдикции комитета или рекомендаций, представленных президентом или любым исполнительным агентством", следующим образом:

"...помогать комитету в —

- (А) определении целесообразности принятия этих предложений;
  - (В) оценке возможных результатов этих предложений и альтернативных им;
  - (С) оценке альтернативных методов достижения тех же результатов"
- [84].

Эти положения Закона 1970 г. соответствовали содержанию в то время новой для американской политической науки дисциплины "Анализ политики". Рамки исследовательской и аналитической работы службы не ограничивались лишь перечисленными выше. Та же первая часть подпункта включала емкую формулировку, обязывающую ИСК предоставлять и иные исследовательские и аналитические услуги, какие комитет сочтет необходимыми для "обеспечения базы для надлежащего рассмотрения законодательных предложений и рекомендаций" [85]. Причем доклад комитета правил отмечал, что служба "должна отдавать приоритет своим новым функциям" [86].

Вовлечение ИСК в «массированный "анализ политики"» (формулировка комитета правил [87]) требовало от службы поддерживать постоянную связь с комитетами конгресса. Кроме этого общего указания, также закрепленного в первой части подпункта 203 (d), Закон 1970 г. содержал положения о двух новых конкретных обязанностях относительно связи с комитетами.

Во-первых, служба обязывалась "предоставлять каждому комитету сената и палаты представителей и каждому объединенному комитету двух палат при открытии нового конгресса перечень программ и мероприятий в рамках юрисдикции комитета, выполнение которых по действующему закону истекает в течение срока работы конгресса данного созыва" (подпункт 203 (d) (2)) [88]. Достаточно очевидной является цель данного положения – заранее информировать комитеты о подобных программах. Доклад комитета правил определил необходимость этой деятельности как "давно назревшую" [89].

Во-вторых, службе предписывалось "предоставлять каждому комитету сената и палаты представителей и каждому объединенному комитету двух палат при открытии нового конгресса перечень предметных областей, в основательном анализе которых комитет мог быть заинтересован" (подпункт 203 (d) (3)) [90]. Цель данного положения – двояка. С одной стороны, это позволяло комитетам конгресса заранее проанализировать возможную повестку дня следующей сессии и, как следствие, определить, какую исследовательскую и иную помощь они хотели бы получить со стороны ИСК. По этому поводу доклад комитета правил отмечал: "Перспективное планирование необходимо, если комитеты собираются извлечь максимальную пользу из ресурсов, предоставляемых Исследовательской службой Конгресса" [91]. С другой стороны, подобная деятельность позволяла самой службе заранее подготовиться к тому кругу проблем, по которым она будет вынуждена поставлять информацию, ибо комитет правил предполагал "тесное сотрудничество ИСК с комитетами и их штатом при подготовке этих перечней" [92].

Еще одним положением нового закона (часть 7 подпункта 203 (d)) ИСК обязывалась "по запросу, сделанному любым комитетом или членом конгресса, готовить... краткий меморандум относительно одной или более законодательных мер, по которым любым комитетом были объявлены слушания" [93]. Этим требованием закона заменялось прежнее положение, по которому служба обязывалась готовить резюме и дайджесты открытых слушаний. Как отмечалось в докладе комитета правил, "этот вид услуг не обеспечивает... потребностей конгресса в той степени, какая могла бы оправдать его продолжение" [94]. Предполагалось, что предоставляемые службой меморандумы будут содержать формулировку целей законопроектов, описание других мер, преследующих подобные цели и внесенных в конгресс ранее, а также перечисление всех мероприятий, предпринятых конгрессом относительно этих биллей [95]. Таким образом, Закон 1970 г. заменял обработку материалов уже проведенных слушаний работой на стадии подготовки к слуша-

ниям, что, по словам комитета правил, "более эффективно могло бы обеспечивать информационные и исследовательские потребности конгресса относительно законодательных вопросов" [96].

Еще одной мерой, призванной укрепить Исследовательскую службу Конгресса в условиях значительного расширения ее функций, было увеличение ее штата. Согласно докладу комитета правил, штат ИСК должен был быть утроен к 1975 г. Тем самым комитет правил принял многократно звучавшее в ходе слушаний предложение о расширении службы – расширении достаточно большим, чтобы обеспечить адекватное выполнение новых обязанностей. Комитетом признавалось, что в долгосрочной перспективе даже столь значительное увеличение штата службы, несомненно требующее значительных затрат, будет более эффективным, чем распределение дополнительного пятилетнего переходного периода обосновывалось тем, что "внезапное большое расширение персонала нецелесообразно и невозможно, учитывая трудности укомплектования штата исследователей" [98].

Несмотря на это беспрецедентное в истории увеличение штата службы в течение такого короткого периода, большее значение имеют, конечно, качественные изменения в штате сотрудников ИСК.

В соответствии с пунктом 203 (c) (2) библиотекарь конгресса мог назначать исследователей на должности специалистов и старших специалистов. В Законе 1946 г. фиксировалась возможность назначения библиотекарем конгресса старших специалистов. Напомним, что тогда появление этой должности имело целью выделить в обособленную группу предметных специалистов из общей массы библиографов и референтов. В 1970 г. при значительном расширении штата и включении исследователей в «массированный "анализ политики"» появилась новая должность для исследователей – специалист. На должность старшего специалиста назначались наиболее опытные и заслуженные. Причем, в законе сохранялось положение о том, что "ранг старших специалистов в каждой области будет не меньше, чем самый высокий ранг аналитиков и консультантов без контрольных полномочий исполнительной власти правительства" (подпункт 203 (c) (2) (A)) [99].

Важное новое полномочие службы содержалось в следующей части (B) подпункта 203 (c) (2). Она устанавливала, что "должности специалистов и старших специалистов в Исследовательской службе Конгресса могут соответствовать GS-16, 17 и 18 генерального перечня пункта 5332 титула 5 Кодекса Соединенных Штатов безотносительно пункта 5108 (a) этого титула" [100], который предполагал одобрение большинством

комиссионеров гражданской службы назначений на должности, соответствующие GS-16, 17 и 18 и ограничивал число таких назначений [101]. Таким образом, исключение ссылки на это положение закона давало возможность присваивать специалистам и старшим специалистам более высокие разряды. Единственным условием таких назначений было одобрение комитетом по делам Библиотеки. Как отмечалось в докладе комитета правил, "цель подобного исключения — создать базу для того, чтобы привлечь... высококвалифицированных специалистов... для того, чтобы обеспечить конгресс исследовательскими услугами самого высокого качества" [102].

Подпункт 203 (b) (2) Закона 1946 г. устанавливал круг областей специализации старших специалистов. Подпункт 203 (e) нового Закона внес в него некоторые изменения. Во-первых, назначения в этих перечисленных областях распространялись и на специалистов наряду со старшими специалистами. Во-вторых, назначения могли производиться библиотекарем только по рекомендации директора службы. В-третьих, в круг областей специализации были включены новые: такие, как национальная оборона, наука, технология, городское управление, рабочая сила и занятость (последняя область заменила две прежние: "полная занятость" и "рабочая сила"). Кроме этого в подпункт было включено положение, обеспечивающее директору ИСК возможность в будущем пополнять данный перечень специализации. И, наконец, в распоряжении комитетов с любой целью, установленной в подпункте (d), могли находиться не только старшие специалисты, но и специалисты.

Еще одно положение Закона 1970 г., предоставляло директору ИСК право принимать исследователей на временную работу или заключать контракты на проведение определенного исследования с консультантами или экспертными организациями за пределами конгресса (подпункт 203 (h)) [103]. Это право могло применяться в случаях, когда служба не располагала собственными специалистами в какой-либо области, а прием на работу специалиста в данной области на постоянной основе не был оправдан потребностями конгресса [104].

В том, что подпункт 203 (d) (1) закрепил полномочие службы запрашивать в исполнительных департаментах любую интересующую ее информацию [105], можно усмотреть проявление со стороны законодателей озабоченности доминированием исполнительной ветви власти в информационном обеспечении (члены конгресса не раз высказывали эти опасения в ходе слушаний). Показательна в этом отношении фраза, включенная в закон: агентства и департаменты должны подчиняться подобным запросам со стороны ИСК. Доклад комитета правил отмечал,

что законодатели предполагают, что "исполнительная власть будет сотрудничать в этом отношении как только возможно полно", а ИСК обязывалась докладывать комитету, от имени которого она сделала запрос, обо всех случаях неподчинения исполнительного ведомства [106].

Следует обратить внимание еще на одно положение нового закона, закрепившее обязанность службы "готовить и предоставлять информацию, исследования и реферативные материалы и услуги комитетам и членам сената и палаты представителей и объединенным комитетам конгресса" с целью помочь им в выполнении не только законодательных, но и представительных функций (подпункт 203 (d) (5)) [107]. Предоставление информации по вопросам, связанным с представительной функцией членов конгресса, осуществлялось службой уже давно (следует вспомнить хотя бы выступление на слушаниях в объединенном комитете по организации конгресса директора ЗСС Х.Элсбри, в котором он подчеркнул, что обязанности службы давно вышли за рамки предоставления информации исключительно по вопросам, "относящимся к законодательству"), но официальное подтверждение эта помощь нашла лишь в Законе 1970 г.

#### Административные изменения в ИСК

Закон 1970 г. изменил статус Исследовательской службы в рамках Библиотеки Конгресса. В докладе комитета правил, сопровождавшем законопроект, отмечалось, что комитет отверг полное отделение службы от Библиотеки Конгресса (кстати, выводы комитета правил в этой части полностью совпадали с теми, что были сделаны комитетом по организации конгресса). Это решение было аргументировано тем, что "Библиотека служит полезным покровом, защищающим службу от партийного давления. Кроме этого, - отмечалось далее, - эффективность ИСК будет выше при непосредственном доступе к библиотечным коллекциям и административной поддержке со стороны Библиотеки" [108].

Наряду с этим, ряд положений Закона 1970 г. недвусмысленно указывал на то, что его разработчики стремились сделать Исследовательскую службу чутко реагирующей на потребности конгресса и ответственной непосредственно перед ним. Так, автономность службы в рамках Библиотеки Конгресса была закреплена в подпункте 203 (b), который обязывал библиотекаря конгресса предоставить ИСК "полную исследовательскую независимость и максимально возможную административную независимость" и "любым возможным способом поддерживать" ее

[109]. В докладе комитета правил подчеркивалось, что "повышение уровня заработной платы директора службы по сравнению с руководителями других департаментов будет подчеркивать новые взаимоотношения службы с Библиотекой" [110].

Большая автономность ИСК подчеркивалась следующими положениями закона: 1. Согласно подпунктам 203 (с) (2) и 203 (е) нового Закона, назначать заместителя директора службы и ее персонал, в частности специалистов и старших специалистов, библиотекарь конгресса, мог только "по рекомендации директора Исследовательской службы Конгресса" [111], тогда как ранее он принимал эти решения единолично.

2. Директор службы получил право определять ее внутреннюю структуру по своему усмотрению, а также распределять между отделами запросы, поступившие в службу (подпункт 203 (f)) [112].

3. Уже упоминавшееся ранее полномочие директора службы заключать контракты с отдельными исследователями и экспертными организациями (подпункт 203 (h)) также подчеркивало автономность ИСК.

4. Выделение бюджета Исследовательской службы отдельной строкой в бюджете Библиотеки Конгресса, а также процедура, обязывающая директора службы готовить бюджетный проект самостоятельно (подпункт 203 (g)) [113], также свидетельствуют о предоставлении службе большей автономности в рамках Библиотеки.

Следует отметить, что в 1978 г. автономность ИСК в рамках Библиотеки Конгресса получила еще одно подтверждение. Законопроект палаты представителей об ассигнованиях внес изменения в структуру ассигнований на деятельность Библиотеки: расходы ИСК были вынесены отдельно от тех, которые требовались Библиотеке Конгресса для выполнения ее функций как национальной библиотеки, а 9 декабря 1985 г. при обсуждении билля об ассигнованиях была принята поправка сенатора Марка Хэтфилда к Закону о реорганизации легислатуры 1970 г., гласившая, что директор ИСК должен представлять библиотекаря конгресса для рассмотрения и одобрения оценки необходимых ИСК бюджетных средств для включения в Бюджет правительства США [114]. Тем самым, бюджет службы, хотя и требовал формального одобрения библиотекаря конгресса, выносился за рамки бюджета Библиотеки и включался в расходы законодательной "ветви" правительства непосредственно.

5. Подпункт 203 (i) обязывал директора Исследовательской службы предоставлять объединенному комитету по делам Библиотеки отдельный отчет о деятельности службы за истекший финансовый год. Это положение закона подчеркивало не только автономность ИСК в рамках

Библиотеки, но и более пристальный контроль над деятельностью службы со стороны объединенного комитета по делам Библиотеки, что было естественной реакцией на вовлечение службы благодаря ее новым полномочиям "в наиболее существенную функцию законодательства" [115]. Назначение библиотекарем конгресса директора ИСК "по рекомендации объединенного комитета по делам Библиотеки" (подпункт 203 (с) (1)) [116] (чего не было в Законе 1946 г.) также преследовало цель усиления контроля над деятельностью службы.

## ВНЕДРЕНИЕ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРАКТИКУ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА

Правовой основой для развития нового направления деятельности ИСК – аналитического – послужили положения, закрепленные в подпункте 203 (d) Закона 1970 г. Они обязывали службу помогать комитетам конгресса в определении целесообразности принятия предложений, находящихся на их рассмотрении, в оценке возможных результатов реализации этих предложений и альтернативных им, а также в оценке альтернативных методов достижения тех же результатов [117].

Внедрение аналитической деятельности в практику ИСК происходило по канонам в то время новой для американской науки дисциплины – "анализа политики". Хотя американская политика никогда не страдала отсутствием внимания со стороны ученых, это внимание концентрировалось, главным образом, либо на институтах, в которых политика формировалась и претворялась в жизнь (т.н. институциональный подход), либо на политическом поведении индивидов и групп как действующих лиц политического процесса (после "бихевиористской революции", датируемой американскими исследователями 1945-1960 гг. [118]). Оба эти подхода часто пренебрегали содержанием самой политики. Эту нишу и призвана была занять новая дисциплина. В отличие от уже существующих, "анализ политики", в его нормативном значении, предполагал совершенствование содержания политического курса и процесса принятия решений, а не только его изучение и понимание [119].

Теоретические разработки в русле "анализа политики" активизировались с середины 1960-х годов. Ряд исследователей выступили тогда за профессионализацию "анализа политики", подчеркивая ее самостоятельный характер [120], а в первой половине 1970-х годов, по мнению большинства американских ученых, статус "анализа политики" как самостоя-

тельной дисциплины был формально закреплен [121]. Ответ на вопрос о месте "анализа политики" среди других дисциплин неоднозначен [122]. Он предполагает анализ влияния конкретного политического решения в различных аспектах (например, экономическом, социальном, экологическом, международном и т.д.) [123]. Несмотря на все разногласия, исследователи сходятся во мнении, что он может быть определен как *систематическое исследование возможного для политика спектра альтернатив и определение вероятных последствий того или иного выбора*.

### Особенности "анализа политики" в конгрессе

Исходя из данного нами определения, более очевидными представляются условия для применения "анализа политики" в органах исполнительной власти. Каковы же особенности использования "анализа политики" в конгрессе? Какие ограничения на его проведение налагает природа конгресса как высшего законодательного органа, и что способствовало укоренению "анализа политики" в деятельности конгресса в 1970-е годы?

Начать следует с определения двоякой природы конгресса. С одной стороны, последний выступает как законотворческий орган, призванный вырабатывать и определять общий политический курс в масштабах страны. С другой стороны, конгресс – это представительный орган. Следовательно, для члена конгресса обеспечение защиты интересов избирателей своего округа или штата и улучшение таким образом перспектив своего переизбрания является одной из главных целей в принятии решений [124]. Назначение в тот или иной комитет также используется как средство для обеспечения интересов избирателей [125]. При этом следует иметь в виду, что именно комитеты и подкомитеты являются теми структурами, которые разрабатывают законодательство [126], т.е. они имеют дело с сущностью вопросов, стоящих в повестке дня и, следовательно, являются наиболее естественными "потребителями" анализа.

Если принять такую постановку вопроса, что интересы избирателей (трансформирующиеся в интерес переизбрания) для членов конгресса выходят на первый план, то далее следует признать, что законодатели будут прежде всего использовать те аналитические материалы, которые поддерживают их позицию. Эту тенденцию питает и стремление членов конгресса "закрепиться" в том или ином комитете – длительный срок

работы способствует тому, что законодатели вырабатывают определенный подход к проблемам, стоящим на рассмотрении в комитете, тем самым ограничивая возможности "проникновения" анализа, если только он не подтверждает укоренившуюся позицию.

На пути анализа встают и некоторые структурные ограничения. Это, прежде всего, запутанная юрисдикция комитетов и подкомитетов. Каждый из них стремится закрепить за собой контроль над законодательством или хотя бы частью его. В случае передачи законопроекта на рассмотрение в несколько подкомитетов, что равнозначно дроблению вопроса, эффективность анализа снижается, т.к. ни одно из подразделений не проявляет заинтересованности во всеобъемлющем анализе вопроса.

Еще более существенные ограничения накладывает фрагментация штата комитетов и подкомитетов. Как отмечает американский исследователь Кэрл Вайс, "термин "комитетский штат" подразумевает сплоченную организацию, но каждый комитет и подкомитет в действительности имеет два отдельных штата – партии большинства и меньшинства" [127]. Они редко обмениваются информацией – здесь четко проявляются партийные интересы. Еще одна "линия разъединения" – между сенатом и палатой представителей. Информационный обмен между соответствующими по юрисдикции комитетами палат еще более ограничен, чем между партиями [128].

Еще один существенный "ограничитель" внедрения "анализа политики" в практику работы конгресса – недостаток времени. Учитывая, что члены конгресса имеют назначения в нескольких комитетах и подкомитетах, следует признать, что у них просто нет времени, чтобы заниматься анализом. Даже сотрудники штата комитетов имеют ограниченное время для его проведения.

За всеми этими ограничениями стоит политическая природа конгресса [129]. Приверженность стратегии "политика – прежде всего" сужает до минимума возможности применения анализа. Такой подход может быть проиллюстрирован высказыванием одного из аналитиков ИСК, приведенным К.Вайсом: "Наиболее типичный подход комитетского штата: "На чьей ты стороне?" Если ты не с нами, ты должен быть против нас... Объективный аналитик, чья задача – высветить альтернативы и не давать рекомендаций, ощущает пропасть при общении с большинством комитетского штата, потому что для нейтральности здесь нет места" [130].

В то же время, ряд факторов способствовал укоренению и быстрому развитию "анализа политики" в деятельности конгресса в 1970-е гг. Проблемы, появившиеся в повестке дня высшего законодательного ор-

гана, стали более разнообразными и сложными. Они выходили за рамки обычной дистрибутивной практики, господствовавшей ранее в конгрессе (например, проблемы энергетики, охраны окружающей среды и т.д.). С этой точки зрения, рост внимания со стороны конгресса к "анализу политики" как новому средству, способному предложить новые пути решения проблем, выглядит вполне обоснованным. Но решающее значение, по мнению Нормана Бекмана, в середине 1970-х гг. исполнявшего обязанности директора ИСК, имели институциональные факторы [131].

Во-первых, период с конца 1960-х по 1976 г. был временем активно противостояния двух "ветвей" власти (чему способствовало восьмилетнее разделенное правление), особенно при администрации Р.Никсона. Одним из корней этого противостояния были разногласия по войне в Индокитае. Кроме этого, именно в этот период конгресс проявил особую озабоченность эрозией своих конституционных прерогатив перед лицом "имперского президентства".

Во-вторых, в первой половине 1970-х гг. в конгрессе происходила активная децентрализация власти, связанная, в первую очередь, с разрастанием числа подкомитетов и сопровождавшаяся увеличением штата профессиональных помощников. Эта тенденция увеличивала круг потребителей "анализа политики", если учитывать то обстоятельство, что в комитетах и подкомитетах концентрируется процесс выработки решений (эту же причину подчеркивал в одном из интервью и сменивший Н.Бекмана на посту директора ИСК Гилберт Гьюд, бывший конгрессмен от штата Мэриленд [132]).

В-третьих, положительным фактором для развития "анализа политики" послужило значительное обновление состава конгресса. Так, в составе конгресса 95-го созыва, начавшего свою работу в 1977 г., более половины членов были избраны в 1972 г. и позже. Новые члены конгресса, не склонные делать особый акцент на тех программах, в принятии которых они не участвовали, были более восприимчивы к новым подходам, что благоприятно отразилось на развитии "анализа политики".

Хотелось бы еще раз обратить внимание на то, что рубеж 1960-70-х гг. был временем, когда конгресс с особой силой проявлял озабоченность эрозией своих прерогатив. В это время со стороны конгресса недвусмысленно было заявлено о стремлении к информационной независимости от исполнительной власти, как необходимом условии независимости конгресса в системе разделения властей. Первая половина 1970-х гг. ознаменовалась серьезными шагами в этом направлении. Закон о реорганизации легислатуры 1970 г. и Закон о контроле за нерас-

ходуемыми средствами 1974 г. расширили полномочия Генерального счетного управления (ГСУ) в области анализа правительственных программ [133]. В 1972 г. было создано Бюро оценки технологий (БОТ) с целью предоставления конгрессу информации о возможных последствиях внедрения новых технологий [134]. В соответствии с Законом о контроле за нерасходуемыми средствами 1974 г. было создано Бюджетное управление конгресса (БУК) как неотъемлемая часть нового скоординированного бюджетного процесса [135]. И, как уже упоминалось ранее, Закон о реорганизации легислатуры 1970 г. закрепил новые полномочия Исследовательской службы Конгресса в области "анализа политики". ИСК выступила ведущим агентством конгресса в этом направлении и координатором усилий всех четырех вспомогательных служб [136].

Укрепление информационных ресурсов (включая расширение вспомогательных служб и штата помощников) было лишь одним из элементов достаточно обширной программы реформирования конгресса первой половины 1970-х гг. Эта программа реализовалась в расширении полномочий подкомитетов (чем послужила децентрализации власти и распространению ее на более молодых членов конгресса), в изменении системы назначений председателей комитетов (что подорвало систему старшинства и расширило возможности влияния на вырабатываемый в конгрессе курс более молодых членов). Кроме этого, следует упомянуть об изменениях процедурных правил комитетов и правил голосования в палате [137].

Все это позволило ряду исследователей заключить, что реформы первой половины 1970-х гг. значительно укрепили позиции конгресса в системе разделения властей и позволили ему эффективно противостоять "имперскому президентству". Это с наибольшей яркостью проявилось в принятии Резолюции о военных полномочиях 1973 г. и Закона о контроле за нерасходуемыми средствами 1974 г., а также в расширении применения "законодательного вето" и более активном вмешательстве в формулирование и проведение внешней политики [138].

### Практика "анализа политики" в ИСК в 1970-е гг.

Новые обязанности и полномочия, закрепленные в Законе, не были абсолютно новыми для службы. Гораздо раньше 1970 г. она начала проводить работу аналитического характера. Главное значение нового Закона состояло в том, что аналитической деятельности придавалось при-

оритетное значение, и служба вовлекалась в «массированный "анализ политики"». Конкретные формы проведения "анализа политики" Исследовательской службой конгресса, с нашей точки зрения, оптимально учитывали институционную специфику конгресса.

*Работа с комитетами и подкомитетами.* Исходя из того, что главными потребителями "анализа политики" в конгрессе являются комитеты и подкомитеты, Закон 1970 г. их приоритетное обслуживание ставил во главу угла. Официальные данные о работе ИСК в 1970-е гг. предоставляют возможность проследить, как это положение Закона претворялось в жизнь.

В перечне работ, выполняемых ИСК, в 1973 г. появляется новая категория – major policy study. В эту категорию входили аналитические разработки, "имеющие непосредственное отношение к законодательству и требующие значительных затрат ресурсов и времени" [139]. В ходе слушаний в объединенном комитете по операциям конгресса в мае 1974 г. директор ИСК Лестор С.Джейсон уточнил, что в данную категорию входят проекты, требующие работы над ними одного или более старших специалистов и затрат времени более двух недель [140]. В 1973 г. службой было инициировано 220 таких проектов для комитетов и подкомитетов, в последующие годы количество их постепенно увеличивалось, достигнув пика 1970-х гг. в 1976 г. – 488; в последующие годы количество проектов уменьшилось незначительно – до 443 в 1977 г. и 423 – в 1979 г. [141]. Однако следует заметить, что доля подобных проектов для комитетов, как инициированных, так и выполненных в течение года (эти данные отличаются, т.к. работа над некоторыми проектами выходила за рамки финансового года), оставалась примерно одинаковой – от 55% до 70% [142]. Это свидетельствует о том, что почти 3/4 крупных аналитических проектов ИСК в 1970-е гг. выполнялось для комитетов и подкомитетов. Возросла за эти годы и доля комитетов и подкомитетов, для которых служба выполняла подобные проекты – с 24% в 1973 г. до 53% в 1979 г. [143].

Выполнение крупных аналитических проектов нередко требовало привлечения специалистов разных специальностей. Так, например, одна из самых "горячих" проблем, стоящих на рассмотрении конгресса в 1974 г. (вторая сессия конгресса 93-го созыва), – энергетический кризис – затрагивала как чисто технические вопросы, так и вопросы внешней политики и дипломатии, экономики и воздействия кризиса на социальные программы и жизненный уровень населения. Соответственно, руководство службы стремилось организовать анализ на междисциплинар-

ной основе. Первоначально, для выполнения конкретных проектов создавались временные группы, затем в дополнение к ним появилось несколько "оперативных групп" (среди них в документах ИСК 1975-1976 гг. упоминаются группы по вопросам энергетики, политики в области использования океанов и футурологических исследований), действующих на постоянной основе.

В 1977-1979 гг. постоянных междисциплинарных "команд" работало уже двенадцать. Исследовательская тематика их лишь незначительно изменялась и включала следующие области: двухсотлетие конституции США, гражданские права, энергетика, реорганизация исполнительной власти, информационный обмен между федеральным правительством и штатами (с 1979 г. – межправительственные информационные ресурсы и службы), сельское хозяйство, прогнозирование, жилищное строительство, информационная политика и практика (предмет был исключен в 1979 г.), налогообложение, международная экономическая политика (с 1978 г.). "Команды" возглавлялись старшими специалистами и работали под общим руководством помощника директора ИСК по вопросам исследований, анализа и контроля [144].

Интересную возможность проследить расширение работ для комитетов и подкомитетов конгресса предоставляют статистические материалы по общему количеству запросов и затрат времени на их выполнение для а) комитетов, б) членов конгресса и в) избирателей. Так, в период с 1972 по 1977 гг. количество запросов комитетов и членов конгресса возросло в равной мере – на 8,5%. Однако затраты времени исследователей на выполнение запросов комитетов возросли на 23,7%, а на выполнение запросов членов конгресса снизились на 13,7%. Что касается запросов избирателей, то снизилось как их общее число, так и время, затраченное на их исполнение – на 17% и 10% соответственно [145].

В 1977 г. доля времени, затрачиваемого на исполнение запросов комитетов и членов конгресса, сравнялась, составив 47%, при том, что количество запросов от комитетов было в три раза меньше [146]. Запросы избирателей, количественно составлявшие в 1977 г. 18,8% общего числа, потребовали только 6,2% общих затрат времени [147] (см. диаграммы на стр. 122).

Таким образом, количественное увеличение работ, выполненных для комитетов и подкомитетов, возрастание их относительной доли в общем объеме и опережение темпов их прироста свидетельствуют о том, что взаимодействию с комитетами и подкомитетами конгресса уделялось в службе все большее внимание.

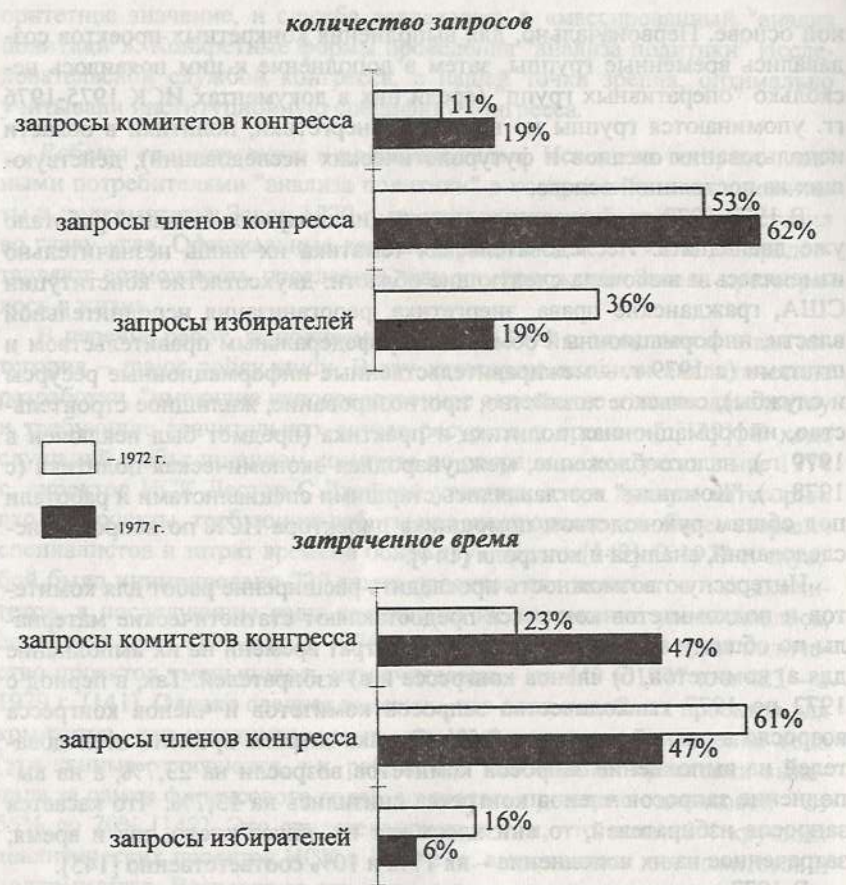


Рис. Количество запросов и время, затраченное на их исполнение, 1972-1977 гг.

Источники: Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1972 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1973. P.67; Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1977 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1978. P.38.

Сжатые временные рамки законотворческой работы в конгрессе, ограничивающие возможности инкорпорирования анализа, определили еще одну особенность проведения "анализа политики" в ИСК. Обеспечение планирования и опережающей разработки проблем, которые с наибольшей вероятностью войдут в повестку дня конгресса, приобрело для службы особое значение. Законодательной основой для этого послужили два положения Закона 1970 г. Одно из них предписывало ИСК в начале первой сессии конгресса нового созыва предоставлять каждому комитету перечень предметных областей, в основательном анализе которых комитет мог быть заинтересован (пункт 203 (d)(3)); согласно второму, служба обязывалась предоставлять комитетам перечень правительственных программ в рамках их юрисдикции, выполнение которых по действующему закону истекает в течение срока работы конгресса данного созыва (пункт 203 (d)(2)). Тот же подпункт закона акцентировал обязанность ИСК поддерживать постоянные связи со всеми комитетами конгресса (пункт 203 (d)(1)) [148].

Уже в начале 1971 г. в службе были предприняты "пилотные" проекты разработки формальной процедуры связей с некоторыми комитетами конгресса. В меморандуме директора ИСК Л.Джейсона 1971 г. указывалось, что "каждый комитет по-своему уникален, и поэтому усилия по налаживанию связей с комитетами должны быть гибкими, чтобы приспособиться к уникальным условиям каждого" [149]. Суть "пилотных" проектов сводилась к тому, что некоторым старшим по должности членам исследовательского штата ИСК вменялось в обязанности поддерживать постоянные контакты с тем или иным комитетом. Однако практика 1971-1972 гг. показала ограниченность возможностей такого подхода — юрисдикция комитетов была достаточно широка, а структура их подкомитетов сложна для того, чтобы один, пусть даже очень компетентный, специалист ИСК мог обеспечить успешное выполнение возложенных на него обязанностей [150].

Другой подход был апробирован в 1972 г. при подготовке перечней предметных областей, в исследовании которых комитеты могли быть заинтересованы (впервые после принятия Закона 1970 г. эта работа должна была быть выполнена к началу 1973 г., когда приступал к исполнению своих обязанностей конгресс 93-го созыва). Процедура была определена в меморандуме директора ИСК Л.Джейсона от 28 июля 1972 г. [151] и в обобщенном виде заключалась в следующем. В рамках ИСК были созданы специальные "команды", объединяющие специалистов из разных отделов службы. Подбор специалистов проводился с учетом спектра вопросов, входящих в юрисдикцию комитета. Коорди-

натором усилий такой "команды" и ответственным за исполнение работы со стороны ИСК выступал специалист, назначаемый руководителем соответствующего отдела. Предварительный вариант перечня должен был обсуждаться со штатом помощников комитетов и при необходимости модифицироваться в соответствии с их предложениями. Окончательный вариант, помимо самого перечня, должен был содержать краткий анализ включенных в него предметов.

В своей практической деятельности "команды" нередко сопровождали перечни подборкой вспомогательных материалов. В 1972 г. 37 "командами", объединяющими 144 специалиста ИСК (30% штата), было подготовлено 45 перечней для 46 комитетов. В 1974 г. в проведении этой работы было задействовано 35 "команд" (165 специалистов), ими было подготовлено 37 перечней для 37 комитетов. Однако, несмотря на то, что абсолютное число исследователей, участвовавших в выполнении проекта в 1974 г., было больше, общие затраты ресурсов (человеко-дней) были почти вдвое меньше [152].

Как отмечается в ежегодном докладе директора ИСК за 1972 г., такая совместная работа комитетов и специалистов службы давала возможность председателю комитета и его штату планировать проведение исследований и слушаний, зная, какую помощь они могут получить со стороны службы (часто это сотрудничество служило основой для инициирования новых исследовательских проектов в ИСК). С другой стороны, и сама ИСК могла лучше распределять свои ресурсы и планировать свою аналитическую деятельность [153]. Практика работы междисциплинарных "команд" доказала свою эффективность не только для исполнения конкретной задачи подготовки перечней, но и как наиболее приемлемый вариант поддержания постоянных контактов с комитетами конгресса. Этот вариант и был закреплен в практике службы [154].

Для выполнения поручения конгресса по подготовке перечня правительственных программ, срок действия которых истекает, в 1972 г. в отделе американского права было образовано специальное подразделение. К концу 1972 г. специалистами было изучено более четырех тысяч законодательных актов, принятых начиная с 1961 г. (конгресс 87-го созыва), и подготовлены материалы по 458 программам, истекающим в 1973 и 1974 гг. Информация, содержащаяся в перечне, включала дату истечения срока действия; название комитета, в юрисдикции которого находится программа; ее краткое описание и историю законодательства [155]. Предметные отделы были задействованы в подготовке более подробного доклада, касающегося программ с истекающим сроком действия. По словам Л.Джейсона, простое перечисление программ "будет

бесполезным для комитетов". С его точки зрения, необходимо было также предоставлять в распоряжение комитета информацию о выполнении программы (цели и достижения); описание практики администрации и позиций заинтересованных групп; резюме исследований по данному вопросу, особенно касающихся альтернативных законодательных предложений; краткое изложение вопросов, которые комитет мог бы затронуть при рассмотрении соответствующей программы; библиографическую справку [156].

Хотя Закон 1970 г. и не предусматривал создание отдельного документа к началу второй сессии конгресса, в 1973 г. такая работа в службе была проделана. Специалисты рассмотрели все законодательные меры, принятые в ходе работы первой сессии конгресса 93-го созыва, и внесли соответствующие изменения [157].

Перечень правительственных программ с истекающим сроком действия был призван служить средством раннего оповещения для комитетов – при планировании слушаний во исполнение контрольных полномочий конгресса, а также при планировании продления действия законодательства. Как отмечает в своем отчете за 1975 г. Норман Бекман, исполнявший обязанности директора ИСК в 1975-1976 гг., "воспринимался этот документ с энтузиазмом" [158]. Так, к середине 1975 г. более двух десятков офисов законодателей запросили полный перечень истекающих программ на 1975-76 гг., а некоторые из них попросили предоставить в их распоряжение полную базу данных [159]. В дальнейшем практика создания таких перечней воспринималась как рутинная [160].

Пожалуй, самый смелый шаг ИСК в развитии "опережающих" исследований был предпринят в январе 1975 г., когда в рамках службы образовалась так называемая "группа футурологических исследований" (Futures Research Group). В ходе слушаний в объединенном комитете по операциям конгресса в мае 1974 г. Л.Джейсон подчеркивал, что футурологические исследования "могли бы помочь... [ИСК] стать более проинформированной в идентификации и анализе возникающих проблем государственной политики" [161]. Практической целью создания группы было прогнозирование долгосрочных последствий действующего и находящегося на рассмотрении конгресса законодательства. Первоначально в группу входило пять исследователей [162], и они концентрировали свое внимание на трех направлениях деятельности.

Во-первых, группа оказывала помощь ряду комитетов в разработке исследований, связанных с прогнозированием в различных областях. В качестве примера можно привести такие комитетские публикации, как "Методы компьютерного моделирования в разработке политики нацио-

нального роста" для комитета по делам торгового флота и рыболовства палаты представителей; "Долгосрочное планирование" для комитета по науке и технологии палаты представителей и "Законодательный контроль и оценка программ" для сенатского комитета по правительственным операциям [163]. Кроме этого группа оказывала помощь комитетам в подготовке слушаний и проведении семинаров. Один из первых примеров деятельности группы в этом направлении, вызвавший повышенный интерес у законодателей, – подготовка слушаний "Анализ будущего и окружающая среда" для комиссии по науке и технологии в области окружающей среды палаты представителей [164].

Во-вторых, группа оказывала методологическую помощь штату комитетских и персональных помощников в ознакомлении с концепциями, техникой и информационными источниками прогнозирования. С этой целью группа организовывала конференции и семинары, курсы и неформальные консультации. Кроме этого, группа проводила методологические семинары и для специалистов ИСК по проблемам прогнозирования в работе предметных отделов [165].

В-третьих, группа занималась созданием специализированной автоматизированной информационной системы (в американской аббревиатуре FIRST), в дополнение к той, которая существовала в Библиотеке Конгресса. С этой целью специалисты группы провели исследование возможных поставщиков информации футурологического характера в правительственных организациях и частных фирмах [166].

В августе 1978 г. группу заменила междисциплинарная "команда по вопросам прогнозирования", в которую вошли 16 специалистов из всех отделов ИСК [167]. Однако по окончании года, как отмечается в отчете директора ИСК, было решено расформировать "команду", и назначить ее специалистов в исследовательские отделы "с целью сделать технику прогнозирования неотъемлемой частью работы всех отделов". Такой подход не исключал возможности создания временных "команд" для работы над крупными проектами, требующими междисциплинарных исследований [168].

Интересно, что мероприятия ИСК по организации футурологических исследований были отражением определенной тенденции в работе самого конгресса. С середины 1960-х гг. конгрессом был принят целый ряд законов, затрагивающих проблемы долгосрочного планирования и прогнозирования, – это законы о планировании использования водных ресурсов 1965 г.; об экономическом развитии 1965 г., предполагавший создание региональных комиссий по планированию с целью координации долгосрочных программ; о национальной политике в области окру-

жающей среды 1969 г.; о планировании использования ресурсов 1974 и 1980 гг. и консервации ресурсов 1977 г.; о национальной политике, организации и приоритетах в области науки и технологии 1976 г.; поправка к Закону о контроле за вооружениями и разоружению 1975 г. и Закон Хэмфри-Хокинса о полной занятости и сбалансированном росте 1978 г., предусматривавший процедуру систематического планирования в целях сокращения безработицы, снижения инфляции и достижения сбалансированного бюджета [169]. Кроме этого, были внесены поправки в правила обеих палат, предполагавшие включение прогнозирования в рутинную законотворческую практику [170].

В 1975 - 1976 гг. во время работы конгресса 94-го созыва в комитете по международным делам палаты представителей был создан подкомитет по исследованию перспектив внешней политики. Он проводил слушания и опубликовал несколько докладов, рассматривавших развитие отношений Соединенных Штатов с различными странами [171].

В 1976 г. конгрессменом Чарли Роузом (демократ от штата Северная Каролина) при поддержке одиннадцати других членов палаты представителей был создан Футурологический клиринг-хаус (документационный центр). По замыслу основателей, в нем не предполагалось проводить самостоятельных футурологических исследований. Клиринг-хаус призван был служить связующим звеном между теми, кто такими исследованиями занимался, и членами конгресса, т.е. теми, кто мог их использовать. Основные цели работы клиринг-хауса могут быть определены следующим образом: обеспечение членов конгресса информацией о тенденциях развития общества и возникающих новых проблемах, имеющих отношение к деятельности высшего законодательного органа, и оказание помощи комитетам по инкорпорированию прогнозирования в практику их законотворческой деятельности. Клиринг-хаус проводил семинары, издавал информационные письма, совместно с группой футурологических исследований ИСК им была реализована программа мониторинга соответствующих публикаций [172].

Таким образом, к началу 1980-х гг. в конгрессе были оформлены основные компоненты его "политики" по отношению к проблемам будущего. Во-первых, в правилах палат появилась процедура, включающая прогнозирование в рутинную законотворческую практику. Во-вторых, были закреплены соответствующие обязанности вспомогательных агентств конгресса (не только ИСК, но и ГСУ, БУК и БОТ), и создан координирующий информационный центр непосредственно в конгрессе – клиринг-хаус.

Выше говорилось об организации контактов между ИСК и комитетами конгресса с целью обеспечения планирования совместной деятельности. В начале 1970-х гг. и в самой службе была проведена определенная работа по созданию прочной информационной основы для развития сотрудничества с комитетами. Обдумывая возможные шаги по обеспечению выполнения положений Закона 1970 г., директор ИСК Л.Джейсон в меморандуме от 20 декабря 1970 г. потребовал от всех отделов службы установить систему мониторинга основных вопросов законодательства в соответствии с предметной специализацией подразделений [173].

Конечно, и ранее исследователи службы поддерживали свои собственные "файлы" материалов, представляющих для них профессиональный интерес. Эти файлы часто использовались ими как дополнение к обширной базе данных отдела библиотечного обслуживания [174]. Однако Л.Джейсон предполагал создание формальной системы, нацеленной на (а) идентификацию возникающих вопросов, интересующих комитеты и членов конгресса; (б) накопление информации по ним и (в) создание своеобразного ориентира для определения приоритетных направлений для работы ИСК, что позволило бы обеспечить более быстрое и четкое обслуживание конгресса в его практической деятельности [175].

Идея была впервые воплощена в самом новом в то время отделе службы – по вопросам политики в области окружающей среды (образован в сентябре 1969 г. [176]). Столкнувшись сразу же после создания с большим наплывом запросов как от комитетов, так и от членов конгресса, отдел начал создавать систему "отслеживания" основных концепций законодательных предложений, продвижения в конгрессе законодательства в области окружающей среды, а также докладов специальных комиссий, которые могли бы быть интересны законодателям. В январе 1971 г. подобный опыт был апробирован в отделе по иностранным делам, причем в этом случае была использована компьютерная система.

В 1972 г. уже все отделы ИСК приступили к созданию системы мониторинга законодательства. Некоторые из отделов включали также в эту информационную сеть наиболее значимые материалы лоббистских групп. Технически информация была организована следующим образом: вся сфера специализации отдела подразделялась на несколько больших рубрик (например, в отделе по иностранным делам таких рубрик было пять – контрольная деятельность конгресса, законодательство, договоры и исполнительные соглашения, основные исследования и

хронология событий), которые в свою очередь подразделялись на более узкие темы [177].

На первый взгляд вопрос о внедрении системы мониторинга может показаться не столь значительным – это действительно был лишь один из "технических" эпизодов в истории ИСК. Однако это был один из тех кирпичиков, которые заложили основу для институционализации аналитической работы в ИСК.

Перечисленные выше факты свидетельствуют о значительном расширении спектра "услуг", предоставляемых Исследовательской службой комитетам и подкомитетам конгресса. Закономерен вопрос, какими ресурсами располагала ИСК для выполнения своих новых обязанностей?

*Изменения в квалификационных характеристиках штата.* В докладе комитета правил, сопровождавшем законопроект 1970 г., предлагалось втрое увеличить штат службы к 1975 г. [178]. Фактически же, штат был увеличен за этот период времени с 363 человек в 1971 г. до 703 – в 1975 г., т.е. на 93,7%. Как видим, численность штата не достигла намеченной в докладе комитета правил планки. Здесь явно прослеживается стремление, чтобы качество не пострадало в угоду количеству. Так, судя по документам комитетов по ассигнованиям, они были очень осторожны в этом вопросе. В докладе комитета по ассигнованиям палаты представителей по бюджету на 1976 финансовый год (№.94-208) отмечалось, что комитет не считал нужным одобрять общее количество новых штатных единиц, запрашиваемых Исследовательской службой, на том основании, что "невозможно нанимать компетентных специалистов с такой скоростью" [179].

В конце десятилетия штат ИСК составил 856 человек, т.е. возрос по сравнению с 1971 г. на 135,8% [180]. Следует отметить, что на этом уровне численность штата ИСК оставалась до начала 1990-х гг. (см. приложение 2).

Логичным было бы предположение, что столь существенное расширение аналитических полномочий ИСК, которое последовало вслед за принятием Закона 1970 г., и достаточно успешное выполнение этих новых обязанностей со стороны службы, обеспечивалось значительным ростом исследовательского штата. Однако, основываясь на отчетных документах ИСК за 1972-1976 гг., можно утверждать, что доля исследовательского штата в службе осталась прежней. Так, при общем количестве сотрудников 363 человека в 1971 г., профессиональные исследова-

тели составляли 65% (236 человек). На протяжении последующих шести лет эта доля лишь незначительно колебалась от 63,9% (в 1974 г.) до 65,5% (в 1972 г.) и составила в 1976 г. 64,8% [181]. Следовательно, дело не только и не столько в размерах штата. Получив дополнительные ассигнования, руководство службы получило возможность нанимать более квалифицированный персонал и сделать службу более "специализированной".

Кроме этого, получив, согласно Закону 1970 г., большую автономность в рамках Библиотеки Конгресса, руководство ИСК разрабатывало собственную программу повышения квалификации для сотрудников службы. Целью программы было обеспечение, во-первых, "возможностей для более эффективного обслуживания конгресса", во-вторых, "профессионального роста исследователей" и, в-третьих, "возможностей для малоквалифицированных сотрудников продвинуться и занять профессиональные должности" [182].

Специальная программа Библиотеки Конгресса, инициированная в декабре 1973 г., позволяла сотрудникам ИСК получить финансовую поддержку для получения образования. В 1974 и 1975 гг. таких сотрудников было 23, в 1976 г. – 44, 1977 г. – 42, 1978 г. – 31 и в 1979 г. – 25 [183]. Программа, разработанная в 1974 г. в самой службе, предполагала оказание финансовой поддержки сотрудникам для получения ими образования в течение двух лет, не прерывая работы в ИСК. К концу 1970-х гг. 34 сотрудника службы использовали возможность получить образование [184].

Доля сотрудников ИСК, посещавших разнообразные курсы как в рамках ИСК, так и за ее пределами, также была внушительной. Так, минимум (в течение десятилетия) приходится на 1978 г., когда курсы посещали 39,6% сотрудников, или 322 из 813; а максимум – на 1979 г., когда курсы посещали 87% сотрудников, или 456 из 524 [185].

Участие в работе конференций и встречах профессиональных ассоциаций также поощрялось руководством ИСК и рассматривалось как еще один источник повышения квалификации специалистов службы. "Участие в таких встречах, – отмечалось в запросе на ассигнования на 1979 г., – повышает осведомленность исследователей о последних академических разработках, которые могут быть использованы при подготовке анализа по вопросам государственной политики для конгресса..." [186]. В 1973 г. 94 сотрудника ИСК участвовали в конференциях, в 1975 – 93 [187].

Помимо этого, специалистам ИСК предоставлялась возможность профессионального общения в рамках службы. Прежде всего, следует назвать так называемый "Speaker's Forum", начавший свою работу в сентябре 1972 г. К проведению ежемесячных лекций и дискуссий по интересующим сотрудников ИСК исследовательским проблемам привлекались как специалисты самой службы, так и представители научного сообщества страны. Кроме этого, во всех отделах ИСК также проводились дискуссии по проблемам, профессионально интересующим исследователей. Еще одним каналом информационного обмена служило информационное письмо "Fanfold" [188].

С приходом на пост директора ИСК в январе 1977 г. Гилберта Гьюда, бывшего конгрессмена от штата Мэриленд, особое внимание уделялось налаживанию хороших рабочих отношений между руководством службы и ее сотрудниками. Им проводились периодические встречи в отделах службы, "новички" в штате также имели возможность встречаться с директором для ознакомления с "политикой" ИСК [189]. Таким образом, автономность в структуре Библиотеки Конгресса, приобретенная службой после принятия Закона 1970 г., открыла широкие возможности для развития собственного исследовательского "сообщества". Связующую роль этого сообщества, во многом, играли старшие специалисты. Они выступали координаторами междисциплинарных исследований, выполняли наиболее ответственные аналитические поручения конгресса, являлись модераторами семинаров для членов конгресса и штата их помощников, а также нередко назначались руководителями штата в комитетах и подкомитетах. Все это объективно выдвигало их на роль ведущей силы, определяющей общее направление исследований в рамках ИСК. На протяжении 1970-х гг. в службе работали 32 старших специалиста, один из них занимал пост заместителя директора ИСК, еще семь – руководили отделами [190].

Еще одним каналом профессионального обеспечения выполнения новых аналитических обязанностей служила предусмотренная Законом 1970 г. возможность заключения контрактов с отдельными экспертами и исследовательскими организациями (пункт 203 (h)) для проведения работ, которые не могут быть выполнены в самой ИСК. В 1973 г. были разработаны критерии и процедура осуществления этих полномочий. Приоритет отдавался контрактам, направленным на выполнение проекта, который может быть использован несколькими комитетами. Предложения для заключения контракта инициировались руководителями отделов и должны были содержать детальную информацию о предполагаемой работе. Совет, включавший старших специалистов службы, по-

сле рассмотрения предложений и в случае их одобрения, проводил переговоры с представителями второй стороны. За директором ИСК оставалось последнее слово в одобрении контракта. Контроль над его выполнением осуществлялся руководителем отдела [191].

Специалисты по контракту привлекались не только к подготовке докладов для конгресса, но и к проведению семинаров для штата комитетов и персонала ИСК. В ходе слушаний в объединенном комитете по операциям конгресса в мае 1974 г. Л.Джейсон подчеркивал, что эта работа не только отвечала потребностям членов конгресса, но и укрепляла исследовательские возможности самой службы [192]. По мере накопления опыта ИСК оказывала помощь комитетам в заключении ими собственных контрактов. С 1973 г. по 1980 г. на проведение работ по контракту службе было ассигновано конгрессом 4.004.975 долларов [193].

Укрепление штата Исследовательской службы, несомненно, сыграло решающую роль в институционализации аналитической деятельности в рамках ИСК. Ранее комитеты конгресса могли получать глубокие аналитические разработки только благодаря усилиям и способностям индивидуальных специалистов службы. После 1970 г. в отношении персонала в ИСК сложилась отлаженная система, позволявшая поддерживать механизм "в рабочем состоянии" даже при ротации кадров и обеспечивать тем самым преемственность аналитического обслуживания комитетов и членов конгресса.

\*\*\*

Закрепление в Законе о реорганизации легислатуры 1970 г. новых аналитических полномочий службы кардинальным образом изменило ее облик. Изучая историю ИСК 1970-х гг., особенно первой половины десятилетия, мы можем проследить, каким образом проходило становление аналитического направления ее деятельности, каким формам и методам этой работы было отдано предпочтение и какие произошли изменения в штате сотрудников службы. То, какой Исследовательская служба конгресса предстает перед американскими законодателями в настоящее время, во многом является результатом именно тех поисков институализации аналитической деятельности, которые проходили в ИСК в 1970-е гг.

В настоящее время исследовательская работа в ИСК занимает ведущее место, поглощая 68% финансовых ресурсов службы и 61% - персональных [194]. Функционирование в рамках высшего законодательного органа страны определило специфику проведения исследований и анализа в ИСК.

Во-первых, ИСК ограничена в определении повестки исследований, т.к. действует на основании запросов комитетов и членов конгресса и лишь в редких случаях иницирует исследования самостоятельно.

Во-вторых, особое значение в условиях жесткого временного прессинга приобретает способность предвидеть круг проблем, которые с наибольшей вероятностью привлекут внимание законодателей. Принимая это во внимание, приоритетное значение приобретает подготовка аналитических исследований (или, по крайней мере, подготовка материалов, необходимых для проведения исследований) с опережением.

В-третьих, проведение анализа в рамках ИСК носит междисциплинарный характер, обеспечиваемый за счет специально создаваемых "команд", объединяющих исследователей разных специальностей. При этом структура предметных отделов была сохранена.

В-четвертых, из данного нами определения "анализа политики" вытекает ориентация его на "клиента"-политика. Между тем, работа аналитика, выполненная в ИСК, попадает к члену конгресса через своеобразного посредника в лице штата комитетских или личных помощников. Именно они, имея близкие рабочие отношения с членами конгресса, трансформируют аналитические разработки в политические приемлемые рекомендации.

Специфика проведения анализа и исследований, которая объективно предопределяется положением ИСК как вспомогательной службы конгресса, делает службу уникальным информационно-аналитическим институтом. О том, что представляет собой Исследовательская служба Конгресса на современном этапе, пойдет речь в четвертой главе.

## ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

### ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В настоящее время Исследовательская служба Конгресса представляет собой универсальный информационно-аналитический институт. Универсальность службы можно рассматривать в нескольких ракурсах. Для того, чтобы нарисовать более или менее детальный "портрет" ИСК, необходимо остановиться на том, как служба структурно организована, каковы основные виды ее деятельности, каковы ее институционные принципы и, наконец, ответить на вопрос, какое место занимает Исследовательская служба Конгресса в современном процессе законотворчества в конгрессе США.

### СТРУКТУРА И ХАРАКТЕРИСТИКА ШТАТА СОТРУДНИКОВ ИСК

Закон о реорганизации легислатуры 1970 г. кардинальным образом изменил облик Исследовательской службы Конгресса. Претворение в жизнь положений нового Закона, закрепившего новые обязанности и полномочия ИСК, вновь поставило в повестку дня вопрос о структурной организации службы.

В 1972 и 1973 гг. в ИСК состоялись два совещания по вопросам управления [1]. На первом из них главное внимание было уделено концепции структуры службы, способной отразить спектр проблем государственной политики. В ответ на это предложение была проведена оценка круга этих проблем на основании анализа индексов "Альманаха

Конгрешнл Квотерли" и "Нэшнл Джорнал", а также перечня затребованных докладов ИСК за период 1970-1971 гг. Список был соотнесен с предметами, по которым отделы вели мониторинг (в соответствии с меморандумом директора Л.Джейсона). После группировки были идентифицированы 14 предметов: экономика, образование, окружающая среда, международные дела, работа правительства, здравоохранение, рабочая сила, право, национальная оборона, природные ресурсы, наука и технология, транспорт и средства связи, вопросы городского управления и общественное благосостояние.

Одно из предложений, прозвучавших в ходе совещания 1973 г., заключалось в том, чтобы образовать в службе 14 отделов, т.е. в два раза больше, чем существовало в то время. Соответственно требовалось внести изменения в управление службой — предполагалось ввести промежуточный уровень в лице помощников директора, которые могли бы осуществлять непосредственное руководство "родственными" отделами. "Это предложение было отвергнуто в интересах поддержания возможно большей простоты, неформальности и гибкости, которые длительное время служили факторами, определявшим продуктивность службы", — отмечается в документах комиссии по вопросам информации палаты представителей 1976 г. [2].

Между тем, как отмечается в материалах объединенного комитета по операциям конгресса за 1974 г., при консолидации обозначенных 14 областей в соответствии с организационными принципами ИСК, "они почти идеально соответствовали существующей структуре отделов" [3]. Исключением были лишь вопросы рабочей силы, "разделенной" в ИСК между отделом образования и общественного благосостояния и отделом экономики. Кроме этого, в ИСК не было отдельных подразделений, занимающихся вопросами городского управления и национальной обороны. В итоге, старая структура отделов была сохранена.

Вовлечение ИСК в «массированный "анализ политики"» вызвало к жизни обсуждение еще одного организационного вопроса. В соответствии с докладом комитета правил палаты представителей, сопровождавшем законопроект о реорганизации легислатуры, служба обязывалась обеспечить приоритетное выполнение новой функции. В руководстве ИСК обсуждались три варианта организации работы специалистов, вовлеченных в "анализ политики" [4].

Во-первых, рассматривалась возможность создания отдельного подразделения помимо существующих отделов. В этом случае специалисты были бы ограждены от наиболее простых запросов, не требующих серьезных аналитических изысканий, и концентрировали свое внимание

исключительно на выполнении новых обязанностей ИСК по аналитическому обслуживанию конгресса. Однако руководство ИСК осознавало, что в подобных условиях специалисты подразделения были бы отрезаны от того опыта, который накоплен в предметных отделах. Кроме этого, им было бы сложно судить о текущих тенденциях в конгрессе, т.к. они были бы устранены от общего потока запросов со стороны конгресса.

В качестве альтернативы рассматривалась возможность создания отдельного аналитического подразделения в каждом из существующих предметных отделов. Этот подход позволял в случае реализации избежать недостатков первого варианта, но создавал административную "негибкость" в отделах. В материалах 1974 г. объединенного комитета по операциям конгресса отмечалось: "Руководителям отделов было бы трудно сбалансировать между двумя подразделениями периодическое увеличение нагрузки либо в запросах, включающих проведение "анализа политики", либо в информационных запросах" [5]. Кроме того, при рассмотрении этого варианта затрагивался вопрос этики взаимоотношений между специалистами предполагаемых подразделений в рамках одного отдела – в документах подчеркивается, что "элитная" природа аналитической "ветви" делала бы назначения за ее пределами менее "привлекательными" [6].

Наконец, третий подход заключался в сохранении структуры предметных отделов и в установлении контроля со стороны администрации ИСК за тем, чтобы новый персонал, призванный проводить "анализ политики" в рамках существующих отделов, использовался по назначению. Эта практика и была закреплена.

Интересно, что комиссия по операциям сената, проводившая исследование вспомогательных служб конгресса в середине 1970-х гг. [7], издала компиляцию статей ученых страны, включающую исследования бывшего директора ИСК Э.Гриффита и бывшего сотрудника ИСК Джеймса Д.Кэрролла [8]. В них подчеркивалась необходимость углубления в ИСК аналитической деятельности в ее академическом понимании. Однако в итоговом документе сенатской комиссии подобный академический "экстремизм" не нашел отражения, вероятно, на том основании, что это могло повлечь за собой сокращение целого ряда услуг, оказываемых членам конгресса, которые, с точки зрения академической науки, были менее значимы.

Точку зрения сенаторов разделял и Гилберт Гьюд, назначенный 4 января 1977 г. на пост директора ИСК (после ухода в отставку в конце 1975 г. с поста директора ИСК Л.Джейсона, исполняющим обязанности

директора ИСК вплоть до назначения Г.Гьюда был Норман Бекман). В интервью, опубликованном в "Нэшнл Джурнал" в феврале 1977 г., Г.Гьюд отметил, что "[члены конгресса], которые нуждаются в информации, должны ее получить" [9]. Тем самым, новый директор ИСК подчеркнул, что он видит главную проблему не в том, что следует ограничить предоставление некоторых "устаревших" видов услуг, а в том, чтобы решить проблему внутреннего управления [10].

На протяжении трех десятилетий после принятия Закона 1970 г. структура исследовательских отделов не претерпела революционных изменений. Компетенция некоторых отделов лишь слегка модифицировалась [11]. Интересно, что истоки столь стабильной структуры службы уходят корнями в 1940-е гг.

На основании отчетных документов ИСК можно утверждать, что самые большие изменения в структуре службы происходили во второй половине 1940-х гг. – незадолго до и непосредственно после принятия Закона о реорганизации легислатуры 1946 г. По свидетельству Ч.Гудрама, занимавшего в 1970-е гг. пост помощника директора ИСК, первоначально директор ЗСС Э.Гриффит рассматривал два варианта структурной организации службы: первый – в соответствии с организацией десяти исполнительных департаментов, второй – в соответствии с комитетской системой конгресса. Но, в конечном итоге, он предпочел "идею университетских департаментов" – идею предметной специализации отделов, близкой к современной структуре департаментов университетов. "В следующую четверть века, – пишет Ч.Гудрам, – многочисленные исследования с позиций теории управления неизменно приходили к тому же решению" [12]. В условиях, когда и конгресс, и исполнительная ветвь правительства все более дробились, ИСК сохраняла способность интегрированного подхода к рассматриваемым проблемам. Ч.Гудрам приводит пример с вопросами образования – к ним имели отношение в середине 1970-х гг. не менее 26 комитетов конгресса и 23 агентства исполнительной власти; в рамках же ИСК действовал единый отдел образования [13].

Напомним, что в дальнейшем в службе происходило расширение системы отделов, построенных по предметному принципу. Сложившаяся к моменту проведения в 1965 г. слушаний в объединенном комитете по организации конгресса система была сохранена и после принятия Закона 1970 г.

В настоящее время в ИСК существуют семь исследовательских и два реферативных отдела [14] (см. схему на стр. 140).

*Отдел американского права* – самый крупный в ИСК. Он проводит анализ и предоставляет информацию по юридическим вопросам, включая международное, конституционное, избирательное, судебное и парламентское право, этику в конгрессе, гражданские свободы, юридические вопросы налогообложения, уголовную процедуру, военное правосудие и др. Отдел несет ответственность за подготовку "Дайджеста биллей и резолюций", доклада по статусу законодательства и издание "Конституция Соединенных Штатов Америки: анализ и интерпретация". Кроме этого, отдел в настоящее время готовит доклады о работе Верховного Суда и дважды в год издает "Federal Law Update" – серию публикаций по текущим юридическим вопросам, интересующим членов конгресса и их штат.

В сферу компетенции *отдела экономики* входят вопросы национальной и международной экономики, такие, как международные финансы, правительственные финансы и макроэкономика, налогообложение, бизнес, рабочая сила, торговля, жилищное строительство и др.

*Отдел образования и общественного благосостояния* охватывает вопросы образования, профессионального обучения, медицинского и социального страхования, безработицы и заработной платы, пенсионного обеспечения, иммиграции, а также дела ветеранов и специальные программы для инвалидов, престарелых, детей и юношества.

*Отдел политики в области окружающей среды и природных ресурсов* занимается вопросами в четырех областях: защита окружающей среды, использование океанов и природных ресурсов, сельскохозяйственная политика и политика в области энергетики. В каждой из областей специалисты отдела проводят экспертизу специальных программ, статутах и законодательных инициатив, а также проводят исследования в ответ на возникающие природные и техногенные катаклизмы.

Круг вопросов, входящих в компетенцию *отдела по международным делам и национальной обороне*, охватывает проблемы внешней и оборонной политики США, включая такие вопросы, как политические и экономические отношения и отношения в области безопасности США с другими странами, оборонные расходы, системы вооружений, продажа оружия, экономическая и военная помощь, контроль за распространением ядерных и обычных вооружений; внешнеполитический и оборонный аспекты контроля за распространением наркотиков, охраны окружающей среды и торговых отношений.

Управление директора

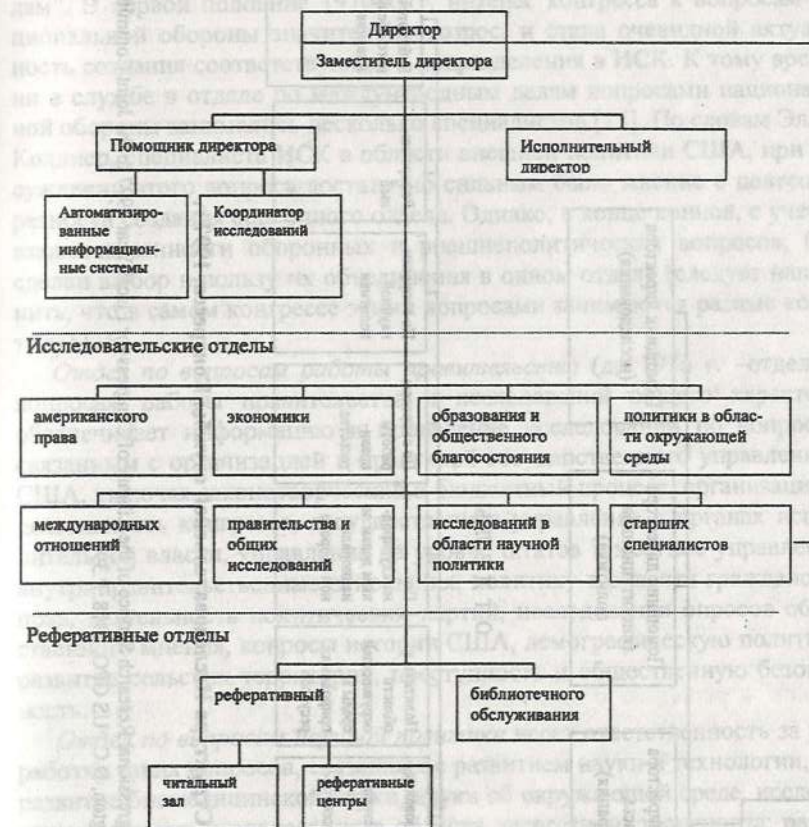


Рис. 4.1. Структура Исследовательской службы Конгресса, 1971 г.

Источник: Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1971 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1972. P.10.

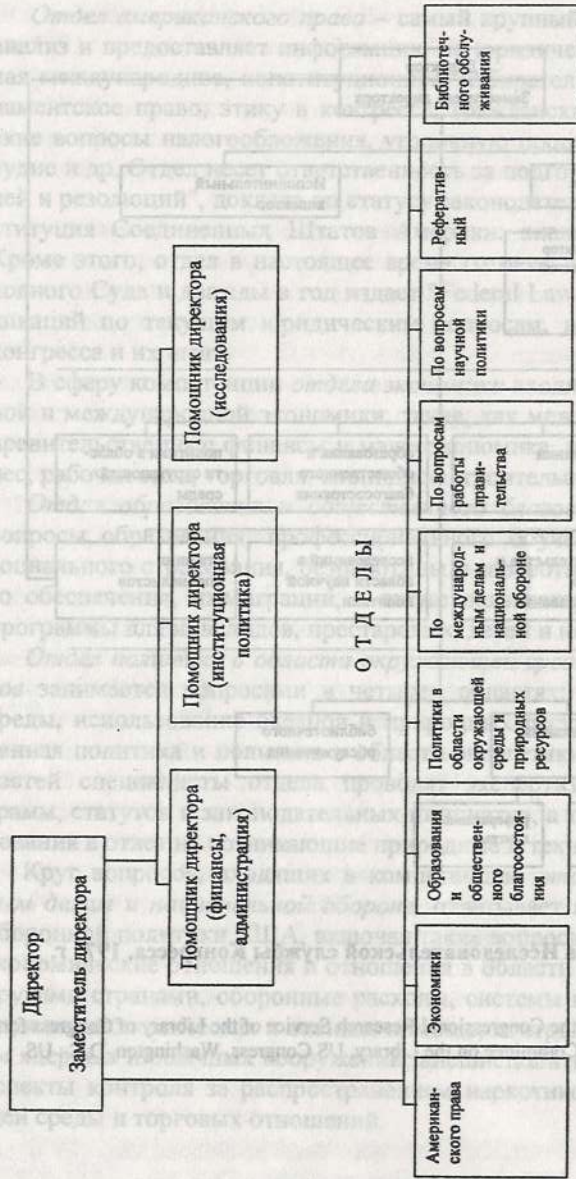


Рис. 4.2. Структура Исследовательской службы Конгресса, 1997 г.

Источник: Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1997 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1998. P.39.

До 1976 г. этот отдел назывался "отделом по международным делам". В первой половине 1970-х гг. интерес конгресса к вопросам национальной обороны значительно возрос, и стала очевидной актуальность создания соответствующего подразделения в ИСК. К тому времени в службе в отделе по международным делам вопросами национальной обороны занимались несколько специалистов [15]. По словам Эллен Коллиер, специалиста ИСК в области внешней политики США, при обсуждении этого вопроса достаточно сильным было мнение о целесообразности создания еще одного отдела. Однако, в конце концов, с учетом взаимосвязанности оборонных и внешнеполитических вопросов, был сделан выбор в пользу их объединения в одном отделе (следует напомнить, что в самом конгрессе этими вопросами занимаются разные комитеты) [16].

*Отдел по вопросам работы правительства* (до 1976 г. –отдел по вопросам работы правительства и исследований общего характера) обеспечивает информацию и проведение исследований по вопросам, связанным с организацией и практикой государственного управления в США, включая законотворческий и бюджетный процесс, организацию и деятельность конгресса, государственное управление в органах исполнительной власти, управление на уровне штатов и местное управление, внутриправительственные отношения, политику в области гражданских прав, деятельность политических партий, исследования опросов общественного мнения, вопросы истории США, демографическую политику, развитие сельских территорий, преступность и общественную безопасность.

*Отдел по вопросам научной политики* несет ответственность за разработку таких вопросов, связанных с развитием науки и технологии, как развитие биомедицинской науки, науки об окружающей среде, исследование космоса, исследования в области энергетики, транспорта; развитие гражданской и оборонной технологии, проведение НИОКР, вопросы технологической и экономической продуктивности, информационных технологий и телекоммуникаций, международных аспектов развития науки и технологии.

*Отдел старших специалистов*, существовавший в ИСК до середины 1990-х гг., всегда занимал особое положение среди исследовательских отделов. К началу 1990-х гг. он имел статус управления непосредственно при директоре ИСК, ранее – статус отдела, но всегда после принятия Закона 1970 г. работал непосредственно под руководством директора ИСК.

Напомним, что впервые должность старшего специалиста была учреждена в ЗСС в 1946 г. с целью обеспечить конгрессу прямой доступ к экспертизе высокого профессионального уровня. И если в конце 1940-х гг. смысл этого шага состоял в том, чтобы выделить исследователей среди массы реферативных работников, то позже, с появлением в службе специалистов-исследователей различных областей знаний, эту должность занимали самые опытные эксперты, многие из которых были признанными в стране учеными. На них возлагается ответственность за подготовку наиболее важных и сложных исследований, часто они работают консультантами в комитетах, а также играют координирующую роль в самой службе при подготовке междисциплинарных исследований [17]. Отдел (и позже управление) был организован не по предметному принципу, как другие исследовательские отделы, а объединял экспертов различных специальностей [18].

В середине 1990-х гг. управление старших специалистов было ликвидировано, а сами они были интегрированы в исследовательские отделы в соответствии с их специализацией. На этом этапе, когда проведение исследований в службе давно было институционализировано, руководство ИСК сочло более целесообразным именно такое структурное решение. По словам директора ИСК Д. Малхоллэна, это позволило более эффективно проводить управление исследованиями в ИСК и упростить формальную схему отношений специалистов, работающих в одних областях знаний. Кроме этого, это решение позволило несколько сократить административные расходы службы [19]. Следует признать, что толчком к решению о ликвидации управления старших специалистов послужили именно соображения экономии финансовых средств. Напомним, что на выборах в конгресс в 1994 г. победу одержали республиканцы, они достаточно настойчиво продвигали в жизнь свою широкую программу сокращения правительственного аппарата. Руководство ИСК не могло не реагировать на изменение "климата" в конгрессе. Сокращение расходов на деятельность федерального правительства неоднократно обсуждалось в конгрессе, в частности в комитете по ассигнованиям, где Д. Малхоллэн неоднократно выражал готовность ИСК к продуктивному сотрудничеству в решении этого вопроса.

Помимо исследовательских отделов в ИСК существуют два информационно-реферативных отдела.

*Реферативный отдел* был образован в службе в декабре 1966 г. с целью освободить предметные отделы от массы рутинных запросов, не требующих проведения специального исследования (прежде всего, запросов избирателей, поступающих в ИСК через членов конгресса).

Штат отдела использует готовые материалы ИСК, реферативную и иную литературу, а с развитием компьютерной техники – различные базы данных для ответов на запросы со стороны конгресса [20]. Запрашиваемая в отделе информация может преподноситься заказчику в самых разнообразных формах, включая доклады, подборки материалов, а в настоящее время и электронные файлы, доступные через страницу ИСК в Интернет [21].

Отдел состоит из нескольких "команд", объединенных предметной специализацией, примерно соответствующей специализации исследовательских отделов ИСК. В случае если референт затрудняется с ответом на поступивший запрос, он может обратиться к специалистам исследовательских отделов. Референты часто первыми определяют новые тенденции в потребностях законодателей, столкнувшись с наплывом запросов одинакового содержания. Тогда они могут порекомендовать специалистам исследовательских отделов подготовить доклад или резюме по вопросу [22]. Отдел обрабатывает более 50% общего количества запросов, поступивших в ИСК [23].

Кроме этого, отдел несет ответственность за подготовку так называемых "Info Packs", которые содержат информацию по вопросам, наиболее часто запрашиваемым в ИСК, и включают в себя доклады ИСК, подборку материалов из книг и периодических изданий и библиографическую информацию. Чтобы гарантировать, что "Info Pack" содержит материалы, соответствующие последним научным разработкам, исследователи предметных отделов ИСК периодически делают необходимые рекомендации по пополнению их содержания. Таким образом, исследовательские и реферативные отделы службы не изолированы друг от друга, так же непрерывно поддерживается и связь между их специалистами.

Штат отдела обслуживает два читальных зала конгресса и реферативные центры, расположенные в зданиях офисов конгрессменов и сенаторов [24]. Идея создания последних заслуживает, на наш взгляд, особого внимания.

Первый такой центр был открыт для членов палаты представителей в январе 1971 г. Идея заключалась в том, чтобы собрать в центре коллекцию реферативных материалов, которая включала бы библиографические указатели, указатели корпораций, ассоциаций и фондов, а также энциклопедии и справочники. Кроме этого, предполагалось включить в коллекцию основные законодательные материалы, ведущие периодические издания и документы самой ИСК. "Цель центра двояка, – отмечал Л. Джейсон в письме, направленном всем членам конгресса, в марте

1971 г. – Во-первых, предоставить Вам более быстрое обслуживание по тем информационным запросам, ответы на которые нет необходимости готовить в удаленном [от офисов] здании Библиотеки Конгресса, т.к. ответы могут быть получены в центре. Во-вторых, предоставить Вашему штату возможность непосредственного контакта с библиотекарями ИСК, которые либо сразу дадут ответ на запросы, либо передадут их соответствующему исследователю в ИСК" [25].

Центр пользовался популярностью, и уже через два года был открыт второй такой центр – для сенаторов, а в 1976 г. и 1977 г. начали работу еще два центра для конгрессменов [26].

С появлением в 1970-х гг. в ИСК компьютеров информационные центры стали выполнять еще одну роль. Компьютеры, установленные в информационных центрах уже в первой половине 1970-х гг. (а в то время не все офисы законодателей были оборудованы компьютерами), могли использоваться членами конгресса и штатом их помощников для доступа в разнообразные базы данных – в систему LIDS (Legislative Information Display System), поддерживаемую ИСК, а также информационные системы "Нью-Йорк Таймс", Национальной медицинской библиотеки и JURIS департамента юстиции [27]. Таким образом, информационные центры в зданиях, где расположены офисы конгрессменов и сенаторов, "приблизили" ИСК к своим клиентам, предоставив удобный доступ к своим коллекциям и специалистам.

Отдел библиотечного обслуживания выполняет в ИСК библиотечную и библиографическую функции, пополняя коллекцию книг, периодики, правительственных документов и публикаций самой службы и фиксируя информацию в компьютерных файлах (Main Reference Files); работая с компьютерными базами данных [28]; поддерживая систему распространения библиографической информации (SDI); а также готовя каталоги публикаций ИСК и индексы законотворческой деятельности. Кроме этого, штат отдела обрабатывает запросы на подготовку библиографических материалов и доставку опубликованной литературы и документов ИСК [29]. Штат отдела организован в "команды" по предметному принципу [30].

Если структура отделов ИСК не претерпела кардинальных изменений после принятия Закона 1970 г. (см. схемы на стр.139-140), то структура административного управления службой изменялась достаточно часто. Этому можно найти, по крайней мере, два объяснения. Во-первых, управление организацией, численность штата которой увеличилась почти в три раза, используя старую систему, было весьма проблематичным. Во-вторых, в перечне обязанностей службы появилось дос-

таточно много новых положений, требующих реализации. Кроме этого, "конфигурация" управления ИСК неизбежно претерпевала некоторые изменения в случае смены руководства службы.

Общее руководство Исследовательской службой Конгресса осуществляется *директором*. Он назначается, в соответствии с пунктом 203 (с)(1) Закона о реорганизации легислатуры 1970 г., библиотекарем конгресса после консультаций с объединенным комитетом по делам Библиотеки. В обязанности директора входит планирование и координация программ и проектов службы [31].

За всю послевоенную историю директора ИСК были "выходцами" из самой службы, за исключением Гилберта Гьюда, единственного директора (январь 1977 г. – декабрь 1985 г.) – бывшего члена конгресса (конгрессмен от штата Мэриленд). Наиболее часто назначаются директорами руководители отделов по вопросам работы правительства и отдела американского права – например, Хью Л.Элсбри (1958-1966), Джозеф И.Росс (1986-1993) и директор, работающий в настоящее время, Дэниел П.Малхоллэн [32].

Большая часть изменений в управлении службой и в 1970-е гг., и позже происходила на уровне *помощников директора* [33]. В первой половине 1990-х гг. действовало четыре управления, возглавляемые ими: по планированию и координации исследований, специальных программ, по вопросам политики и оперативное управление. По данным второй половины 1990-х гг., работа управлений помощников директора была консолидирована, в итоге их осталось три: по финансовым и административным вопросам, по вопросам политики ИСК и по вопросам исследований [34]. Причем последние изменения были проведены в русле реализации программы сокращения численности правительственного аппарата [35].

При любой структурной организации управлений помощников директора на них помимо исполнения чисто административных функций всегда возлагается реализация некоторых организационных задач, без которых выполнение "миссии" ИСК в полной мере было бы невозможным. Среди них следует назвать обработку поступающих в службу запросов, контроль качества и некоторые виды услуг, которые, строго говоря, не связаны с проведением исследований или обработкой информации.

Ответственность за фиксирование и распределение среди отделов ИСК запросов, поступающих в службу, несет специальное подразделение – т.н. *Inquiry Section*. Запросы регистрируются либо при непосредственном личном обращении, либо по телефону (один из номеров носит

название "Product Line" – по нему можно заказать доклады и другие материалы ИСК), либо по факсу и электронной почте. Через сектор проходит примерно 45% всех запросов [36] (остальные запросы поступают либо при личном обращении в реферативных центрах и читальных залах, либо непосредственно к специалистам ИСК [37]). Поступающие в сектор запросы регистрируются во внутренней компьютерной системе службы (Inquiry Status and Information System - ISIS) [38].

На первый взгляд кажется, что работа референтов данного сектора не выходит за рамки выполнения чисто технических операций. Однако именно от точности этих людей, их способности задавать нужные вопросы – точно и быстро определить, какой именно отдел службы должен заняться поступившим запросом и что конкретно требуется; какая форма ответа является более оправданной и когда он должен быть предоставлен законодателю – многое зависит для рационального и эффективного функционирования ИСК.

Интересно, что во второй половине 1990-х гг. эта работа приобрела новый смысл. В ходе обсуждения в комитетах по ассигнованиям мер по сокращению расходов на правительственный аппарат была затронута работа и вспомогательных служб конгресса. В частности, 2 февраля 1995 г. были проведены совместные слушания комитетов по ассигнованиям сената и палаты представителей. Некоторые из "свидетелей", участвовавших в слушаниях, как например, Джозеф Вайт, бывший директор ОМБ, Дэвид Мэйсон из Фонда Наследия, Норман Орнстайн из Американского предпринимательского института (ранее работавший в ИСК) и Томас Швоц, представитель организации "Граждане против излишних правительственных трат", предлагали ввести в ИСК систему, позволяющую производить калькуляцию расходов на исполнение запросов. Посылкой для этих рассуждений послужила озабоченность грандиозным ростом количества запросов со стороны конгресса, направляемых во вспомогательные службы, которые "ничего не стоят" запрашивающей стороне. Предполагалось, что введение подобной системы, требующей той или иной степени возмещения затрат, заставит членов конгресса хорошенько подумать, прежде чем набирать номер телефона службы и поместить очередной заказ [39].

В ответ на выраженную озабоченность и в русле общего стремления конгресса, контролируемого республиканской партией, "привести дом в порядок", значительно сократив расходы, руководство ИСК предприняло ряд шагов, направленных на ревизию своей деятельности именно с точки зрения сокращения некоторых услуг. При этом сотрудникам подразделения, регистрирующего запросы, отводилась особая роль. Они

рассматривались как первое звено цепочки, призванной обеспечить наиболее рациональное и эффективное использование ресурсов ИСК. Более детальное интервью при поступлении запроса должно позволить уже на ранней стадии "отклонить услуги, которые [служба] не в состоянии будет выполнить" [40]. Тем самым руководство большой акцент стремилось сделать на более эффективной системе "менеджмента запросов", имеющей целью сделать "первый же ответ на запрос именно тем ответом, который ожидают получить" [41]. При поступлении запросов на проведение объемных исследований к процессу "переговоров" подключаются предметные специалисты, способные оценить возможности проведения исследования с учетом имеющихся в распоряжении ИСК ресурсов и имеющегося в распоряжении специалистов и членов конгресса времени [42].

Кроме этого, референты сектора координируют т.н. "горячую линию" вопросов "Кто? Где? Когда?". Предполагается, что ответы на подобные вопросы могут быть даны немедленно. В таком случае референт связывается с одним из двух читальных залов для членов конгресса, и если референты, работающие там, могут ответить на вопрос, телефонный звонок переключается на читальный зал. Из-за громадного количества звонков в службу референты сектора должны иметь точное представление о том, на какие вопросы может быть получен ответ в читальном зале, пока клиент ждет у телефона. Для этого референтам сектора предоставляется возможность поработать некоторое время в читальных залах с тем, чтобы лучше познакомиться с их коллекциями реферативной литературы и другими источниками информации [43].

Об Исследовательской службе Конгресса часто говорят, что она не любит говорить "нет", иными словами, служба стремится исполнять запросы конгресса как можно более полно. Между тем, в некоторых случаях говорить "нет" она все же вынуждена. Не все запросы, поступающие в ИСК, принимаются к исполнению. Объединенным комитетом по делам Библиотеки, осуществляющим контроль со стороны конгресса за деятельностью ИСК, были установлены некоторые ограничения. Служба не должна принимать к рассмотрению запросы о предоставлении личной или политической информации о членах конгресса, если не получено их согласие (в соответствии с письменным предписанием объединенного комитета от 26 июня 1980 г.); не должна исполнять в срочном порядке запросов, предполагающих предоставление информации избирателям, а также не проводить переводческих работ для них; ИСК не должна давать юридические и медицинских консультаций по личным вопросам, выполнять функции написания биллей (хотя она и ока-

зывает помощь в подготовке законодательных предложений), не принимать исследований частного личного характера для штата помощников и не проводить графических и канцелярских работ [44].

Финансовые ограничения, принятые службой во второй половине 1990-х гг., потребовали дальнейшей ликвидации одних видов услуг и ограничения других. Так, была прекращена подготовка для комитетов перечня программ, срок действия которых истекает. Кроме этого, были сокращены часы работы реферативных центров, ограничено направление специалистов службы для выполнения работы непосредственно в комитетах (с тем, чтобы "сохранить равный доступ к экспертизе для всех членов конгресса"), было сокращено количество семинаров, проводимых службой. [45].

Самое серьезное внимание в ИСК уделяется контролю качества той "продукции", которая подступает в конгресс. Он включает несколько ступеней: первая – в отделе, вторая – в управлении помощника директора, где проверяется соответствие представленной работы основным исследовательским принципам ИСК, нормам Библиотеки Конгресса, требованиям Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. и требованиям комитетов, осуществляющих контроль деятельности службы [46].

В сферу компетенции управлений помощников директора входит также планирование и проведение семинаров для членов конгресса с участием специалистов ИСК и экспертов. Когда конгресс находится на сессии, ИСК еженедельно проводит 2-3 таких семинара по наиболее важным вопросам в повестке дня [47]. Кроме этого, в административной структуре ИСК существует подразделение, занимающееся подготовкой аудио- и видеоматериалов для конгресса и осуществляющее запись уже существующих в его коллекции программ, а также переводческое подразделение.

Таким образом, изменения, которые происходили в структуре ИСК, затронули, главным образом, систему управления службой. Это было вызвано тем, что расширение полномочий и, как следствие, расширение круга предоставляемых службой услуг "клиентам" – членам и комитетам конгресса, требовало координации и контроля. Следует отметить, что исследовательские отделы были максимально освобождены от решения "околоисследовательских" вопросов. На их долю была оставлена обработка информации, а некоторые другие услуги (как, например, лингвистическая и графическая работа, организация семинаров) сконцентрированы в административных управлениях. Исключение составлял, пожалуй, лишь отдел, а позже управление, старших специалистов. По-

следние, имея значительный опыт, совмещают научную и административную работу, определяя общее направление исследований в ИСК.

Структура и полномочия исследовательских и реферативных отделов практически не изменялись. В качестве объяснения этого феномена (учитывая то, как изменилась ИСК за годы, прошедшие с момента принятия Закона 1970 г.) можно назвать прозорливость Э.Гриффита, заложившего основу данной структуре. Весьма жизнеспособным оказалось и решение совместить в предметных отделах службы аналитическую и информационную работу, освободив специалистов лишь от наиболее простых и рутинных запросов и сконцентрировав обработку последних в отделе реферативного обслуживания.

Таким образом, Исследовательская служба предоставляет для законодателей возможность доступа к авторитетной экспертизе по широкому спектру дисциплин – политических, социальных, естественных наук, международным отношениям и внешней политике, экономике и праву. Реферативная и библиографическая работа ИСК служит необходимым дополнением и обеспечивает эффективное использование огромных информационных ресурсов. Годами вырабатываемая формальная методика проведения исследований, а также неформальные связи исследователей внутри службы обеспечивают возможности интегрального междисциплинарного подхода к предоставляемой конгрессу экспертизе.

Наиболее существенным и ценным "капиталом" ИСК, помимо годами шлифованной структуры и отработанной и проверенной временем методики обслуживания конгресса, является ее штат.

Весьма показательными для характеристики ИСК как института являются данные об образовательном уровне специалистов ИСК. По данным первой половины 1990-х гг.,

- 33,2% специалистов имели степень доктора философии (Ph.D.) или степень юриста;
- 7,7% имели две и более степени магистра;
- 42,6% – одну степень магистра;
- 14,8% – степень бакалавра и
- 1,7% – среднее образование [48].

Важно также иметь в виду, что средний стаж работы специалистов в ИСК в настоящее время составляет более 15 лет [49], они в совершенстве владеют навыками исследовательской работы и имеют значительный практический опыт работы "на конгресс". Таким образом, специалисты ИСК составляют "живой" постоянно пополняющийся резервуар знаний, которые в любой момент могут быть использованы конгрессом. Помимо возможностей доступа к информации, предоставляемым службой

своим сотрудникам, они "выстраивают" свою собственную систему источников информации, необходимой для работы. Для сотрудников отдела по международным делам и национальной обороне ИСК, например, это могут быть поездки в страны специализации и встречи с политиками этих стран, использование услуг Foreign Broadcast Information Service, переводы иностранных периодических изданий; поддержание связи с коллегами-исследователями как в США, так и за рубежом, участие в конференциях и семинарах (по свидетельству С.Голдмана, не проходит и недели без того, чтобы специалист ИСК не получил приглашения участвовать в подобных встречах исследователей) и поддержание прочных рабочих связей с коллегами в рамках службы, а также с исполнительными департаментами и агентствами [50].

Интересно, что почти 90 процентов ассигнований на деятельность ИСК покрывают расходы, связанные с оплатой труда штата сотрудников [51]. Это делает службу достаточно чувствительной к любым финансовым ограничениям. С конца 1970-х до начала 1990-х гг. численность штата ИСК практически не изменялась, составляя около 860 человек (см. приложение 2). Однако в 1990-е гг. в ИСК наблюдается достаточно значительное сокращение ее персонала. Причин здесь несколько, однако не будет преувеличением сказать, что основной причиной стала уже упоминавшаяся борьба республиканцев за сокращение правительственного аппарата. Сотрудники покидали ИСК в силу целого ряда причин – это может быть переход на другую, более привлекательную для специалиста, работу или уход на пенсию. Проблема состояла в том, что ИСК не могла заполнять появившиеся вакансии в силу того, что она обязана производить ежегодное индексирование заработной платы своих сотрудников, а выделяемые конгрессом на деятельность службы ассигнования не покрывали этих расходов. В результате служба просто была не в состоянии приглашать в службу новых специалистов.

Пагубность такой ситуации подчеркивалась руководством ИСК на слушаниях в комитетах по ассигнованиям неоднократно. Финансовые ограничения ставили службу в сложное положение: с одной стороны, она просто не могла себе позволить снизить качество своих услуг, а некоторые вакансии явно "оголяли фронт". С другой стороны, служба не могла принимать на работу новый персонал, так как для этого не было финансовых средств. В середине 1990-х гг., директор ИСК Д.Малхоллэн начал бить тревогу. К 1996 г. "потери" службы составили 75 ставок, и это угрожало "эрозией экспертизы, лежащей в основе работы ИСК на конгресс" [52], а к 1997 г. потери составили уже 84 ставки [53]. "Для достижения широты и глубины предметной экспертизы, – отмечал

Д.Малхоллэн, выступая перед комитетом по ассигнованиям в сенате в 1995 г., – новым сотрудникам требуется от пяти до десяти лет" [54]. Это время необходимо для того, чтобы "новички" могли научиться адаптировать свои знания к потребностям конгресса, и в этом неопределима поддержка более опытных сотрудников ИСК. Если же служба не будет иметь возможности постоянно принимать на работу "новичков", обеспечивая постепенное обновление своего штата, она рискует безвозвратно потерять бесценный опыт, накопленный за последние десятилетия [55].

В 1990-е гг. актуальной стала еще одна кадровая проблема. В начале XXI века большая часть штата, начавшего работу в службе после принятия Закона о реорганизации легислатуры 1970 г., достигает пенсионного возраста. Так, к 2000 г. их число составило 20 процентов от общего количества персонала, к 2006 г. цифра поднимется до 51,9 процента [56]. Естественно, это еще более усугубляет проблему смены поколений исследовательского персонала. Еще в 1993 г., выступая на слушаниях в объединенном комитете по организации конгресса, директор ИСК Дж.Росс обращал внимание членов конгресса на эту серьезную и неизбежную проблему [57]. Во второй половине 1990-х гг. директор ИСК Д.Малхоллэн подкреплял свою озабоченность конкретной программой, нацеленной на выход из сложившейся ситуации. Выступая на слушаниях в комитете по ассигнованиям палаты представителей в 1997 г., Д.Малхоллэн предложил законодателям выделить дополнительные ассигнования на временное увеличение штата сотрудников ИСК: в 1998 и 1999 гг. он предлагал принять в службу дополнительно по 25 сотрудников, в 2000 г. еще 10, а последующие пять лет, по мнению Д.Малхоллэна, можно будет постепенно снижать число дополнительных единиц с тем, чтобы с учетом уходящих на пенсию сотрудников вернуться к базовому уровню в 747 единиц к 2006 г. [58].

Озабоченность руководства службы обеспечением штатом сотрудников должной квалификации вполне объяснима в свете одной из наиболее важных функций, которую выполняет ИСК, – поддержание "институциональной памяти" конгресса. На протяжении многих лет служба непосредственно вовлечена в процесс принятия решений и сохраняет "память" о законодательном процессе в прошлом – какие идеи нашли законодательное воплощение, а какие потерпели неудачу, какова была реакция заинтересованных сторон, какими были последствия принятия законодательных мер и т.д. Кроме этого, ИСК, согласно закону, накапливает информацию о деятельности конгресса. Таким образом, ИСК обеспечивает преемственность законодательного процесса, некую "ин-

теллектуальную непрерывность", по выражению Комиссии Карнеги по вопросам науки, технологии и правительства, работая в быстромеменяющемся политическом окружении высшего законодательного органа [59]. Подобные знания имеют непреходящее значение для новых и менее опытных членов конгресса. По выражению старшего специалиста ИСК С.Баха, институциональная память ИСК вступает в игру тогда, когда кто-нибудь из членов конгресса обнаружит идею, как ему кажется, "прекрасную" и "новую". Специалисты ИСК помогают ему понять, какие последствия имела такая "прекрасная" и "новая" идея, выдвинутая несколько лет назад [60]. Иными словами, благодаря сохранению "институциональной памяти" специалисты службы часто могут предложить варианты решения проблемы еще до того момента, как кто-либо из членов конгресса осознает ее существование!

Интересное замечание, касающееся штата сотрудников ИСК, было высказано в ходе слушаний по ассигнованиям на 1994 фин.г. членами соответствующего комитета палаты представителей Чарльзом Тэйлором и Джеймсом Морэном. Они отметили, что в среднем на каждого члена конгресса приходится три человека, работающих в ИСК [61]. Если предположить, что весь штат ИСК "разошелся" бы по офисам законодателей, то он "растворился" бы в нескольких десятках тысяч комитетских и персональных помощников [62], не привнося нового качества. Подобное сравнение позволяет достаточно контрастно подчеркнуть ту роль, которую играет ИСК в законодательном процессе. Интересно, что анализируя роль штата помощников в конгрессе, значительно разросшегося после второй мировой войны, американские исследователи наряду с позитивным значением его работы, отмечают опасность утраты контроля над ним и превращения его в самостоятельного "игрока"-бюрократа [63]. На вспомогательные службы конгресса и, в частности, ИСК подобные опасения не распространяются. На современном этапе они рассматриваются как неотъемлемая часть процесса выработки и принятия решений, и необходимость их существования не подвергается сомнению.

В связи с этим, важно, на наш взгляд, отметить, что, процесс насыщения политики профессиональными знаниями, ее "онаучивания", начался в странах Запада сразу после Второй мировой войны [64]. На рубеже 1960-1970-х гг. произошла "тихая революция", выраженная в принятии анализа как части процесса принятия решений" [65], и экспертиза стала рассматриваться как неотъемлемая часть государственного управления.

## ДОКУМЕНТЫ И УСЛУГИ ИСК

Все документы и услуги Исследовательской службы конгресса можно разделить на три категории: письменные документы ИСК; мониторинг законодательной деятельности конгресса и консультирование и другие виды услуг.

К первой категории можно отнести следующие документы ИСК.

*Доклады для конгресса (Reports for Congress)* – основной вид исследований и анализа вопросов, относящихся к законодательству. Доклады могут быть самыми разнообразными по содержанию и объему. Как правило, они ориентированы на широкую аудиторию в конгрессе и должны предоставлять всеобъемлющую информацию по интересующему законодателей вопросу. По форме доклады могут быть самыми разнообразными: это может быть политический или юридический анализ, экономическое или историческое исследование или статистический обзор. Доклад включает определение и объяснение существующих взглядов на решение проблемы и определение законодательного контекста. Обязательной частью доклада является резюме (1-2 страницы).

Количество выпускаемых ежегодно докладов достаточно велико. Так, в 1989 г. было подготовлено 709 новых докладов для конгресса, в 1991 г. – 890, 1992 г. – 933, 1993 г. – 1139, в 1997 – 1093 (а всего в том же году законодатели имели доступ к 6258 докладам) [66]. Многие доклады ИСК, разрабатываемые по запросу какого-либо комитета конгресса, выходят в свет как публикации комитета [67].

В начале 1990-х гг. было принято решение модифицировать формат докладов службы. Появилась новая форма кратких докладов, по объему составляющих не более 6 страниц (обычные доклады в зависимости от запроса могут достигать 200 страниц) и кратких фактологических таблиц (Fact Sheets) [68].

*Резюме (Issue Briefs)* – краткие документы ИСК (не более 15 страниц) по вопросам, которые считаются наиболее актуальными для конгресса. Резюме дополняются по мере развития событий и включают самую свежую доступную информацию, включая базовую информацию по вопросу, подходы к разрешению проблемы, а также содержание законопроектов и текущий статус законодательства. Кроме этого, резюме содержат хронологию основных событий и библиографическую справку. Они доступны как в опубликованном виде, так и в электронном виде.

В 1997 г. службой было подготовлено 59 новых резюме. Всего к концу года в обращении находилось 194 таких документа, десятки ре-

зюме архивированы и, следовательно, при актуализации той или иной проблемы могут быть возобновлены и дополнены новой информацией [69].

*Ситуационный доклад (Situation Report)* – пожалуй, самая "молодая" форма документов, разработанная в ИСК. Она появилась в начале 1990-х гг. и представляет собой краткий доклад, ежедневно доставляемый в каждый офис во время кризисных ситуаций. Например, в 1991 г. во время кризиса в Персидском заливе ситуационные доклады ежедневно готовились в течение нескольких месяцев [70], такие же доклады были разработаны в октябре 1993 г. в связи с событиями в России [71].

*Меморандумы (General Purpose Memoranda / Congressional Distribution Memoranda)* рассчитаны на аудиторию не более 50 человек. Особое место занимают конфиденциальные меморандумы (*Confidential Memoranda*), подготовка которых предполагает очень высокий уровень экспертизы со стороны специалистов ИСК, т.к. требует адаптации знаний к конкретной ситуации, имеющий интерес для очень ограниченного круга законодателей. Эта форма чаще всего используется юристами службы для ответов на вопросы о конкретных юридических последствиях принятия законодательства или действий администрации страны. ИСК также может подготовить для законодателя документ, отражающий его точку зрения, однако такой меморандум может быть использован исключительно под именем законодателя и не может цитироваться как документ ИСК [72].

*"Информационные пакеты" (Info Pack)* – подборки материалов по наиболее часто запрашиваемым вопросам, включающие доклады и резюме ИСК, а также копии статей из периодических изданий, публикации исследовательских организаций и библиографические справки [73]. "Info Packs" предоставляют возможность ознакомиться с основной информацией по вопросам, интересующим конгресс, и часто используются штатом законодателей для ответов на письма избирателей. Роль их для самих законодателей и штата их помощников была определена старшим специалистом ИСК по вопросам законодательного процесса С.Бахом следующим образом: "Они отнюдь не содержат все, что Вы хотели бы знать по вопросу, но являются тем материалом, с которого Вы можете начать" [74].

Ежегодно создается около полутора десятков новых "Info Packs", всего же доступны более 100. В апреле 1993 г. в ИСК был своеобразный юбилей - был распространен 2-миллионный с 1980 г. "информационный пакет" [75].

С начала 1980-х гг. и до января 1993 г. ИСК издавала журнал "Обзор ИСК" (*CRS Review*), в котором публиковались подборки статей исследователей ИСК, объединенные какой-либо темой. Например, номер, вышедший осенью 1991 г., был посвящен Договору о сокращении стратегических вооружений 1991 г., а номер, вышедший в августе 1992 г., был объединен темой трансформации бывшего Советского Союза. Журнал выполнял своеобразную роль путеводителя по докладом службы [76]. Первоначально предполагалось, что он будет использоваться исключительно членами конгресса. Но позже журнал получил более широкое распространение благодаря включению его в депозитарную программу правительственного издательства [77].

Кроме этого, к письменным документам, которые готовит ИСК, можно отнести библиографические материалы по тому или иному вопросу. Причем публикации, содержащиеся в базах данных Библиотеки конгресса, по требованию законодателей могут быть им доставлены [78].

В административных подразделениях ИСК *готовятся каталоги документов и услуг службы*. Они включают: "Guide to Services: the Congressional Research Service, Library of Congress" – каталог закрытого пользования в конгрессе, представляющий описание "продуктов" и услуг службы и Библиотеки Конгресса; ежеквартальный "Guide to CRS Products", ежемесячный "Update", еженедельный "CRS Weekly Update", представляющие перечень документов ИСК и расписание семинаров и брифингов, которые рассылаются во все комитеты и всем членам конгресса; "Checklist of CRS Products", представляющий перечень документов ИСК по какому-либо определенному вопросу [79].

Еще один немаловажный вид деятельности ИСК – аккумуляция информации о законодательном процессе в конгрессе.

С 1935 г. (вторая сессия конгресса 74-го созыва) служба издает "Дайджест биллей и резолюций" (*Digest of Public General Bills and Resolutions*). Главной целью его издания является предоставление краткой информации о тех мерах, предусмотренных новыми законопроектами и резолюциями, которые находятся на рассмотрении конгресса, а также об изменениях, внесенных в них в ходе законодательного процесса. "Дайджест" включает резюме законопроекта или резолюции, информацию о статусе, спонсорах, названии, индексе. Раньше в течение работы сессии выходили в свет 5 или более выпусков Дайджеста, сопровождаемые дополнениями, публикуемыми каждые две недели. В настоящее время выпуск печатного варианта Дайджеста прекращен, и он доступен членам конгресса в электронном виде [80].

До января 1993 г. ИСК выпускала издание "Основное законодательство конгресса" (*Major Legislation of the Congress*, до середины 1970-х гг. эта публикация носила название "*Legislative Status Report*"), в котором резюме основных законопроектов были расположены тематически (образование, национальная оборона и безопасность и т.д.). Ежедневное дополнение выходило под названием *Legislative Status Checklist* [81].

Издание "*Конституция Соединенных Штатов Америки: анализ и интерпретация*" (*Constitution of the United States of America - Analysis and Interpretation*) содержит аннотацию каждой статьи конституции и анализ решений Верховного суда, интерпретирующих положения конституции. Издается раз в десять лет, а каждые два года выходит в свет приложение. Следует признать, что это издание не может в полном смысле быть отнесено к категории "мониторинг законодательной деятельности конгресса". Однако изначально закон, обязывающий службу готовить к печати "Аннотированную Конституцию" (более распространенное название издания), предполагал, что издание будет широко использоваться в конгрессе [82].

Прекращение в первой половине 1990-х гг. выпуска некоторых изданий ИСК, таких как "Обозрение ИСК" и "Основное законодательство конгресса", отказ от публикации печатной версии "Дайджеста биллей и резолюций" и замена ее электронной версией, а также сокращение объема "Информационных пакетов" и содержания каталогов службы были вызваны финансовыми соображениями. В этих условиях руководство службы сочло нерациональным продолжать выпуск этих изданий в том же объеме, что и в прошлом, отдав предпочтение другим программам ИСК [83].

Значительный объем в деятельности ИСК составляют консультирование и другие виды услуг.

Закон 1970 г. нацеливал ИСК на расширение спектра услуг, предоставляемых членам конгресса, а также на разработку новых методов распространения информации. Разнообразные серии семинаров стали одним из таких методов. В отчете директора ИСК за 1976 г. подчеркивается, что "правильно сбалансированный семинар, проводимый высококвалифицированными специалистами, представляющими различные точки зрения, может быть одним из самых эффективных средств, чтобы справиться с "информационным взрывом". Он может помочь членам конгресса разобраться в проблеме, рассмотреть альтернативы, поставить вопросы и опробовать идеи в неформальном обмене мнениями с признанными экспертами" [84].

Первый семинар по текущим проблемам государственного управления был проведен для членов конгресса в августе 1972 г. при поддержке Брукингского института. Тогда же была разработана программа семинаров и для штата комитетских и персональных помощников [85]. Это начинание ИСК получило поддержку, и семинары по наиболее важным вопросам, стоящим на рассмотрении конгресса, стали проводиться на постоянной основе [86]. Когда в ходе слушаний в объединенном комитете по операциям конгресса в 1974 г. был поднят вопрос о том, как члены конгресса оценивают подобные мероприятия, ответ директора ИСК Л.Джейсона был прост. "Полезность... семинаров, — отметил он, — уже вполне очевидна, поскольку они организуются в соответствии с запросами членов [конгресса] и комитетов" [87]. Семинары проводились при поддержке уже упоминавшегося Брукингского института, Национальной ассоциации планирования и организации "Ресурсы для будущего, Инк", Центра политических исследований Мичиганского университета и Джорджтаунского университета [88].

К середине 1970-х гг. популярность семинаров, проводимых ИСК, значительно возросла — можно сравнить, например, общее количество их участников. В 1973 г. их было 425, в 1977 г., согласно отчету директора ИСК, количество участников семинаров "более чем утроилось по сравнению с 1976 г." и составило 2108 человек. Та же тенденция значительного увеличения количества участников наблюдалась и в последующие годы: в 1978 г. их было 3781, в 1979 г. — 5393. Десять лет спустя, в 1989 г., в работе семинаров принимали участие 6745 человек. В 1991 г. их количество побilo все рекорды — 11843, в 1993 г. участников семинаров было около девяти тысяч человек [89]. По данным 1997 г., в течение года ИСК провела 151 семинар по проблемам государственной политики и бюджетному процессу. Общее количество участников этих семинаров достигло почти шести с половиной тысяч [90].

К середине 1970-х гг. была выработана организационная структура семинаров для членов конгресса и их штата. Наряду с семинарами, инспирированными злободневными проблемами государственной политики, создается система *постоянно действующих "институтов"*, существующая и по сей день.

С 1977 г. начинает действовать т.н. "Законодательный институт ИСК", который предлагает штату помощников в течение нескольких непродолжительных сессий тренинг по вопросам процесса принятия решений в конгрессе (включая рассмотрение бюджетного процесса, комитетской системы и процедурных вопросов). Уже в 1978 г. "Законодательный институт" завоевал такую популярность, что ИСК учредила

новый "продвинутый" курс для успешно завершивших первый. Сейчас "Законодательный институт" состоит из трех ступеней [91]. Успех, сопутствовавший проведению занятий "Законодательного института", подтолкнул к распространению подобного начинания на штат помощников, работающих в офисах в округах [92].

В 1979 г. начал свою работу "Институт по вопросам государственной политики". В его организации принимал участие Джорджтаунский университет. В течение двух дней специалисты ИСК представили сорок курсов, охватывающих наиболее важные вопросы, стоящие на рассмотрении конгресса. В настоящее время "Институт" проводится в начале каждой сессии конгресса [93]. По данным 1997 г., ИСК провела 13 сессий "институтов" [94].

Кабельное телевидение конгресса ретранслирует курсы "Института по вопросам государственной политики". Кроме этого, ИСК предоставляет членам конгресса 30- и 60-минутные аудио- и видеопрограммы с записями курсов и брифингов по важнейшим вопросам. Тем самым, члены конгресса получают возможность "присутствовать" на подобных мероприятиях, даже не выходя из своего кабинета [95].

Еще один вид семинаров, проводимых в настоящее время ИСК, — т.н. "Federal Law Update". Он проводится дважды в год и концентрирует свое внимание на вопросах права и политики [96].

Заслуживает внимания еще одна серия семинаров — для новых членов конгресса, проводимая в начале первой сессии конгресса нового созыва. Впервые трехдневная сессия была проведена при поддержке Брукингского института в 1975 г. Перед началом работы конгресса следующего, 95-го созыва, серия семинаров была проведена в декабре 1976 г. при участии Института политики Гарвардского университета и в январе 1977 г. — при содействии Брукингского института. В настоящее время поддержку усилиям ИСК по проведению семинара оказывают Брукингский институт и Американский предпринимательский институт [97]. Вот как оценивает подобный семинар член палаты представителей от штата Северная Каролина Дэвид Е. Прайс, избранный в 1986 г.: "Большинство членов считает эти сессии заслуживающими внимания не только потому, что они помогают понять суть различных вопросов, но и потому, что они "вводят" в работу конгресса. Это гораздо предпочтительнее ситуации "пан или пропал" после того, как начнется сессия" [98]. Следует упомянуть также специальные курсы, ориентирующие пользователей в информационных системах службы [99].

Таким образом, семинары, проводимые ИСК, позволяют сэкономить время, столь быстротечное в законодательном процессе в конгрессе, и

дать возможность членам конгресса разобраться в сложных проблемах, стоящих перед ними, с помощью специалистов ИСК и экспертов исследовательских организаций. Подобный живой обмен имеет преимущество перед любым опубликованным докладом, т.к. дает возможность законодателям получить немедленный ответ на любой вопрос.

Помимо докладов, семинаров и брифингов службы важным методом информационного обмена с конгрессом служат *личное консультирование* членов конгресса и штата их помощников специалистами ИСК, а также "неизмеримая категория прямых телефонных ответов". Члены конгресса имеют прямой доступ к специалистам и аналитикам ИСК [100]. Не случайно директор ИСК Джозеф Росс на слушаниях в объединенном комитете по организации конгресса в 1993 г. отметил, что ИСК "находится на расстоянии телефонного звонка от своих клиентов". В течение дня специалист ИСК может получить до 25 звонков [101]. Рамки устного консультирования не ограничены. Оно может заключаться как в предоставлении короткой справки, так и в обсуждении возможных альтернатив в разрешении той или иной проблемы [102]. Простота этого вида услуг ИСК лишь кажущаяся, ибо личное консультирование требует от специалистов высочайшего уровня экспертизы и способности адаптировать свои знания к конкретным нуждам законодателя. Следует отметить, что в предоставлении этой информационной услуги ИСК опирается и успешно использует твердо укоренившуюся "устную традицию" конгресса.

Внедрение компьютерной техники в практику ИСК постепенно изменяло облик службы, параллельно изменялись и возможности коммуникаций ИСК со своими клиентами. По словам специалистов ИСК (и это неоспоримый факт) внедрение передовых компьютерных технологий значительно облегчило их работу — как в обработке информации, так и в создании новых документов службы [103]. Кроме этого, развитие компьютерных и иных телекоммуникационных технологий сделало более удобным и быстрым общение специалистов с "клиентами" в конгрессе, а также сократило для последних время, необходимое для поиска и получения информации при значительном расширении ее объема.

Начиналось все с двух первых компьютеров, которые Библиотека Конгресса взяла в аренду и которые были использованы в ЗСС для подготовки "Дайджеста биллей и резолюций" [104]. В 1970-е гг. ИСК и Библиотека Конгресса начали создавать компьютерную систему SCORPIO. Последняя находилась в прямом доступе в читальных залах и реферативных центрах ИСК, а также в большинстве офисов законодателей. С течением времени база данных стала весьма обширной [105]. Но,

пожалуй, не будет преувеличением сказать, что операции службы поистине "революционизировались" новейшими онлайн-технологиями. Выступая на слушаниях в комитете по ассигнованиям в 1996 г., Д. Малхоллен назвал их внедрение "очень важной вехой в эволюции службы" [106]. Новейшие технологии, по сути, сокращают "расстояние" между службой и ее клиентами до минимума.

С 1995 г. ИСК имеет собственную *страницу в Интернет*, которая предоставляет доступ к полному тексту избранных документов службы [107], анализу ежегодного законодательства по ассигнованиям, а также интерактивный гид по законодательному процессу, онлайн-регистрацию на семинары ИСК, полную информацию о ее услугах. Помимо этого, со страницы ИСК в Интернет можно выйти на некоторые сайты, предоставляющие информацию по проблемам государственной политики, по законодательству, а также информацию юридического и реферативного порядка. Доступ к странице ИСК в Интернет имеют лишь офисы законодателей и вспомогательные службы конгресса. С 1997 г. со страницы ИСК можно войти в новый каталог Библиотеки, тем самым, штат помощников может проводить поиск и запрос необходимой литературы в режиме реального времени [108]. Кроме этого, страница ИСК в Интернет содержит еженедельно обновляемую "Legislative Alert System". Эта система была разработана в 1995 г. для обеспечения потребностей членов конгресса в получении независимого анализа вопросов, выносимых на рассмотрение палат [109]. Она представляет собой компендиум материалов ИСК, имеющих отношение к будущим действиям в палатах. С 1997 г. эта информация направляется каждому члену конгресса, в каждый комитет и подкомитет также и по факсу [110].

В 1997 г. компьютерные информационные системы палат конгресса были объединены, и была представлена новая единая система — *Legislative Information System (LIS)*, являющаяся совместным проектом ряда подразделений самого конгресса и вспомогательных служб (ИСК несет ответственность за координацию работы системы, Библиотека Конгресса — за ее техническое обслуживание) [111]. Система создана для того, чтобы предоставить членам конгресса и их штату доступ к полному тексту законопроектов, а также самой свежей информации по законодательству, включая действия по законопроектам в обеих палатах и резюме дебатов в палатах. Система позволяет также вести поиск законопроекта по номеру, имени спонсоров, комитету юрисдикции, стадии законодательного процесса, ключевым словам. Кроме этого, система содержит избранные документы ИСК и исторические документы [112].

В читальных залах и центрах ИСК штат может получить доступ к полному тексту продуктов ИСК, записанных на CD-ROM, а также текстам публикаций периодических изданий общественно-политического характера.

Еще одна новая услуга, предоставляемая ИСК, — так называемая *"Fax-on-Demand"*. Офисы конгресса по факсу могут получить тексты кратких докладов ИСК (до 6 страниц), выпущенные с января 1993 г., и дополнения к ним, а также приглашения на семинары. Для этого достаточно набрать соответствующий номер факса и номер интересующего законодателя документа ИСК [113].

Помимо вышеперечисленных, ИСК предоставляет членам и комитетам конгресса еще некоторые виды услуг. Так, подписчики *Системы распространения библиографической информации* получают еженедельную аннотированную библиографию свежих публикаций в области их специализации или профессионального интереса и форму запроса на получение полного текста публикаций [114].

*"Статистическая линия ИСК" (CRS Stats Line)* предоставляет записанную на автоответчик еженедельно дополняемую информацию о некоторых экономических индикаторах, включая федеральный долг, ВВП, уровень безработицы, торговый баланс, индекс потребительских цен и др. [115].

Кроме этого, следует упомянуть об *услугах переводчиков*. Лингвисты подразделения, действующего в рамках одного из управлений помощника директора (с 1970 г. по 1978 г. подразделение находилось в рамках отдела по вопросам работы правительства) оказывают помощь в переводах документов с двадцати языков, а также часто исполняют роль переводчиков в устном общении. Кроме этого, во второй половине 1970-х гг. подразделением был создан банк данных для исследователей ИСК и законодателей, содержащий иностранные материалы, переведенные на английский язык [116].

Такое разнообразие форм и методов информационно-аналитического обеспечения процесса принятия решений, которое осуществляется Исследовательской службой, обеспечивает возможности удовлетворения самого широкого круга потребностей как отдельных законодателей, так и комитетов и конгресса в целом.

В условиях, когда Исследовательская служба приближена к процессу принятия решений в конгрессе, особое внимание руководством ИСК уделялось и уделяется вопросам качества "продукции" службы. В понятие качества в службе вкладывается, прежде всего, способность точно и своевременно удовлетворять потребности законодателей. Первый шаг к

этому — квалификация исследователей. Их имя обнародуется на письменных документах ИСК, что, во-первых, способствует прямому контакту между "клиентами" в конгрессе и ИСК (исследователь уполномочен обсуждать детали проекта с "заказчиком" самостоятельно [117]) и, во-вторых, подчеркивает персональную ответственность наряду с ответственностью ИСК как института. Интересно, что обнародование имени исследователя на документе, отражающее определенный стиль работы организации, многими исследователями рассматривается, согласно материалам комиссии по информации палаты представителей, как "один из наиболее привлекательных аспектов работы в ИСК" [118].

Основная нагрузка по контролю качества лежит на исследовательских отделах. Они несут ответственность за фактическую аккуратность, аналитическую обоснованность, стилистику и композицию материала. Помимо формальной процедуры контроля в отделе, большую роль играет и неформальное общение коллег-исследователей. Интересно заметить, что исследователи ИСК известны в научных кругах страны, и они обращаются к коллегам, работающим за пределами конгресса, когда считают, что те могут своим советом внести вклад в улучшение разрабатываемого документа [119]. Практика контроля качества в разных отделах организована по-разному, однако некоторые правила являются стандартными для всех отделов [120]. Управление помощника директора по вопросам политики ответственно за междисциплинарный контроль документов, содержание которых требует этого, и несет ответственность за окончательную проверку документов ИСК на соответствие институциональным принципам службы.

Контроль над деятельностью ИСК со стороны конгресса осуществляется объединенным комитетом по делам Библиотеки, а также административным комитетом палаты представителей и сенатским комитетом правил и администрации (члены двух последних комитетов составляют объединенный комитет по делам Библиотеки) и подкомитетами по ассигнованиям законодательной ветви правительства комитетов по ассигнованиям обеих палат. Объединенный комитет по делам Библиотеки, образованный в 1957 г., несет главную ответственность за руководство деятельностью службы со стороны конгресса. Между комитетом и службой установлены как формальные (резолуции и письма комитета и его членов в адрес ИСК), так и неформальные связи [121].

## Использование "продуктов" ИСК в законодательном процессе

Клиентами ИСК являются как отдельные члены конгресса при выполнении их законодательных, контрольных и представительных функций, так и подкомитеты, комитеты и конгресс в целом. По данным начала 1990-х гг., ИСК обслуживала всех без исключения членов конгресса, все комитеты и более 95% подкомитетов конгресса [122]. Следует отметить, что между специалистами ИСК, с одной стороны, и членами конгресса и комитетами, с другой, помимо формальных отношений часто устанавливаются неформальные связи в определении наиболее приемлемых форм сотрудничества. Это значительно облегчает взаимодействие между ними [123].

ИСК вовлечена в законодательный процесс на всех его этапах [124]. На этапе идентификации проблемы, требующей законодательного решения, когда требуется точно аргументировать необходимость внимания конгресса к ней и определить общий контекст, служба может предоставить базовую информацию и историческую справку по вопросу, анализ причин и симптомов проблемы, а также различных подходов к ее решению.

Если член конгресса принимает решение внести законопроект в конгресс, специалисты ИСК могут оказать помощь в четкой артикуляции целей, в определении круга вопросов, которые должны быть затронуты, в представлении альтернативных подходов к решению проблемы и оценке их достоинств и недостатков. Члены и комитеты конгресса могут запросить ИСК проанализировать законодательные предложения, внесенные должностными лицами исполнительной власти, — какие цели они преследуют, каким образом будет изменено существующее законодательство, какие средства предполагается использовать, и могут ли они в полной мере способствовать достижению желаемых результатов, каковы могут быть альтернативные подходы к решению проблемы.

Если законопроект направлен на рассмотрение в комитет (подкомитет) и достиг стадии слушаний, ИСК оказывает помощь в определении круга возможных "свидетелей" и вопросов для них, предоставляет необходимую вспомогательную информацию, включая специально подготовленные документы ИСК, проводит брифинги для членов конгресса и их штата.

В ходе исполнительного заседания в комитете (подкомитете) после проведения слушаний специалисты выступают как "нейтральный ис-

точник информации" для всех членов комитета (подкомитета). Иногда специалисты службы работают консультантами в комитетах, например, при подготовке доклада комитета по законопроекту. Нередко документы ИСК входят, как составная часть, в комитетские доклады.

В ходе дебатов в палатах служба может предоставлять базовую информацию для тех членов конгресса, которые мало знакомы с законопроектом, или информацию, которая может быть ими использована в дискуссии. Кроме этого, ИСК может предоставить информацию о том, какой эффект с юридической точки зрения может иметь законопроект в случае его принятия, а также может помочь в формулировании поправок к биллю.

Если законопроект принят обеими палатами, но необходима работа согласительного комитета, специалисты ИСК оказывают помощь в определении вопросов, которые должны быть согласованы, в сравнении позиций палат и определении средств преодоления разногласий.

Помимо помощи непосредственно в ходе законодательного процесса ИСК оказывает информационно-аналитическую помощь в исполнении конгрессом его контрольных функций, продолжая анализировать результаты и эффективность претворения принятых решений в жизнь. Это в свою очередь может инициировать дополнительное исследование и в дальнейшем привести к принятию нового законодательства.

В качестве примера работы ИСК на разных этапах законодательного процесса можно привести данные о событиях, связанных с кризисом в районе Персидского залива 1990-1991 гг. Еще задолго до обострения кризиса в ИСК были подготовлены материалы по различным вопросам, связанным с развитием событий в этом регионе, включая ирано-иракскую войну, добычу нефти в регионе, деятельность Совета по сотрудничеству стран Персидского залива, усилия конгресса установить санкции против Ирака еще до его вторжения в Кувейт и др. Кроме этого, к моменту кризиса в службе были готовы материалы по военным прерогативам конгресса, санкциям, роли ООН, что также составляло существенную часть информационной базы для конгресса.

Сразу после иракского вторжения в Кувейт в ИСК была сформирована оперативная группа, включающая специалистов из всех отделов службы. В материалах слушаний 1993 г. в объединенном комитете по организации конгресса деятельность группы оценивается как одна из самых ширококомасштабных попыток в информационно-аналитическом обеспечении конгресса [125]. Результатами деятельности ИСК были:

— публикация и периодическое обновление специального "Issue Brief", посвященного кризису;

— беспрецедентное в истории службы "предприятие" — подготовка ежедневного "ситуационного доклада" (Persian Gulf Situation Report), представляющего собой краткое изложение развития событий (этот доклад в электронном виде ежедневно передавался во все офисы конгресса);

— издание более 100 докладов и резюме по таким вопросам, как роль Резолюции о военных полномочиях, исторические корни претензий Ирака, потенциальное влияние повышения цен на нефть на американскую экономику, "разделение бремени" с союзниками в регионе, возможности ООН, последствия войны для окружающей среды, поствоенный гуманитарный курдский кризис, военные преступления и другие международные правовые вопросы, военные последствия кризиса для Ближнего Востока и др.

— во время кризиса службой было проведено более десятка семинаров и других специальных программ (например, завтрак для членов конгресса с адмиралом Кроу). Вопросы, так или иначе связанные с событиями в регионе, продолжают оставаться в повестке дня конгресса и службы [126].

## РОЛЬ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Прежде чем попытаться определить роль ИСК в современном процессе принятия решений в конгрессе, следует, на наш взгляд, более подробно остановиться на рассмотрении институционных принципов ИСК, приверженность которым всячески подчеркивается в документах службы.

### Институционные принципы ИСК

Объективность и "непартийность" считаются наиболее важными принципами в работе ИСК. Термин "объективность" употребляется для обозначения сбалансированного подхода в предоставлении в распоряжение законодателей материалов, отражающих весь спектр мнений по интересующему их вопросу. При подготовке аналитических материалов также предполагается проведение анализа всех имеющихся альтернатив.

Принцип "непартийности" понимается как отсутствие рекомендаций относительно законодательной политики и стремления повлиять на законодателей с целью склонить их к определенному курсу действий по

законопроекту. Исследователям, работающим в ИСК, запрещено в официальных материалах службы высказывать свою точку зрения и персональные предпочтения. В соответствии с американской политической традицией процесс принятия решений в конгрессе рассматривается как "принятие на себя риска" [127], и только член конгресса, прошедший через выборы и несущий ответственность перед своими избирателями, имеет право брать на себя риск за принимаемые решения.

Можно задаться вопросом, каким образом ИСК может поддерживать свою "непартийность", функционируя в рамках политического института, члены которого придерживаются (в большей или меньшей степени) партийной принадлежности? Ответ следует искать в особенностях системы партий и выборов в США, которая детерминирует положение члена законодательного органа как вполне независимого политика, облеченного властью принимать решения [128].

Мажоритарная система выборов предполагает избрание в каждом округе одного кандидата, набравшего относительное большинство голосов избирателей, причем, кандидаты определяются не партийными лидерами, а в ходе праймериз – первичных выборов, определяющих наиболее перспективного кандидата от каждой партии. После праймериз кандидаты партий практически независимы от партийных организаций, т.к. последние могут обеспечить лишь небольшую часть финансирования кампании, и кандидат сам несет ответственность за формирование "команды", организацию стратегии проведения кампании и обеспечение финансовой поддержки. Он сам определяет, какие вопросы выдвинуть в ходе кампании на первый план и какой позиции по ним придерживаться. Это ставит избранных членов конгресса в непосредственную зависимость от избирателей. Следовательно, для законодателей возможность переизбрания напрямую зависит от поддержания должной репутации среди избирателей округа, которая, в свою очередь, обеспечивается удовлетворением их интересов. Таким образом, в ходе законодательного процесса конгрессмены и сенаторы ориентируются, в первую очередь, на потребности своих избирателей. Именно они чаще перевешивают в случае, если возникает противоречие между ними и предпочтениями партийных лидеров в палатах конгресса [129].

Исторически сложившаяся слабость партий на национальном и местном уровнях и мажоритарная система выборов [130] накладывают отпечаток на ту роль, которую играет ИСК в законодательном процессе. В парламентских демократиях Западной Европы с пропорциональной системой выборов исследовательские и аналитические функции выполняются, главным образом, организациями, связанными с партиями. В

конгрессе США тоже есть исследовательский штат республиканской и демократической партий, но этот "партийный" штат не играет столь значительной роли как в странах Западной Европы. Естественно, что результаты исследований партийных организаций отражают ценности и цели соответствующих партий и будут в наибольшей степени приемлемыми для членов легислатуры, которые готовы поддержать партийную позицию. Подобная ситуация возможна и в конгрессе США, но история голосований в XX веке чаще предоставляет нам примеры партийной "нелояльности" при голосовании, которая свидетельствует о том, что члены конгресса не столь жестко связаны партийной дисциплиной как законодатели в странах с пропорциональной системой выборов.

Таким образом, для членов конгресса, принадлежащих к обеим партиям и выступающих во многом независимыми политиками, облеченными властью принимать решения, ИСК может служить источником информации и экспертизы [131]. Законом закрепленное положение службы, обязывающее ее предоставлять информационно-аналитические услуги всем членам конгресса независимо от их партийной принадлежности, и определило принцип "непартийности" – партийной непредвзятости в исполнении запросов.

Еще один из принципов работы ИСК заслуживает внимания – *конфиденциальность* предоставления услуг законодателям. Служба никогда не обнаружит источник поступившего запроса. Не разглашается содержание специально подготовленных для членов конгресса документов и содержание личных консультаций; информация, полученная в их ходе относительно разрабатываемых законопроектов или позиции по законопроекту, находящемуся на рассмотрении конгресса, также носит закрытый характер [132]. ИСК выступает часто как посредник между офисами законодателей и третьей стороной (правительственными агентствами, чиновниками и т.д.), запрашивая необходимую конгрессу информацию, причем делает это, не раскрывая источника запроса [133].

Следует подчеркнуть и еще один аспект. Службе запрещено обнародовать свои материалы для публики за пределами конгресса без предварительного одобрения сенатского комитета правил и комитета по администрации палаты представителей [134]. В строгом смысле слова, ИСК не "публикует" своих материалов – каждый отпечатанный документ ИСК содержит гриф "ИСК работает исключительно для конгресса".

*Своевременность* предоставления ответов на запросы, поступившие в службу, рассматривается как одна из самых важных характеристик информационно-аналитической работы ИСК, т.к. любой материал, даже самый высококлассный, но поступивший к законодателю после того,

как решение принято, теряет смысл [135]. Возможность обеспечения своевременности базируется на нескольких факторах в организации работы службы. Главную роль, с нашей точки зрения, играет уровень профессиональной подготовки штата ИСК, имеющего доступ к новейшим научным разработкам в области их специализации (благодаря богатейшей коллекции Библиотеки конгресса и политике службы, направленной на поддержание должного уровня квалификации специалистов посредством участия в профессиональных ассоциациях и научных конференциях).

Внутренняя организация работы ИСК способствует мониторингу по самому широкому кругу проблем, которые затрагивает государственная политика, происходит постоянная аккумуляция информации по ним. Кроме этого, с момента принятия Закона 1970 г. в службе разрабатывалась методика опережающей подготовки материалов по вопросам, которые с наибольшей вероятностью войдут в повестку дня конгресса, предполагающая сотрудничество специалистов ИСК с комитетами конгресса [136]. По мнению старшего специалиста ИСК Стэнли И.Баха, по сравнению с 1970-ми гг., когда существовала достаточно строгая процедура разработки подобного перечня вопросов, в настоящее время она более гибкая и "не представляет особой нагрузки для службы и комитетов, т.к. предполагает выбор разнообразных форм сотрудничества" [137].

Интересно, что проекты, которые ИСК инициирует самостоятельно еще до поступления запросов, по свидетельству У.Робинсона, составляют количественно всего 1% от общей нагрузки, но "потребляют" около четверти времени работы штата [138]. Специалист ИСК Эллен Коллиер в ходе интервью с ней особо отметила, что в настоящее время подобная работа получает все более пристальное внимание. В 1970-е гг., по ее словам, в ИСК не было "хорошей системы распространения исследований, выполненных с опережением запросов". В настоящее время эта система отлажена и, с ее точки зрения, достаточно эффективна, что привнесло "значительные изменения в облик службы" [139].

Таким образом, в ИСК поддерживается солидная информационная база, которая может быть задействована конгрессом в случае возникающей необходимости практически немедленно. Сопоставляя данные 1970-х и начала 1990-х гг., приведенные в таблице 4.1. (стр.169), можно отметить, что количество запросов, выполненных в течение дня их получения, существенно возросло.

Таблица 4.1.

## Предоставление ответов на запросы

	в течение дня	в течение недели*	в течение месяца
1971 г.	38%	87%	**
1972 г.	38	84	**
1973 г.	38	84	**
1974 г.	39	84	**
1975 г.	43	84	**
1976 г.	47	85	**
1978 г.	52	82	**
1992 г.	68	91	98
1993 г.	70	92	98

\* В 1970-е гг. категория обозначена "в течение пяти дней".

\*\* В 1970-е гг. категория обозначена "более 10 дней", причем без ограничения верхней границы.

Источники: Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1971 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO (далее – ARCRS с указанием финансового года). P.15; ARCRS 1972. P.36; ARCRS 1973. P.14; ARCRS 1974. P.8; ARCRS 1975. P.4; ARCRS 1976. P.3; ARCRS 1978. P.4; ARCRS 1992. P.3; ARCRS 1993. P.4.

Здесь необходимы некоторые комментарии. Различия в формулировках временных отрезков в документах 1970-х и начала 1990-х гг. ограничивают возможности их сопоставления. В полной мере сопоставимы данные, представленные в первой колонке, – формулировка этой категории не изменилась. Данные, представленные во второй и третьей колонках, могут быть сопоставимы только с оговорками, так как формулировка временных отрезков отличается в отчетах 1970-х и начала 1990-х гг.

Процент ответов на запросы, предоставляемых "заказчику" в тот же день, увеличился с 38-52% в 1970-е гг. до 70% – в начале 1990-х гг. Кроме обозначенных выше факторов, которые, на наш взгляд, обеспечивают подобную скорость выполнения запросов, следует отметить еще один – развитие и использование компьютерной техники в работе службы.

Несоответствие роста штата службы и увеличения ее нагрузки и, как следствие, задержки в выполнении срочных запросов со стороны конгресса, на протяжении всей истории службы были на устах. В ходе всех слушаний в конгрессе, затрагивавших деятельность ИСК (а ранее ЗСС),

это несоответствие называлось в качестве одной из основных проблем в деятельности службы.

Интересно замечание, высказанное Джоозефом Россом, директором ИСК в 1986-1993 гг., в ходе слушаний по ассигнованиям законодательной "ветви" правительства на 1994 финансовый год в комитете по ассигнованиям палаты представителей. Когда в конгрессе в конце 1960-х гг. дебатировался вопрос о расширении полномочий ЗСС, отметил он, предполагалось, что для полной реализации положений нового закона необходимо будет 1200 человек персонала. В начале 1990-х гг. ИСК насчитывала немногим более 800, а к концу 1990-х гг. около 750 человек, причем в службе работает гораздо меньше "вспомогательного" технического персонала, чем предполагалось в конце 1960-х гг. и меньше, чем реально работало в 1980-е гг. Все это, по мнению Дж.Росса, стало возможным благодаря "влиянию автоматизации" [140].

В такой же мере внедрение новых информационных технологий в повседневную работу службы вносит вклад в обеспечение "быстроты" реакции ИСК на запросы законодателей. Исследователи получают более быстрый и легкий доступ к информации, на поиски и обработку которой в других условиях было бы затрачено гораздо больше времени. Кроме этого, не стоит забывать, что внедрение новых информационных технологий расширяет и сам диапазон вводимой в оборот информации.

### Место ИСК в процессе принятия решений в конгрессе

Однозначно определить, какое влияние оказывает исследовательский институт, подобный ИСК, на процесс принятия решений в конгрессе, четко провести связь между деятельностью ИСК и теми решениями, которые принимаются законодательным органом, практически невозможно. Процесс принятия решений, с точки зрения его информационного наполнения, многогранен. Невозможно найти какой-то один критерий, который однозначно определял бы меру воздействия ИСК на законодателей. Мы можем использовать некоторые косвенные критерии и посредством их определить место ИСК в информационно-аналитическом обеспечении процесса принятия решений в конгрессе.

Одним из таких критериев может служить оценка самими законодателями полезности предоставляемых службой материалов. Для рассмотрения данного вопроса мы располагаем материалами опросов, проведенных ИСК в 1972-1974 гг., результатами исследования, проведенного комиссией по операциям сената в 1976 г. и комиссией по админи-

стративному контролю палаты представителей в 1977 г., а также материалами исследования американских ученых под руководством Питера Линдстрема 1988 г. Эти исследования в разной степени репрезентативны и могут быть использованы как индикаторы того, каким образом члены конгресса и их штат оценивают работу ИСК.

В течение недели в августе 1972 г., в марте 1973 г. и мае 1974 г. все материалы ИСК, отсылаемые в конгресс, сопровождалось карточками с просьбой оценить их качество. Карточки содержали информацию об исследователе и отделе, ответственном за исполнение запроса, а также идентифицировали "клиента", получившего материалы службы. Результаты этих опросов приведены в таблице 4.2 (стр. 172).

Следует отметить, что различия в постановке вопроса о качестве полученных материалов ИСК в 1972-73 гг. и 1974 г. отразились на процентном распределении оценок. Так, если в 1972 и 1973 гг. качество документов ИСК было оценено как "превосходное" в 61% случаев, то при изменении формулировки такую оценку получили 49% документов, однако еще 42% документов были оценены "хорошо". Таким образом, сопоставляя данные 1972-73 гг. и 1974 г. можно отметить, что "удовлетворительную" оценку в широком смысле (как противодействие "неудовлетворительной") получил примерно одинаковый процент документов ИСК – 98% и 96%, соответственно. В целом, точность ответа, его полнота и своевременность были достаточно высоко оценены в офисах конгрессменов и сенаторов и комитетах конгресса.

В 1976 г. исследование "полезности" для сенатских комитетов материалов, предоставляемых ИСК, проводилось консультантом комиссии по операциям сената Э.Гриффитом, бывшим директором ЗСС. По сравнению с другими вспомогательными агентствами конгресса (ГСУ, БУК и ОТА) ИСК получила самый высокий процент "удовлетворительных" (в широком смысле) оценок – 92. Э.Гриффит предположил, что столь хороший результат (для сравнения, ГСУ получило 81% положительных оценок, БУК – 78 и ОТА – 35) во многом определялся низким уровнем притязаний к деятельности ИСК, т.к. в отношении ее наиболее часто высказывались пожелания увеличения штата со стороны как членов, так и комитетов сената [141]. Однако если мы сопоставим данные 1976 г. и более ранние оценки, то результат получится практически идентичным.

Таблица 4.2  
 Результаты опросов законодателей, 1972-1974 гг.

	1972 г.	1973 г.	1974 г.
Количество разосланных карточек	843	1186	913
Процент возвращенных карточек	52,0	56,0	41,0
Качество (%)			
превосходное	61,0	61,0	49,0
хорошее*	—	—	2,0
удовлетворительное	37,0	37,0	5,0
неудовлетворительное	2,0	2,0	1,0
Был ли ответ точным? (%)			
да	97,7	99,4	95,0
нет	2,3	0,1	3,0
Был ли ответ своевременным? (%)			
да	97,3	96,0	97,0
нет	2,7	3,0	2,0
Был ли ответ достаточно исчерпывающим, если этот критерий применим? (%)			
да	77,7	79,0	78,0
нет	2,7	2,0	2,0

\* оценка не была обозначена в 1972 и 1973 гг.

Источники: Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1973 to the Joint Committee on the Library, US Congress, Washington, D.C.: US GPO (далее – ARCRS). P.90-92; ARCRS 1974. P.47-48; Congressional Research Support and Information Services. Hearings before the Joint Committee on Congressional Operations. 93d Congress, 2nd Session. May 16; June 18, 19; July 30, 31, 1974. Washington, D.C.: US GPO, 1974. P.48.

Кроме того, по мнению американского исследователя Майкла Малбина, проводившего интервью в службе для "Нэшнл Джорнал" в начале 1977 г., большинство претензий к ИСК свидетельствуют о доверии к ней. Он отметил: "Лишь немногие жалуются на качество или объективность отдельных проектов ИСК, но подавляющее число жалоб высказывается о том, что ИСК должна делать больше того, что она уже делает, с большей глубиной и с меньшими затратами времени" [142].

Проведенное в том же году комиссией по административному контролю палаты представителей исследование среди членов палаты и их помощников по законодательным вопросам показало, что работа вспомогательных служб, и в частности ИСК, достаточно высоко оценивается. Так, службы заняли второе место среди источников информации для

помощников по законодательным вопросам (уступив лишь информации, доступной в комитетах, и опередив такие источники информации как партийные организации, лоббистов, штат персональных помощников и администрацию) и третье место – для конгрессменов (уступив информации, доступной в комитетах, и штату персональных помощников) [143].

В 1988 г. коллектив ученых под руководством П.Линдстрема предпринял попытку всеобъемлющего обзора операций конгресса, опираясь на интервью членов конгресса и штата персональных и комитетских помощников. В отношении вспомогательных служб конгресса им были поставлены два вопроса, касавшиеся предоставляемой ими (автор не рассматривал каждую службу отдельно) информации о влиянии законопроектов в национальном и местном (на уровне штата и округа) масштабе. Результаты представлены в таблице 4.3 (стр. 174).

Следует оговориться, что материалы данного опроса не являются в полной мере сопоставимыми с данными начала 1970-х гг., т.к. в нем все четыре вспомогательные службы объединены – это нивелирует различия в оценках деятельности служб. Кроме этого, круг респондентов был лимитирован штатом персональных и комитетских помощников в ответах на первый вопрос и исключительно штатом персональных помощников – на второй. Это также накладывает ограничения при оценке результатов опроса. Однако в своих комментариях респонденты отмечали, что ИСК – служба, к которой они прибегают за помощью в первую очередь [144]. Принимая это замечание во внимание, можно предположить, что восприятие и оценка деятельности ИСК оказали влияние на распределение ответов на данные вопросы.

Как видим, наибольший процент положительных оценок деятельности вспомогательных служб высказал штат персональных помощников в отношении общенационального влияния законопроектов (90,2%). Более низкий уровень удовлетворенности штата комитетских помощников по данному вопросу (69,8%) можно объяснить тем, что они, работая в комитетах, сами считаются – вполне оправданно – экспертами по кругу вопросов, входящему в компетенцию комитета, и следовательно, уровень их притязаний к качеству поставляемых им материалов вспомогательных служб гораздо выше.

Таблица 4.3  
 Результаты опроса законодателей, 1988 г.

Удовлетворены ли Вы информацией, предоставляемой вспомогательными агентствами конгресса относительно влияния в общенациональном масштабе законопроектов, находящихся на рассмотрении конгресса?

	Штат персональных помощников	Штат помощников комитетов
Да	90,2%	69,8%
Нет	6,6%	17,0%
Их деятельность можно оценить двойко	3,3%	11,3%
Не знаю	—	1,9%

Удовлетворены ли Вы информацией, предоставляемой вспомогательными агентствами конгресса относительно влияния на уровне штатов и округов законопроектов, находящихся на рассмотрении конгресса?

	Штат персональных помощников
Да	63,3%
Нет	25,0%
Их деятельность можно оценить двойко	10,0%
Не знаю	1,7%

Источник: Lindstrom P. and others. Congressional Operations: Congress Speaks: a Survey of the 100th Congress. Washington, D.C.: Center for Responsive Politics, 1988. P.188-190.

Что же касается влияния законопроектов на местном уровне, то, в соответствии с комментариями самих респондентов, традиционно эту информацию законодатели предпочитают получать в своем штате или округе, этим и можно объяснить достаточно низкий уровень положительных оценок по данному вопросу (63,3%) [145].

В качестве рекомендаций по улучшению информационного обеспечения законодательного процесса со стороны вспомогательных служб респондентами было высказано пожелание о дальнейшем усовершенствовании компьютерной информационной базы. Это весьма показательный пример того, как облегчение доступа к информации открывает новые возможности и порождает новые потребности со стороны пользователей.

В 1991 г. исследовательской фирмой "Westat, Inc." также были проведены интервью со штатом помощников, работающих в конгрессе. В отчете отмечалось, что "наше исследование показало, что ИСК отвечает запросам

потребителей очень хорошо и при помощи многих средств. За редким исключением, все члены штата помощников говорили об ИСК очень хорошо и упоминали множество случаев, когда ИСК приходила на помощь" [146].

В материалах слушаний в объединенном комитете по организации конгресса 1993 г. содержится еще один указатель на возможный критерий оценки роли ИСК в процессе принятия решений. "В поддержке работы конгресса, — отмечается в материалах слушаний, — ИСК не предпринимает попытки подменить его решения в определении желательных политических результатов своими собственными. Скорее, миссия ИСК состоит в том, чтобы предоставить информацию и анализ, которые вместе с выводами, вытекающими из анализа, могли бы создать рамки, поддерживающие законодательный процесс в конгрессе. Высшей целью ИСК является хорошо информированный законодательный орган, и служба должна оцениваться в соответствии с этой целью". Тем самым влияние службы можно определять в той мере, в какой "члены и комитеты конгресса используют материалы ИСК" [147].

Количественные показатели увеличения нагрузки ИСК свидетельствуют о том, что служба пользуется спросом в качестве источника необходимой законодателям информации. Конечно, изменение качественного содержания деятельности ИСК не может в полной мере найти отражения в количественных показателях. Выше уже отмечалось, что после принятия Закона о реорганизации легислатуры 1970 г., в общем объеме запросов, поступающих в службу, изменилось соотношение между запросами чисто информационного и реферативного характера и запросами, требующими глубокого аналитического исследования. Кроме этого, появились новые виды обслуживания, не всегда поддающиеся "измерению". Однако количественные показатели могут, с нашей точки зрения, использоваться в определении утилизации службы.

С конца 1940-х гг. заметна тенденция, в соответствии с которой ежегодный объем запросов в службу примерно удваивается каждые 10 лет. Вот лишь некоторые данные о выполненных в ИСК запросах [148] (подробнее см. приложение 3):

1946 г.	— 17.947	1980 г.	— 300.000
1950 г.	— 36.000	1991 г.	— 601.180
1956 г.	— 59.425	1992 г.	— 644.668
1961 г.	— 84.000	1993 г.	— 615.913
1971 г.	— 180.729	1997 г.	— 531.162 [149].

О примерном распределении общего количества запросов по категориям можно судить по данным 1992 г., представленным в табл. 4.4 (стр. 176).

Таблица 4.4

Потребители службы	Общее количество запросов	Категории запросов				Использование автоматизированных баз данных
		Запросов на информацию, исследование и анализ	Запросов на цитированные материалы	Участников семинаров, институтов, тренингов	Самообслуживание в реферативных центрах	
ВСЕ ЧЛЕНЫ КОНГРЕССА	460.863	223.177	157.530	12.335	35.937	31.884
Палата представителей	273.405	147.092	87.126	8.115	16.562	14.510
Сенат	187.458	76.085	70.404	4.220	19.375	17.374
ВСЕ КОМИТЕТЫ*	144.569	60.631	31.644	4.213	22.086	25.995
Палата представителей	80.624	38.916	16.796	2.631	15.500	6.781
Сенат	57.480	18.394	13.551	1.410	4.911	19.214
Объединенные	6.465	3.321	1.297	172	1.675	**
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА	36.457	2.323	3.073	315	910	29.836
ЗВОНКИ ПО "СТАТИСТИЧЕСКОЙ ЛИНИИ"	2.779	***	***	***	***	2.779
<b>ВСЕГО</b>	<b>644.668</b>	<b>286.131</b>	<b>192.247</b>	<b>16.863</b>	<b>58.933</b>	<b>90.494</b>

\* Включена информация о кокусах и партийных группах, их запросы составили 3% от общего числа запросов.  
 \*\* Использование объединенными комитетами баз данных включено в информацию по комитетам палат.  
 \*\*\* Нет сведений.

Источники: Support Agencies. Hearing before the Joint Committee on the Organization of Congress, 103d Congress, 1st Session, June 10, 1993. Washington, D.C.: US GPO, 1993. P.183; Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1992 to the Joint Committee on the Library, US Congress, Washington, D.C.: US GPO, 1993. P. 3.

По данным того же 1992 г., службой было подготовлено 1.146 новых докладов, резюме, информационных пакетов, видео- и аудиопрограмм. В течение года проведено 255 семинаров и институтов и 3.857 личных консультаций [150]. В документах ИСК и конгресса, в частности в материалах слушаний 1993 г., упоминается, что документы службы "часто" цитируются в материалах слушаний, комитетских документах и изданиях "Конгресшл Рекорд" (к сожалению, мы не располагаем конкретными данными по этому вопросу).

По данным 1990-х гг., ежегодно ИСК готовит более тысячи новых материалов (докладов, резюме, меморандумов) для широкого распространения в конгрессе. В отчете директора ИСК за 1997 г. приводятся следующие данные [151]:

подготовлено новых материалов	-	1.184,
доступно материалов (количество названий)	-	7.056,
распространено копий	-	более 755.000.

Это еще один достаточно красноречивый показатель того, что материалы ИСК пользуются популярностью у законодателей.

Таким образом, количественные показатели использования конгрессом документов и услуг ИСК достаточно красноречивы. Учитывая, что все без исключения комитеты и члены конгресса прибегают к помощи службы, и исходя из ее миссии поддержания хорошей информированности законодательного органа, можно оценить ее деятельность как достаточно успешную.

Еще один возможный показатель – выделение конгрессом финансовых средств на деятельность ИСК. Растущие из года в год ассигнования могут служить подтверждением признания со стороны законодателей роли ИСК, хотя за абсолютными цифрами такого увеличения скрывается достаточно много нюансов. Часто увеличение ассигнований было необходимо для того, чтобы покрыть обязательное индексирование заработной платы сотрудников, и, как отмечалось руководителями службы, увеличение ассигнований на деятельность службы всегда отставало от ее потребностей в финансовых средствах. Тем не менее, сопоставление современных данных с первоначальной суммой в 25 тысяч долларов, выделенной на "законодательную справочную работу" в 1914 г., ярко свидетельствует о том долгом пути, что прошла служба. Только после принятия Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. ассигнования увеличились более чем в десять раз (подробнее данные по ассигнованиям см. в приложении 4).

Определяя роль ИСК в информационно-аналитическом обеспечении конгресса на современном этапе, следует отметить следующее. В настоящее время ИСК стала универсальным институтом в системе информационно-аналитического обеспечения конгресса. Универсальность ИСК может быть определена с различных точек зрения. Прежде всего, это относится к совмещению в рамках службы реферативной и аналитической функций.

Что касается реферативной работы, то исторически она была первой и до второй половины 1940-х гг. единственной функцией службы. Американские исследователи нередко употребляют применительно к ИСК термин "реферативная фабрика" или "фабрика фактов" [152], подчеркивая почти неограниченные возможности (как подразделения Библиотеки Конгресса) и огромный практический опыт службы в предоставлении реферативной помощи.

Однако укоренение в практике ИСК исследовательской и аналитической работы после принятия Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. трансформировало ее роль. В американской литературе можно встретить термин "мозговой центр" применительно к деятельности ИСК на современном этапе, причем высказываются сомнения относительно способности службы соответствовать параметрам "мозгового центра" [153]. Здесь следует сделать несколько оговорок. На наш взгляд, возможности употребления термина "мозговой центр" по отношению к ИСК ограничены. Он может быть применен лишь для того, чтобы подчеркнуть, что ИСК в настоящее время является сложившимся исследовательским институтом.

Развитие разнообразных форм обслуживания конгресса, включающих разработку аналитических документов, личное консультирование со стороны экспертов и проведение семинаров, могут рассматриваться как необходимая составляющая "культуры" ИСК как исследовательского института. Следует упомянуть и об институциональной памяти ИСК как неотъемлемом элементе исследовательской стороны ее деятельности. Необходимо также отметить изменение в качественных характеристиках штата службы, произошедшее за последние десятилетия. Все это позволяет говорить об ИСК как о сложившемся исследовательском и аналитическом институте.

Однако, термин "мозговой центр" в научной литературе имеет вполне определенное значение структурного элемента научного сообщества, стремящегося оказывать интеллектуальное влияние на политическую

элиту [154]. Подобной цели влияния ИСК перед собой не ставит, более того, институциональные принципы службы, сложившиеся исторически и закрепленные в законодательных актах, "предохраняют" ее от попыток оказать влияние на законодателей с целью склонить их к определенному курсу действий. В этом смысле ИСК – весьма уникальная служба: она более чем любой другой "мозговой центр", приближена к процессу выработки и принятия решений в конгрессе и, вместе с тем, не стремится к политическому влиянию.

Деятельность ИСК, которая может быть отнесена к исследовательской категории, имеет свою специфику. Отличительной чертой современного конгресса с точки зрения его информационного обеспечения является то, что он наводнен информацией из различных источников. В этих условиях законодатели нуждаются в том, чтобы необходимая им информация была обработана, верифицирована и представлена в удобной форме для использования в законодательном процессе (следует помнить, что больший объем входящей информации автоматически не гарантирует принятия более взвешенных решений!). В этом смысле ИСК играет роль своеобразного "информационного менеджера" [155]. Она аккумулирует огромные массивы информации (своеобразие ИСК как информационно-аналитического института состоит в том, что она находится на пересечении различных информационных потоков), обрабатывая их и предоставляя законодателям в виде нескольких четко определенных альтернатив для принятия решения, воздерживаясь, однако, от каких бы то ни было политических рекомендаций. По словам старшего специалиста ИСК Аллена Шика, служба действует как "сканирующая машина", "перемалывающая" огромный массив аналитических материалов, вырабатываемых за пределами конгресса, и приближая его к законодательному процессу [156].

В условиях лавинообразного нарастания потока информации, захватившего конгресс, подобная роль обеспечила Исследовательской службе, пожалуй, единственно возможную нишу. Располагая ограниченными ресурсами для претворения в жизнь новых полномочий по Закону 1970 г., служба не смогла бы конкурировать с другими "мозговыми центрами". Следует также отметить, что аналитическая деятельность ИСК ограничена еще и тем, что по Закону служба обязана совмещать ее с выполнением рутинных запросов конгресса чисто информационного характера (по данным начала 1990-х гг., последние составляют 80,3% от общего количества запросов, потребляя, однако, лишь 29% бюджетных средств [157]).

Таким образом, работа ИСК кардинально отличается от деятельности "мозговых центров". Стремление сбалансировать и сделать результаты своей работы приемлемыми для людей с очень разной политической ориентацией ведет к тому, что стиль документов службы сух, и они лишены того убедительного идеологического импульса, который присущ "мозговым центрам" за пределами конгресса. Кроме этого, документы ИСК нельзя в полной мере назвать "входящими" извне — в 99 случаях из ста служба предоставляет свои материалы лишь по запросу, поступившему от конгресса. Здесь находит отражение своеобразная "политика невмешательства" — ИСК сознательно не вносит свой вклад в увеличение "входящей" информации до тех пор, пока со стороны конгресса определенно не будет сформулирована потребность в этом. Служба быстро и четко реагирует на настроения и информационные потребности в конгрессе.

Близка по содержанию к обозначенной выше роли "информационного менеджера" и роль ИСК как связующего звена между конгрессом как политическим институтом и научным сообществом США. В исследовательской литературе можно встретить определение ИСК как "исследовательского брокера". Исследователи ИСК, с одной стороны, сканируют разработки в академической среде, изучая исследовательскую литературу и активно включаясь в научную жизнь страны. Они участвуют в работе конференций и профессиональных ассоциаций и оценивают возможности использования новых знаний в практике законодательного органа. С другой стороны, они взаимодействуют со штатом помощников в конгрессе, трансформирующим достижения исследователей в приемлемые для законодателей политические решения. В этом ИСК играет роль связующего звена в процессе "анализа политики", "раздробленном" на уровне комитетов и подкомитетов.

Возвращаясь к рассмотрению вопроса о совмещении в рамках ИСК двух направлений деятельности — реферативного и исследовательского — следует отметить, что, хотя они организационно разделены (по большей части реферативную функцию выполняют отделы реферативного и библиотечного обслуживания, а исследовательскую — предметные отделы), они тесно связаны как в повседневной деятельности специалистов службы, так и в предоставлении законодателям результатов их труда. Именно работа референтов в службе позволяет специалистам сконцентрироваться на более глубоких исследованиях, обеспечивая им информационную поддержку и освобождая от "груза" рутинных запросов, требующих исполнения. Кроме того, многие документы ИСК, подго-

товленные первоначально как "исследования", используются в дальнейшем в качестве реферативного материала.

Реферативная работа, которая с развитием исследовательской функции ИСК как бы отошла на второй план, на самом деле играет весьма существенную самостоятельную роль. Члены конгресса имеют возможность получить анализ интересующих их проблем государственной политики во многих научно-исследовательских центрах, а вот найти быструю и точную реферативную помощь, подобную той, что предоставляет ИСК, пожалуй, невозможно нигде более.

Попытки определить, какое из направлений деятельности ИСК играет для конгресса "более важную" роль, обречены на неудачу, ибо во многом ответ самих членов конгресса как "потребителей" будет крайне субъективным.

Универсальность ИСК проявляется также и в том, что она предоставляет информационно-аналитическую поддержку конгрессу по самому широкому спектру дисциплин, благодаря составу специалистов службы и сложившейся организации предметных отделов. Кроме этого, ИСК имеет возможности проведения междисциплинарных исследований, с опорой на разработанную и формально закрепленную процедуру и неформальные связи между специалистами службы. Столь же универсален и спектр "продуктов" и услуг ИСК, рассчитанный на удовлетворение как можно более широкого круга возможных потребностей конгресса.

Деятельность ИСК связана с принятием решений конгрессом как институтом в целом, так и отдельными его членами. Помощь со стороны ИСК доступна всем законодателям и подразделениям конгресса и в максимальной степени "приближена" к ним. Кроме этого, ИСК оказывает поддержку на всех этапах законодательного процесса, который может быть широко определен как включающий все функции и виды деятельности современной легислатуры: законотворчество, контроль деятельности администрации, представительство и информирование людей.

Суммируя вышеизложенное, можно, на наш взгляд, сделать вывод о том, что главной особенностью и силой ИСК как института является ее универсальность и сконцентрированность информационно-аналитических ресурсов, которые могут быть задействованы в законодательном процессе в любой момент.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

85-летняя история Исследовательской службы Конгресса (до 1970 г. – Законодательной справочной службы) предоставляет богатейший материал как для исследования развития самого этого института, работающего в рамках высшего законодательного органа США, так и для анализа трансформации содержания информационно-аналитического обеспечения законодательного процесса в XX веке.

Идея целенаправленно организованной и концептуально оформленной информационной поддержки законодательного процесса зародилась на рубеже XIX–XX веков. Столь прочно укоренившаяся в современной политической жизни, она имеет свои корни за пределами сферы политического. Развитие библиотечного дела и трансформация концепции помощи читателям со стороны библиотекарей заложили ту основу, на которой в дальнейшем было построено "законодательное справочное обслуживание", получившее широкую поддержку повсеместно в стране.

"Движение" в среде библиотечных работников, выразивших готовность к предоставлению качественно новых услуг своим пользователям, встретило поддержку со стороны политического движения прогрессистов. Соответствие концепции "законодательного справочного обслуживания" содержанию их программы в сфере законодательства, а также активная поддержка прогрессистами соответствующих бюро позволяют утверждать, что это политическое движение сыграло важную роль в институционализации "законодательного справочного обслуживания".

В развитии службы можно выделить три этапа.

На *первом этапе* (1915–1946 гг.) деятельность справочной службы ограничивалась чисто реферативной работой, причем с акцентом на предоставлении информации, которая носила "технический" характер по

отношению к процессу принятия решений – имеется в виду библиографическая обработка законодательного материала.

Существенной чертой, определившей развитие службы на *втором этапе* (1946–1969 гг.), было официальное закрепление ее статуса в Законе о реорганизации легислатуры 1946 г. В этом шаге нашла отражение идея о том, что конгресс должен иметь собственную систему информационного обеспечения. Более стабильное положение ЗСС позволило дополнить ставшие уже традиционными формы реферативного обслуживания, а выделение в штате службы так называемых "старших специалистов" было первым шагом в развитии исследовательского направления ее деятельности. Проведение серьезных исследований зависело еще от персоналий. Специалистов высокого уровня работало в ЗСС еще не много. Однако за 25 лет, прошедших до принятия Закона о реорганизации легислатуры 1970 г., эта практика получила свое развитие и закрепление.

Если во второй половине 1940-х гг. для руководителей службы важной задачей было стимулировать использование ЗСС не только как источник информации, но и как значимый исследовательский ресурс в законодательном процессе, к моменту принятия нового Закона в 1970 г. серьезной проблемой стал обвалный рост предъявляемых к службе требований.

Закон о реорганизации легислатуры 1970 г., положивший начало *третьему этапу* в истории службы, в части, касающейся ее, преследовал цель привести ресурсы службы в соответствие с потребностями конгресса, сделав акцент на расширении исследовательского направления в ее деятельности (что подчеркивалось тем, что служба получила новое название – Исследовательская служба Конгресса). Из организации, призванной, согласно Закону 1946 г., служить дополнением штата комитетских и личных помощников, ИСК трансформировалась во вполне самостоятельный институт, совмещающий в своей деятельности формы реферативного и аналитического обслуживания законодателей.

Обращает на себя внимание преемственность в развитии службы. Выделенные этапы в ее истории органически связаны. На каждой последующей ступени новые формы работы вырабатывались на базе предшествующего опыта. Это своего рода институциональная память самой службы, своеобразное ноу-хау в обеспечении информационных потребностей высшего законодательного органа.

С течением времени то, что вкладывалось в понятие "оказывать помощь конгрессу" (эта формулировка определяет конечную цель ее дея-

тельности), кардинально изменилось. Если первоначально предполагалось, что справочная служба будет оказывать информационную поддержку непосредственно по вопросам, относящимся к законодательству, то к 1970-м гг. прочно укоренилась традиция оказания помощи по всем вопросам, относящимся к официальным обязанностям членов конгресса. Столь же значительно изменились и формы оказания помощи со стороны службы – от компиляций, дайджестов и индексов законодательства до экспертного "анализа политики", соответствующего самым современным требованиям.

Интересно, что на любом этапе при обсуждении в конгрессе вопроса о необходимости роста службы (как количественного, так и качественного) подчеркивалось, что задача службы сделать доступные научные данные "работающими на конгресс". Но на каждом новом этапе уровень "притязаний" к обслуживанию со стороны службы повышался и включал новое содержание, в соответствии с которым служба строила свою работу. Все это позволяет рассматривать службу как организацию, обладающую механизмом внутреннего развития, сохраняющим преемственность и одновременно позволяющим привносить в свою деятельность новое содержание. Впрочем, это можно с полным правом отнести и к конгрессу в целом.

Эволюция ИСК на протяжении рассматриваемого периода от выполнения чисто библиотечных функций до поддержания сложной информационно-аналитической системы была ответом на информационные потребности конгресса. История развития службы демонстрирует трансформацию идеи информационно-аналитического обслуживания законодательного процесса.

Если на первом этапе акцент делался на помощи в обеспечении корректной формы законодательства, имеющей корни в более раннем опыте XIX века, то на втором этапе был сделан первый шаг к помощи по содержанию законодательных предложений, получившей свою полную реализацию уже на третьем этапе, когда ИСК оформилась в институт, способный создавать новую информацию. Тем самым, информационное обеспечение законодательного процесса эволюционировало от функции библиотечного подразделения до институционализации в 1970-е гг., а изменение роли службы можно охарактеризовать как путь от реакции к активной интеракции в ходе законодательного процесса.

Следует отметить, что выделенные в истории службы этапы неразрывно связаны с периодами реформ самого конгресса. Более того, усиление службы рассматривалось как их неотъемлемая часть, направлен-

ная на обеспечение эффективности законотворческой работы конгресса, а также на поддержание баланса в системе разделения властей.

После Второй мировой войны в странах Запада начинается процесс насыщения политики профессиональными знаниями в различных областях. "Легализация" Законодательной справочной службы в 1946 г. и увеличение штата комитетских и персональных помощников свидетельствовали о намерении конгресса решить вопрос о доступе к информации путем поддержания собственной системы информационного обеспечения. Особенностью рубежа 1960–70-х гг. является то, что экспертиза становится неотъемлемой частью государственного управления. В этих условиях информационно-аналитическое обеспечение приобретает для конгресса качественно новое значение.

В условиях лавинообразного потока информации наибольшее значение приобретает вопрос о качестве информации, ибо основной проблемой становится ее интерпретация. Расширение обязанностей и полномочий ИСК, которое было неразрывно связано с попытками конгресса обеспечить максимально возможную информационную независимость от исполнительной власти, и было направлено на решение этой задачи.

Эти обстоятельства во многом определяют ответ на вопрос, почему на современном этапе конгресс считает возможным выделять столь значительные средства на деятельность института, большую часть "продукции" которого можно отнести к категории "интерпретаторской". Вашингтон наводнен экспертной информацией. ИСК не стремится конкурировать с признанными центрами, поставляющими эту информацию, а занимает свою нишу, находясь на пересечении разнообразных информационных потоков, помогая конгрессу с их обработкой, верификацией информации и представлением ее в удобной для законотворчества форме.

Во многом эта функция согласуется с природой самого конгресса, законодательная деятельность которого призвана быть "отзывчивой" к тенденциям развития общества. Никакое увеличение штата помощников и вспомогательных служб не сможет абсолютно удовлетворить все информационные и аналитические потребности конгресса. Более того, достижение такой "самодостаточности" было бы губительным для конгресса.

Долговременное существование службы, учрежденной в начале века, претерпевшей поэтапное трансформирование в неразрывной связи с реформированием самого конгресса как политического института и выросшей численно от двух десятков человек до более 700, позволяет рас-

считать ИСК как неотъемлемый и специфический элемент политической системы США. Использование знаний в практике государственного управления считалось и считается в американской традиции необходимым для поддержания демократии. В истории ИСК, как никакого другого института в рамках американской политической системы, прослеживается реализация идеи единства знаний и политики. Рациональность в принятии решений, стоящая за формулой "знание есть власть", может быть расценена и как атрибут американской национальной культуры вообще.

В этом контексте и следует рассматривать вопрос, способна ли служба стать примером для подражания и возможно ли перенесение опыта ее деятельности в рамках демократической системы на российскую почву. На наш взгляд, аксиологический подход к решению этого вопроса неуместен. Проведенное исследование позволяет выявить четкое соответствие деятельности службы принципам и нормам американской политической культуры. Практический интерес может представлять механизм такого соответствия, но любое механическое подражание не сможет принести желаемого результата, так как грозит привести к столкновению с устоявшимися канонами российской государственности.

## ПРИМЕЧАНИЯ

### Введение

1. Services to the Nation. Washington, D.C.: Library of Congress, 1990. P.1.
2. Using the Library of Congress. Information for Researchers. Washington, D.C.: US GPO, 1993. P.1.
3. Аченбах Дж. Библиотека конгресса стремится к виртуальности // За рубежом. 1999. No.14. С.10.
4. Подробнее о программах помощи см.: Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1993. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations on H.R.5427. Senate. 102nd Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1992. P.373-374, 381-383; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings before the Subcommittee on Legislative Appropriations of the Committee on Appropriations. Part 2. Fiscal Year 1994 Legislative Branch Appropriation Request. House of Representatives. 103rd Congress, 1st Session. Washington, D.C.: US GPO, 1993. P. 325-328; Robinson W.H. Congress and Parliaments: Central Europe and the U.S.S.R. et al. // Bureaucrat. Fall 1991. Vol.20. P.45-47; Goldman S.D. CRS cooperation with the Soviet Legislative Branch // CRS Review. October-November 1991. Vol.12. P.28-29; Goldman S.D. CRS Cooperation with the Russian Legislature // CRS Review. August 1992. Vol.13. P.30-31; Political Change and Information Services. Presentations of CRS Personnel on a Panel at the 1992 American Society for Information Science Annual Meeting // Bulletin of the American Society for Information Science. April-May 1993. Vol.19. P.7-19.
5. Billington J.H. Foreword // Knowledge, Power, and the Congress. Papers presented at a Symposium Sponsored by the Council of Scholars of the Library of Congress, Held March 8-9, 1989. Ed. by William H.Robinson and Clay H.Wellborn. Washington, D.C.: CQ, 1991. P.vii.
6. Интервью автора со Стюартом Д.Голдманом, специалистом ИСК по российским и евразийским делам, 2 августа 1994 г. в г. Вашингтоне (Округ Колумбия).
7. Пункт 203 Закона о реорганизации легислатуры 1946 г. воспроизведен в ежегодном отчете библиотекаря конгресса за 1947 г. См.: Legislative Reorganization Act of 1946 // Annual Report of the Librarian of Congress and Report

of the Superintendent of the Library Building and Grounds for the Fiscal Year 1947. Washington, D.C.: US GPO, 1948. P.25. Пункт 321 Закона о реорганизации законодательства 1970 г. воспроизведен в ежегодном отчете ИСК за 1971 г. См.: Legislative Reorganization Act of 1970 // Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1971 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1972. P.81-85. Перевод закона 1970 г. в части, касающейся ИСК, см. в приложении 1.

8. Legislative Drafting Bureau and Legislative Reference Division of the Library of Congress. Hearings before the Committee on the Library on S.8337 and S.8335. Senate. 62nd Congress, 3rd Session. Feb.4, 1913. Washington, D.C.: US GPO, 1913 (далее в примечаниях – Hearings, 1913). В приложении к материалам этих слушаний приведена стенограмма слушаний 1912 г. в палате представителей: Congressional Reference Bureau. Hearings before the Committee on the Library of the House of Representatives. Feb. 26 and 27, 1912. Annex B. P.71-145 (далее в примечаниях – Hearings, 1912).
9. Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to H.Con.Res.18. 79th Congress, 1st Session. Parts 1-4. March 13, 15, 16, 19, 22, 26, 28; April 2, 4, 6, 16, 17, 20, 24, 27, 30; May 1, 4, 8, 11, 14, 15, 18, 21, 22, 25, 28, 29; June 1, 5, 8, 11, 15, 18, 19, 22, 25, 26 and 29, 1945. Washington, D.C.: US GPO, 1945 (далее в примечаниях – Hearings, 1945); Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress. Pursuant to S.Con.Res.2. 89th Congress, 2nd Session. May 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27; June 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 21, 22, 23, 24, 25; August 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 20, 24, 31; September 9, 22, 23, 1965. Parts 1-16. Washington, D.C.: US GPO, 1965-1966 (далее в примечаниях – Hearings, 1965).
10. Congressional Research Support and Information Services. Hearings before the Joint Committee on Congressional Operations. 93d Congress, 2nd Session. May 16; June 18, 19; July 30, 31, 1974. Washington, D.C.: US GPO, 1974 (далее в примечаниях – Hearings, 1974); Support Agencies. Hearings before the Joint Committee on the Organization of Congress. 103d Congress, 1st Session. June 10, 1993. Washington, D.C.: US GPO, 1993 (далее в примечаниях – Hearings, 1993); CBO Oversight. Hearings before the Committee on the Budget. Senate. 97th Congress, 2nd Session. February 5, 1982. Washington, D.C.: US GPO, 1982 (далее в примечаниях – CBO Oversight).
11. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1979. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. U.S. Senate. 95th Congress, 2nd Session. Part 1 - Justifications. Washington, D.C.: US GPO, 1978 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1979. Hearings); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1992. Hearings before the Subcommittee on Legislative Appropriations of the Committee on Appropriations. Part 2. Fiscal Year 1991 Supplemental Request and Fiscal Year 1992

Legislative Branch Appropriation Request. House of Representatives. 102nd Congress, 1st Session. Washington, D.C.: US GPO, 1991 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1992. Hearings, House); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1992. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. Senate. 102nd Congress, 1st Session. Washington, D.C.: US GPO, 1991 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1992. Hearings, Senate); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1993. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations on H.R.5427. Senate. 102nd Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1992 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1993. Hearing, Senate); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings before the Subcommittee on Legislative Appropriations of the Committee on Appropriations. Part 2. Fiscal Year 1994 Legislative Branch Appropriation Request. House of Representatives. 103rd Congress, 1st Session. Washington, D.C.: US GPO, 1993 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings, House); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations on H.R.1854. Senate. 104th Congress, 1st Session. Washington, D.C.: US GPO, 1995 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings, Senate); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. House of Representatives. Part 1. Justification of the Budget Estimates. 104th Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1996 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 1, House); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. House of Representatives. Part 2. Fiscal Year 1997 Legislative Branch Appropriations Requests. 104th Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1996 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. House of Representatives. 105th Congress, 1st Session. Part 1. Justification of the Budget Estimates. Washington, D.C.: US GPO, 1997 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 1, House); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. House of Representatives. 105th Congress, 1st Session. Part 2. Fiscal Year 1998 Legislative Branch Appropriations Requests. Washington, D.C.: US GPO, 1997 (далее в примечаниях – Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House); Downsizing Government and Setting Priorities of Federal Programs. Joint Hearings before the Committees on Appropriations. 104th Congress, 1st Session. 2 Vols. Washington, D.C.: US GPO, 1995.

12. Legislative Reference Bureau in Library of Congress. House Report No.1533. 62nd Congress, 3rd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1913 (далее в примечаниях – House Report No.1533); Legislative Reference Division of the Library of Congress. House Report No.1227 to Accompany H.R.20095. 63rd Congress, 3rd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1914 (далее в примечаниях – House Report No.1227); Owen, Robert Latham. Legislative Reference Bureau. A Statement Setting forth the Purpose of the Proposed Law, and Giving an Outline of the Plan. S.Doc.No.457. 63rd Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1914 (далее в примечаниях – S.Doc.No.457); The Library of Congress: the World's Greatest National Library. Speech of Hon. Simeon D.Fess of Ohio in the House of Representatives. December 29, 1920. Washington, D.C.: US GPO, 1921.
13. Legislative Reorganization Act of 1946. Report of the Senate Special Committee on the Organization of Congress to Accompany S.2177. 79th Congress, 2nd Session. S.Rpt.No.1400. Calendar No.1427. Washington, D.C.: US GPO, 1946 (далее в примечаниях – S.Rpt.No.1400); The Legislative Reorganization Act of 1969. Report of the Senate Committee on Government Operations on S.844. May 23, 1969 // Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1971 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1972. P.91-92; Legislative Reorganization Act of 1970. Report of the Committee on Rules on H.R.17654 to Improve the Operation of the Legislative Branch of the Federal Government, and for Other Purposes. 91st Congress, 2nd Session. House Report No.91-1215. Washington, D.C.: US GPO, 1970 (далее в примечаниях – H.Rpt.No.91-1215); Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. 93d Congress, 2nd Session. Joint Committee on Congressional Operations Print. Washington, D.C.: US GPO, 1974.
14. Organization of Congress. First Progress Report of the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to H.Con.Res.18. 79th Congress, 1st Session. S.Doc.No.36. Washington, D.C.: US GPO, 1945 (далее в примечаниях – S.Doc.No.36); The Organization of Congress. Suggestions for Strengthening Congress by Members of Congress and Others. Printed for the Use of the Special Joint Committee on the Organization of Congress. 79th Congress, 2nd Session. Joint Committee Print. June 1946. Washington, D.C.: US GPO, 1946; Organization of Congress. First Interim Report of the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to S.Con.Res.2. 89th Congress, 1st Session, Senate Report No.426. Washington, D.C.: US GPO, 1965; Organization of Congress. Second Interim Report of the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to S.Con.Res.2. 89th Congress, 2nd Session. Senate Report No.948. Washington, D.C.: US GPO, 1966; Organization of Congress. Final Report of the Joint Committee on the Organization of Congress. Pursuant to S.Con.Res.2. 89th Congress, 2nd Session. Senate Report No.1414. Washington, D.C.: US GPO, 1966 // Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. 93d Congress, 2nd Session. Joint Committee on Congressional Operations Print. Washington, D.C.: US GPO, 1974 (далее в примечаниях – S.Rpt.No.1414). P.201-205.
15. Congressional Support Agencies: a Compilation of Papers Prepared for the Commission of the Operation of the Senate. 94th Congress, 2nd Session. Committee Print. Washington, D.C.: US GPO, 1976; Toward a Modern Senate: Final Report of the Commission on the Operation of the Senate. 94th Congress, 2nd Session. S.Doc.No.94-278. Washington, D.C.: US GPO, 1976; Inventory of Information Resources for the U.S. House of Representatives. Part II - Other Resources in the Legislative Branch. Communication from the Chairman, House Commission on Information and Facilities. 94th Congress, 2nd Session. Joint Committee on Congressional Operations Print. Washington, D.C.: US GPO, 1976 (далее в примечаниях – Inventory of Information Resources for the U.S. House of Representatives); Information Resources and Services Available from the Library of Congress and the Congressional Research Service: Communication from the Chairman, House Commission on Information and Facilities. 94th Congress, 2nd Session. H.Doc.No.94-527. Washington, D.C.: US GPO, 1976 (далее в примечаниях – H.Doc.No.94-527); Final Report of the House Commission on Information and Facilities together with Additional Views. Communication from the Chairman, House Commission on Information and Facilities, Transmitting the Final Report of the Commission, Pursuant to Sec.294 of H.Res.988. 95th Congress, 1st Session. H.Doc.No.95-22. Washington, D.C.: US GPO, 1977 (далее в примечаниях – H.Doc.No.95-22).
16. Annual Report of the Librarian of Congress and Report of the Superintendent of the Library Building and Grounds for the Fiscal Years 1911-1948. Washington, D.C.: US GPO (далее в примечаниях – ARLC с указанием финансового года).
17. Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Years 1971-1980, 1989, 1991-1993, 1997 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO (далее в примечаниях – ARCRS с указанием финансового года). Мы не располагаем всей совокупностью отчетных документов службы. Это, прежде всего, касается второго этапа в истории службы и 1980-х гг. Следует, однако, отметить, что в рамках одного исследования, даже располагая всей совокупностью документов, невозможно изучить все аспекты деятельности ИСК и ее связи с другими элементами системы информационного обслуживания в конгрессе. Имеющиеся в нашем распоряжении документы позволяют выявить наиболее существенные тенденции в развитии службы и проследить ее трансформацию под "давлением" требований со стороны конгресса.
18. The Library of Congress and its Activities. Washington, D.C.: US GPO, 1926; The Library of Congress, its Collections and Services. Washington, D.C.: US GPO, 1942; The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. Washington, D.C.: Library of Congress, 1952; The Library of Congress. 1977. A Brief Sum-

- mary of Major Activities for the Fiscal Year Ending September 30, 1977. Washington, D.C.: US GPO, 1978; Congressional Foresight: History, Recent Experiences, and Implementation Strategies: a Report Prepared by the Congressional Research Service for the Use of the Committee on Energy and Commerce of the U.S. House of Representatives. 97th Congress, 2nd Session. Committee Print. Washington, D.C.: US GPO, 1982 (далее в примечаниях – Congressional Foresight...).
19. Griffith E.S. The Legislative Reference Service of the Library of Congress; a Memorandum on its Achievements, Problems, and Potential, with Recommendations for its Improvement. Washington, D.C.: US GPO, 1958 (далее в примечаниях – Griffith E.S. Memorandum). Покидая свой пост, Э.Гриффит представил на суд законодателей своеобразный отчет о работе службы под его началом и свое видение ее будущего, предложив некоторые конкретные меры по совершенствованию традиционных форм ее деятельности и разработке новых. Удивительно, что ему удалось определить направления развития службы на несколько десятилетий вперед – многие из его предложений нашли реализацию после принятия Закона 1970 г. Такой "прозорливости" способствовал, конечно, огромный практический опыт Э.Гриффита, а также интерес и талант исследователя – он написал и отредактировал несколько книг, включая "Конгресс: его современная роль" (1975 г.), в соавторстве с Фрэнсисом Валео.
  20. Howard E. The Congressional Research Service. CRS Report for Congress 93-635 PGM. July 1, 1993; Bach S. The Congressional Research Service and the American Legislative Process. CRS Report 90-75 RCO. January 29, 1990; Guide to Services: the Congressional Research Service, Library of Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1991; CRS Products. Newsletter. 1993.
  21. Эллен Коллиер, например, проработала в ИСК 45 лет!
  22. Бельсон Я.М., Ливанцев К.Е. История государства и права США. - Л.: Издательство ЛГУ, 1982; Марченко М.Н. Очерки теории политической системы современного буржуазного общества. М., 1985; Мишин А.А. Государственное право США. М., 1976; его же. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М.: Наука, 1984; Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985; Ныпорко Ю.И. Конституционные взаимоотношения президента и конгресса США в области внешней политики. Киев: Наукова думка, 1979; Савельев В.А. США: сенат и политика. М.: Мысль, 1976; его же. США: кризис законодательной власти. М.: Юридическая литература, 1986; его же. Капитолий США: прошлое и настоящее. М.: Мысль, 1989; Громько А.А. Конгресс США (выборы, организация, полномочия). М., 1957; Мамаев В.А. Регламент конгресса США. М., 1962; Белоногов А.М. Белый дом и Капитолий. Партнеры и соперники. Принятие Соединенными Штатами Америки международных обязательств. М.: Международные отношения, 1974; Кокошин А.А. За фасадом глобальной политики: (Внутренние факторы формирования внешней политики американского империализма на пороге 80-х гг.). М.: Политиздат, 1981; его же. США: кризис политической власти. М.: Юридическая литература, 1982; Иванов Ю.А. Конгресс США и внешняя политика: Возможности и методы влияния (1970-1980 гг.) М.: Наука, 1982; Попова Е.И. Американский сенат и внешняя политика (1968-1974 гг.). М.: Наука, 1978; Маринин С.Б. США: политика и управление. (Федеральный правительственный аппарат). М.: Международные отношения, 1967; Колобов О.А., Корнилов А.А., Макарычев А.С., Сергунин А.А. Процесс принятия внешнеполитических решений: исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы. Нижний Новгород: Издательство ННГУ, 1992; Колобов О.А., Корнилов А.А., Макарычев А.С., Сергунин А.А. Основы политологии. Учебное пособие. Нижний Новгород: Издательство ННГУ, 1994; Колобов О.А., Корнилов А.А., Сергунин А.А. Парламентаризм: зарубежный опыт. Нижний Новгород: Издательство ННГУ, 1991.
  23. Макарычев А.С. Наука и власть. Система внешнеполитического планирования и анализа в США и странах Западной Европы (1970-1990-е гг.). Нижний Новгород: Издательство ННГУ, 1994; его же. Идеи для политики. Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940-х - начало 1990-х гг.). Нижний Новгород: Издательство ННГУ, 1998.
  24. Научно-техническое консультирование в конгрессе США: Реферативный обзор статей. М.: ИНИОН, 1989; Авдулов А.Н. Система научно-информационного обеспечения деятельности конгресса США: Научно-аналитический обзор. М.: ИНИОН, 1990.
  25. Литвинова М.А., Орлов В.Н. Информационно-аналитические службы конгресса // США – экономика, политика, идеология. 1987. No.4. С.112-115.
  26. Schneier E.V., Gross B. Congress Today. N.Y.: St.Martin's Press, 1993; Schneier E.V., Gross B. Legislative Strategy: Shaping Public Policy. N.Y.: St.Martin's Press, 1993; Fiorina M.P. Congress, Keystone of the Washington Establishment. New Haven: Yale University Press, 1989; Ripley R.B. Congress: Process and Policy. N.Y.: W.W.Norton, 1988; Davidson R.H. The Two Congresses and How they are Changing // The Role of the Legislature in Western Democracies. Ed. by Norman J.Ornstein. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981; Arnold R.D. The Logic of Congressional Action. New Haven: Yale University Press, 1990; Unekis J.K., Rieselbach L.N. Congressional Committee Politics: Continuity and Change. N.Y.: Praeger, 1984; Research Manual: Congressional Quarterly's Seminar: Congress and the Legislative Process. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980; Oleszek W.J. Congressional Procedures and the Policy Process. Washington, D.C.: CQ Press, 1989; Leloup L.T. Congress and the Dilemma of Economic Policy // Making Economic Policy in Congress. Ed. by Allen Schick. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983; Divided Democracy: Cooperation and Conflict between the President and Congress. Ed.

- by James A. Thurber. Washington, D.C.: CQ Press, 1991; Sundquist J.L. *The Decline and Resurgence of Congress*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981; Abshire D.M. *Foreign Policy Makers: President vs Congress*. Beverly Hills/London: Sage Publications, 1979; Davidson R.H., Oleszek W.J. *Congress and its Members*. Washington, D.C.: CQ Press, 1994; Fenno R.F., Jr. *Congressmen in committees*. Boston: Little, Brown, 1973; Kingdon J.W. *Congressmen's voting decisions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989; Zwier R. *The Search for Information: Specialists and Nonspecialists in the U.S. House of Representatives // Legislative Studies Quarterly*. February 1979. Vol. IV, No. 1. P. 31-42.
27. Price D.E. *The Congressional Experience: a View from the Hill*. Boulder: Western Press, 1992; Curtis Th.B., Westerfield D.L. *Congressional Intent*. Westport, Conn.: Praeger, 1992.
28. *The Reorganization of Congress, a Report of the Committee on Congress of the American Political Science Association*. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1945 (далее в примечаниях – APSA Report); *Congressional Reorganization: Problems and Prospects*. Orvil E. Dryfoos Conference on Public Affairs Report. Hanover, N.H.: Public Affairs Center, Dartmouth College, 1964; Davidson R.H., Kovenock D.M., O'Leary M.K. *Congress in Crisis: Politics and Congressional Reform*. Belmont, Calif.: Wadsworth Pub. Co., 1966.
29. Galloway G.B. *Congress at the Crossroads*. N.Y.: Thomas Y. Crowell Company, 1946; Galloway G.B. *The Legislative Process in Congress*. N.Y.: Crowell, 1953; Monroney, A.S. Mike. *The Legislative Reorganization Act of 1946: a First Appraisal // The Strengthening of American Political Institutions*. Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1972, c1949. P. 3-31.
30. Davidson R.H. *The Legislative Reorganization Act of 1946 // Legislative Studies Quarterly*. August 1990. Vol. XV, No. 3. P. 357-273; Baron M., Ujibusa G., Matthews D. *The Almanac of American Politics (the Senators, the Representatives – their Records, State and Districts)*. Macmillan, 1974; Bibby J., Davidson R.H. *On Capitol Hill: Studies in the Legislative Process*. Hinsdale, Ill.: Dryden Press, 1972. 2nd ed.; Kravitz W. *The Legislative Reorganization Act of 1970 // Legislative Studies Quarterly*. August 1990. Vol. XV, No. 3. P. 375-399; Davidson R.H., Oleszek W.J. *Congress against itself*. Bloomington: Indiana University Press, 1977; *The New Congress*. Ed. by Mann T. and Ornstein N. Washington/London, 1981; Rieselbach L.N. *Congressional Reforms in the Seventies*. New Jersey, 1977; Rieselbach L.N. *Congressional Reform*. Washington, D.C.: CQ Press, 1986; Davidson R.H. *Congressional Committees as Moving Targets // Legislative Studies Quarterly*. February 1986. Vol. XI, No. 1. P. 19-33; Davidson R.H., Oleszek W.J. *Adaptation and Consolidation: Structural Innovation in the U.S. House of Representatives // Legislative Studies Quarterly*. February 1976. Vol. I, No. 1. P. 37-65; Ornstein N.J. *Causes and Consequences of Congressional Change: Subcommittee Reforms in the House of Representatives, 1970-1973 // Congress in Change: Evolution and Reform*. Ed. by Norman

- J. Ornstein. N.Y.: Praeger, 1975. P. 89-114; Ornstein N.J. *The Democrats Reform Power in the House of Representatives, 1969-1975 // America in the Seventies: Problems, Policies, and Politics*. Ed. by Allan P. Sindler. Boston: Little, Brown, 1977. P. 2-48; *Congress and Procedural Reform in the 1970s // Inside Congress: Timely Reports to Keep Journalists, Scholars, and the Public Abreast of Developing Issues, Events, and Trends*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1979. P. 3-12; Lindstrom P.R. *Congressional Operations: Not for the Short Winded: Congressional Reform, 1961-1986*. Washington, D.C.: Center for Responsive Politics, 1986; Sinclair B. *The Transformation of the U.S. Senate*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989; Shepsle K.A. *The Changing Textbook Congress // Can the Government Govern?* Ed. by John E. Chubb and Paul E. Peterson. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1989. P. 238-266; Davidson R.H. *The Emergence of the Postreform Congress // The Postreform Congress*. Ed. by Roger H. Davidson. N.Y.: St. Martin's Press, 1992. P. 3-23.
31. Dror Y. *Policy Analysis; a Theoretic Framework and Some Basic Concepts*. Santa Monica, Calif.: Rand Corp., 1969; Lynch Th.D. *Policy Analysis in Public Policymaking*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975; Nguyen Ph., Stewart A.W. *Policy Analysis at the Federal Level: a Selective Bibliography*. Monticello, Ill.: Vance Bibliographies, 1983; Ripley R.B. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall, 1985; Weimer D.L., Vining A.R. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992. - 2nd ed.; Garson G.D. *From Policy Science to Policy Analysis: a Quarter Century of Process // Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and Methods*. Ed. by William N. Dunn. Greenwich, Conn.: JAI Press, 1986. P. 3-22; Nagel S.S. *Conceptualizing Public Policy Analysis // Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and Methods*. P. 247-265. Ukeles J.B. *Policy Analysis: Myth or Reality? // Public Administration Review*. May-June 1977. Vol. 37. P. 223-228; Beckman N. *Policy Analysis for the Congress // Public Administration Review*. May-June 1977. Vol. 37. P. 237-244; Jones Ch.O. *Why Congress Can't Do Policy Analysis (or Words to That Effect) // Policy Analysis*. Spring 1976. Vol. 2. P. 251-264; Schick A. *The Supply and Demand for Analysis on Capitol Hill // Policy Analysis*. Spring 1976. Vol. 2. P. 215-234; Schick A. *Beyond Analysis // Public Administration Review*. May-June 1977. Vol. 37. P. 258-263; Davidson R.H. *Congressional Committees: the Toughest Customers // Policy Analysis*. Spring 1976. Vol. 2. P. 299-323; Robinson W.H. *Policy Analysis for Congress: Lengthening the Time Horizon // Journal of Policy Analysis and Management*. 1989. Vol. 8, No. 1. P. 1-9; Robinson W.H. *The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory // Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*. Ed. by Carol H. Weiss. Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1992. P. 181-200; Verdier J.M. *The Congressional Support Agencies: Comments // Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*. P. 252-255; Weiss C.H. *Congressional Committees as Users of Analysis // Journal of Policy Analysis and Management*. Summer 1989.

- Vol.8, No.3. P.411-431; Wechsler J. Fact Factory for Congress // *Nation's Business*. May 1978. Vol.66. P.50-54, 56.
32. Renfro R. How Congress is Exploring the Future // *Futurist*. April 1978. Vol.2. P.105-112; Cheatham A.W. Helping Congress to Cope with Tomorrow // *Futurist*. April 1978. Vol.2. P.113-115; Lanouette W.J. Congress Takes a Peek into its Crystal Balls // *National Journal*. July 1, 1978. Vol.10. P.1050-1051; Anderson M.W. The Institutionalization of Future Research in the U.S. Congress // *Technological Forecasting and Social Change*. April 1978. Vol.11. P.287-296; Congressional Clearinghouse on the Future: How the United States Congress Examines Long-Term Issues and Options // *Futures Research Quarterly*. Spring 1986. Vol.2. P.85-91; Abelson Ph.H. Scientific Advice to the Congress // *Science and Technology Advice to the President, Congress, and Judiciary*. Ed. by William T.Golden. N.Y.: Pergamon Press, 1988; Carnegie Commission on Science, Technology, and Government. Committee on Science, Technology, and Congress. *Science, Technology, and Congress: Analysis and Advice from the Congressional Support Agencies: a Report*. Washington, D.C.: The Commission, 1991; Mosher F.C. A Tale of Two Agencies. A Comparative Analysis of the GAO and the OMB. Baton Rouge/London: Louisiana State University Press, 1984.
33. The New Congress. Ed. by Mann T. and Ornstein N. Washington/London, 1981; Ripley R.B. Congress: Process and Policy; Zwirn J. Congressional Publications and Proceedings: Research on Legislation, Budgets and Treaties. Englewood, Colo.: Libraries Unlimited, 1988; Fox H., Hammond S. Congressional Staffs: The Invisible Force in American Law-Making. Washington, 1977; Malbin M.J. Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government. N.Y.: Basic Books, 1980.
34. Harrison J. Congressional Research Service Info Packs // *Show-me-libraries*. Summer 1989. Vol.40, No.4. P.33-36; Davenport N.A, Newlen R.R. In Service to the Congress: a Collaborative Approach to Meeting Information Needs // *Library Administration and Management*. Summer 1989. Vol.3. P.145-147.
35. Davidson R.H., Oleszek W.J. Congress against itself; Davidson R.H., Oleszek W.J. Adaptation and Consolidation: Structural Innovation in the U.S. House of Representatives; Davidson R.H. Congressional Committees as Moving Targets; Idem. Congressional Committees: the Toughest Customers; Beckman N. Policy Analysis for the Congress; Robinson W.H. Policy Analysis for Congress: Lengthening the Time Horizon; Davenport N.A, Newlen R.R. Op. cit.; Ross J., Finsten H. Research Services in Congress and Parliament // *Canadian Parliamentary Review*. Winter 1988-1989. Vol.11. P.10-14. Особо следует отметить статьи Н.Бекмана, Г.Гьюда и У.Робинсона. Норман Бекман исполнял обязанности директора ИСК в 1976 г. Его статья посвящена анализу положений Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. Хотя автором привлекаются лишь очень немногие источники, было небезынтересным узнать, какие акценты расставлял руководитель службы, непосредственно отвечаю-

- щий за реализацию Закона (см. Beckman N. Use of Staff Agency by the Congress: Experiences of the Congressional Research Service under the Legislative Reorganization Act of 1970 // *Comparative Legislative Reforms and Innovations*. Ed. by Baaklini, Abdo I. and James J.Heaphey. Albany: Comparative Development Studies Center, Graduate School of Public Affairs, State University of New York at Albany, 1977. P.90-111). Гилберт Гьюд возглавлял ИСК с 1977 по 1985 г. Его статья подводит итог его пребыванию на этом посту, связывая воедино современное положение службы и ее историю. По характеру она, скорее, информационная, нежели исследовательская (см. Gude G. Congressional Research Service: the Research and Information Arm of Congress // *Government Information Quarterly*. Feb.1985. Vol.2. P.5-11). У.Робинсон на момент написания статьи занимал пост заместителя директора ИСК. Эта статья, пожалуй, органичнее других совмещает принципы научного исследования и практического опыта. Она посвящена современному положению службы, в статье центральное место отводится институциональным принципам ее деятельности (см. Robinson W.H. The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory // *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*. Ed. by Carol H.Weiss. Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1992. P. 181-200).
36. Kofmehl K.Th. Professional Staffs of Congress. West Lafayette, Ind.: Purdue University Press, 1977. 3rd ed.; Malbin M.J. Delegation, Deliberation, and the New Role of Congressional Staff // *The New Congress*. Ed. by Thomas E.Mann and Norman J.Ornstein. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981. P.134-177; Malbin M.J. Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government; Ornstein N.J., Mann Th.E., Malbin M.J., Bibby J.F. The Growth of Staff // *Congress and Public Policy; A Source Book of Documents and Readings*. Ed. by David C.Kozak and John D.Macartney. Chicago, Ill.: Dorsey Press, 1987. P.94-100; Hinckley B. Stability and Change in Congress. N.Y.: Harper & Row, 1988; Heaphey J.J. Legislative Staffing: Organizational and Philosophical Considerations // *Legislative Staffing: a Comparative Perspective*. Ed. by Lames J.Heaphey and Alan P.Balutis. Beverly Hills: Sage Publications, 1975. P.1-22; Ornstein N.J. Information, Resources and Legislative Decision-making: Some Comparative Perspectives on the United States Congress. Ph.D. Dissertation. The University of Michigan, 1972; Fox H., Hammond S. Op. cit.; Congressional Bureaucracy // *Congressional Quarterly Weekly Report*. November 24, 1979. Vol.37. P.2631-2654.
37. Cole J.Y. For Congress and the Nation: a Chronological History of the Library of Congress through 1975. Washington, D.C.: Library of Congress, 1979; Services to the Nation. Washington, D.C.: Library of Congress, 1990; Using the Library of Congress. Information for Researchers. Washington, D.C.: US GPO, 1993; Ainsworth Rand Spofford, Bookman and Librarian. Ed. by John Y.Cole. Littleton, Colo.: Libraries Unlimited, 1975; Mearns D.Ch. The Story up to Now: the

Library of Congress, 1800-1946. Boston: Gregg Press, 1972; McBride M. Reference Service for Congress before 1915. Philadelphia: The Drexel Institute of Technology, 1955. Особого внимания заслуживают публикации о развитии "законодательного справочного обслуживания" в штатах. В ходе работы над книгой были использованы публикации руководителей соответствующих бюро в журнале "Специальные библиотеки", а также исследования Дж.Кайзера, Дж.Лику и С.Ротстайна. Публикации руководителей справочных бюро отличает большая эмоциональность, однако это не лишает их серьезного подхода к разработке концепции "законодательного справочного обслуживания". Работы Дж.Кайзера (1914 г.) и Дж.Лику (1925 г.) были написаны "по горячим следам" и в силу этого носят скорее информационный характер. Последнее замечание в данном случае можно расценить как положительную характеристику, так как авторы предоставили интересный и богатый фактами материал. Работы С.Ротстайна носят обобщающий характер, они были полезны для осмысления "предыстории" организации законодательной справочной службы в Библиотеке конгресса (см. Brigham H.O. The Legislative Reference Movement // Special Libraries. 1924. Vol.15. P.240-241; Lapp J.A. The Growth of a Big Idea // Special Libraries. 1918. Vol.9. P.157-159; Kaiser J.B. Law, Legislative and Municipal Reference Libraries. Boston: The Boston Book Company, 1914; Leek J.H. Legislative Reference Work: a Comparative Study. Ph.D. Dissertation, University of Pennsylvania. Philadelphia: n.p., 1925; Rothstein S. The Development of Reference Services through Academic Traditions. Chicago, Association of College and Reference Libraries, 1955; Idem. The Origins of Legislative Services in the United States // Legislative Studies Quarterly. August 1990. Vol.15. P.401-411.

## Глава первая

1. Howard E. The Congressional Research Service. CRS Report for Congress 93-635 PGM. July 1, 1993. P.11.
2. Using the Library of Congress. Information for Researchers. P.1.
3. Ibid.
4. Аченбах Дж. Указ.соч. С.10.
5. Ainsworth Rand Spofford, Bookman and Librarian. Ed. by John Y.Cole. P.9, 13, 25.
6. Gude G. Congressional Research Service: the Research and Information Arm of Congress. P.6.
7. Rothstein S. The Origins of Legislative Services in the United States. P.402.
8. Ibid.
9. Ibid. P.403; Idem. The Development of Reference Services through Academic Traditions. P.27-28.
10. Rothstein S. The Development of Reference Services... P.29.

11. ARLC 1946. P.125.
12. Rothstein S. The Development of Reference Services... P.30.
13. Подробнее см.: Rothstein S. The Development of Reference Services... P.42-44.
14. Цит. по: Rothstein S. The Origins of Legislative Reference Services in the United States. P.404.
15. Ibid.
16. Lapp J. The Growth of a Big Idea. P.157.
17. Ibid.
18. ARLC 1911. P.189.
19. Ibid.
20. Rothstein S. The Origins of Legislative Reference Services in the United States. P.406.
21. Rothstein S. The Development of Reference Services... P.56.
22. Brigham H. Op. cit. P.240.
23. Ibid.
24. Rothstein S. The Origins of Legislative Reference Services in the United States. P.407.
25. ARLC 1911. P.191.
26. Ibid.
27. Ibid. P.192.
28. Цит. по: Rothstein S. The Development of Reference Services... P.57.
29. Hearings, 1912. P. 101.
30. Ibid. P.99-108.
31. Rothstein S. The Development of Reference Services... P.59-60; Idem. The Origins of Legislative Reference Services in the United States. P.408; ARLC 1911. P.194.
32. Rothstein S. The Development of Reference Services... P.56.
33. Hearings, 1912. P.104.
34. Rothstein S. The Development of Reference Services... P.56.
35. ARLC 1911. P.195-200.
36. Ibid. P.202-203; Kaiser J. Op. cit. P.74.
37. Kaiser J. Op. cit. P.74-75.
38. Ibid. P.75-76.
39. Brigham H. Op. cit. P.240.
40. Kaiser J. Op. cit. P.78.
41. ARLC 1911. P.194.
42. Kaiser J. Op. cit. P.77.
43. Brigham H. Op. cit. P.240.
44. Kaiser J. Op. cit. P.77.
45. The Legislative Reference Bureau, its Work and Functions. Printed by Authority of the State of Illinois. Springfield: Schnepf & Barnes, State Printers, 1916. P.1-8.

46. Kaiser J. Op. cit. P.74.
47. Цит. по: Leek J. Op. cit. P.38.
48. Ibid. P.37, 59.
49. Согрин В.В. Идеология в американской истории: от отцов-основателей до конца XX века. М.: Наука, 1995. С.124.
50. Паррингтон В.Л. Основные течения американской мысли: В 3-х т. М.: Издательство иностранной литературы, 1963. Т.3. С.15.
51. Подробнее о движении прогрессистов см.: История США. Т.2. С.241-288, 332; Зубок Л.И. Очерки истории США (1877-1918). С.270-274, 288-291, 295-296, 300-304.
52. Morison S., Commager H. The Growth of the American Republic. Vol.2. New York: Oxford University Press, 1962. P.465-466; История США. Т.2. С.248.
53. В 1922 г. была образована Конференция прогрессивного политического действия (КППД), объединившая несколько течений демократического движения. В ходе предвыборной борьбы за пост президента 1924 г. КППД пришло к выводу о необходимости выдвижения независимого кандидата. Им и стал Роберт Лафоллетт. На выборах он получил 4.831.289 голосов – около 16,5% голосов принявших участие в голосовании. Р.Лафоллетту удалось одержать победу лишь в родном Висконсине, обеспечившем ему голоса 13 выборщиков (см. Сивачев Н.В., Язьков Е.Ф. Новейшая история США. М.: Высшая школа, 1980. С.47-51; The Presidents and their Wives from George Washington to William Jefferson Clinton. Rockville, Maryland: C.M.Uberman Enterprises, 1993. P.37, 39).
54. См.: Morison S., Commager H. Op. cit.
55. Morison S., Commager H. Op. cit. P.466, 468.
56. Dawley A. Struggles for Justice: Social Responsibility and the Liberal State. Cambridge, Mass, and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991. P.229; История США. Т.3. С.279-281, 332; Зубок Л.И. Указ. соч. С.288-291.
57. Kaiser J. Op. cit. P.68.
58. См, например: Sheldon, Addison Ervin. The Legislative Reference Bureau as a Factor in State Development. Lincoln, Neb., 1913. P.2.
59. Kaiser J. Op. cit. P.69-70.
60. Ibid. P.70.
61. Leek J. Op. cit. P.44-51.
62. Ibid. P.53-54.
63. Ibid. P.54-56.
64. McBride M. Op. cit. P.70.
65. ARLC 1911. P.15.
66. ARLC 1900. P.25.
67. ARLC 1901. P.49.
68. ARLC 1911. P.206-207.
69. Ibid. P.78-79.

70. Ibid. P.208, 211-212.
71. Ibid. P.209.
72. Ibid. P.208, 209-210, 212.
73. Ibid. P.208.
74. Ibid. P.215; ARLC 1914. P.13; Cole J.Y. Op. cit. P.78.
75. Leek J. Op. cit. P.60.
76. ARLC 1914. P.13; ARLC 1920. P.196-197.
77. ARLC 1920. P.197; Leek J. Op. cit. P.60.
78. ARLC 1911. P.234-235.
79. Ibid. P.235-236.
80. Leek J. Op. cit. P.60-61.
81. См. текст в: ARLC 1911. P.183-237.
82. Ibid.
83. ARLC 1911. P.185-186.
84. Ibid. P.186.
85. Hearings, 1913. P.24.
86. Ibid. P.25.
87. Ibid. P.24.
88. Ibid. P.25.
89. Ibid. P.9-10.
90. ARLC 1913. P.247-248.
91. Hearings, 1912. P.71-74.
92. Ibid. P.74.
93. Ibid. P.108, 116.
94. Ibid. P.93-94, 95.
95. Ibid. P.128.
96. Ibid. P.124.
97. Ibid. P.136.
98. Ibid. P.121.
99. Ibid. P.89.
100. Ibid. P.116.
101. Ibid. P.103.
102. Mearns D. Op. cit. P.36.
103. Hearings, 1912. P.96.
104. Ibid. P.95.
105. Ibid. P.126-127.
106. Ibid. P.140.
107. Ibid. P.102.
108. Ibid. P.135-136.
109. Ibid. P.98.
110. Ibid. P.123.
111. Ibid. P.145.
112. Ibid. P.132.

113. Ibid. P.138.  
 114. House Report No.1533. P.1.  
 115. Ibid.  
 116. Ibid. P.3.  
 117. ARLC 1913. P.251.  
 118. Ibid. P.251-252.  
 119. Hearings, 1913. P.3.  
 120. Ibid.  
 121. Ibid. P.7.  
 122. ARLC 1920. P.197.  
 123. Hearing, 1913. P.9-32.  
 124. ARLC 1913. P.254-261.  
 125. Ibid. P.261.  
 126. S.Doc.No.457.  
 127. ARLC 1920. P.197-198.  
 128. ARLC 1914. P.14; Cool J. Op. cit. P.85.  
 129. ARLR 1915. P.14. В 1916 г. Законодательный исследовательский фонд Колумбийского университета (Legislative Drafting Research Fund) послал двух своих сотрудников Миддлтона Бимэна и Пикока в Вашингтон с целью "выполнения исследований о форме и методах законодательства конгресса" и демонстрации членам конгресса "пользы от квалифицированного специалиста в подготовке биллей". Одним из первых предоставившейся возможностью воспользовался комитет по доходам и расходам палаты представителей при подготовке Актов о государственных доходах 1916, 1917 и 1918 гг. и ряда других документов. Работа М.Бимэна была высоко оценена законодателями, и комитет выступил инициатором включения в Акт о государственных доходах 1918 г. пункта 1303, учреждавшего Законодательную службу по написанию законопроектов (Legislative Drafting Service) (см. ARLR 1916. P.141; Kofmehl K.Th. Op. cit. P.183). Предполагалось, что эта служба будет оказывать "помощь в написании биллей общего характера, резолюций или поправок к ним по запросу любого комитета палат". Руководство службой должны были осуществлять два специалиста, один из которых назначался спикером палаты представителей, а другой – председателем сената исключительно на основании соответствия их занимаемой должности, "безотносительно их партийной принадлежности". Каждый специалист получал полномочия нанимать и назначать компенсацию своим ассистентам. М.Бимэн был назначен в палату представителей, а его коллега по фонду Т.Паркисон занял соответствующую позицию в сенате (см. Leek J. Op. cit. P.65-66). Акт о государственных доходах 1924 г. переименовал службу в Управление законодательного консультанта (Office of the Legislative Counsel). М.Бимэн занимал эту должность до 1949 г. и, по мнению американского исследователя К.Кофмеля, его роль в институционали-

- зации работы по написанию законопроектов в конгрессе не может быть переоценена (см. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.184).  
 130. Cool J. Op. cit. P.85.  
 131. Ibid.  
 132. Ibid.  
 133. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.3.  
 134. ARLC 1920. P.198.  
 135. House Report No.1227.  
 136. Цит. по: Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations on H.R.1854. Senate. 104th Congress, 1st Session. Washington, D.C.: US GPO, 1995. P.280.  
 137. ARLC 1920. P.198.  
 138. Cool J. Op. cit. P.85.  
 139. ARLC 1915. P.153.  
 140. ARLC 1920. P.205-206; The Library of Congress and its Activities. P.26.  
 141. ARLC 1917. P.119.  
 142. ARLC 1920. P.206-207.  
 143. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.7.  
 144. ARLC 1917. P.119; ARLC 1918. P.92; ARLC 1919. P.104.  
 145. Ibid.  
 146. The Library of Congress: the World's Greatest National Library. Speech of Hon. Simeon D.Fess of Ohio in the House of Representatives. December 29, 1920. Washington, D.C.: US GPO, 1921. P.14.  
 147. ARLC 1920. P.204.  
 148. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.6.  
 149. ARLC 1915. P.13; ARLC 1916. P.142, 143; ARLC 1917. P.121, 122, 126, 131-132; ARLC 1918. P.97, 102; ARLC 1919. P.99, 100-101, 102-103; ARLC 1920. P.200-201, 203.  
 150. ARLC 1918. P.94, 11.  
 151. ARLC 1917. P.139-140.  
 152. ARLC 1919. P.96-98.  
 153. ARLC 1920. P.198-199.  
 154. Ibid. P.103, 199.  
 155. Ibid. P.102, 103.  
 156. Ibid. P.204-207.  
 157. Ibid. P.195; ARLC 1921. P.99; ARLC 1922. P.126.  
 158. ARLC 1923. P.8.  
 159. ARLC 1923. P.122.  
 160. Ibid.  
 161. ARLC 1927. P.184.  
 162. ARLC 1923. P.124.  
 163. ARLC 1925. P.155.  
 164. ARLC 1927. P.184.

165. Ibid. P.184; ARLC 1928. P.224-227.  
 166. ARLC 1929. P.260; ARLC 1930. P.314.  
 167. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.4.  
 168. ARLC 1936. P.9.  
 169. Ibid. P.308.  
 170. ARLC 1937. P.324.  
 171. ARLC 1936. P.309.  
 172. ARLC 1937. P.324; ARLC 1938. P.127.  
 173. ARLC 1938. P.126-127.  
 174. ARLC 1925. P.155; ARLC 1926. P.192, 193; ARLC 1927. P.185-186; ARLC 1928. P.227; ARLC 1930. P.314; ARLC 1932. P.291; ARLC 1934. P.200.  
 175. ARLC 1925. P.156.  
 176. Ibid. P.157.  
 177. Ibid.  
 178. ARLC 1926. P.189-190.  
 179. ARLC 1934. P.231.  
 180. Ibid.  
 181. ARLC 1932. P.290-291.  
 182. ARLC 1917. P.119; ARLC 1938. P.126.  
 183. ARLC 1924. P.169; ARLC 1935. P.295.  
 184. ARLC 1936. P.310; ARLC 1927. P.323; ARLC 1938. P.125; ARLC 1939. P.144.  
 185. ARLC 1938. P.126.  
 186. ARLC 1922. P.14, 135; ARLC 1937. P.8, 341.  
 187. ARLC 1945. P.108.  
 188. Ibid. P.107.  
 189. Ibid. P.108-109.  
 190. The Reorganization of the Library of Congress 1939-1944. By Archibald MacLeish // ARLC 1945. Annex I. P.107-142.  
 191. Ibid. P.127, 132.  
 192. Ibid. P.131-136.  
 193. ARLC 1939. P.141; Luther Harris Evans, 1902-1981. A Memorial Tribute to the Tenth Librarian of Congress. Washington, D.C.: Library of Congress, 1982. P.viii-ix; Cool J. Op. cit. P.106, 110.  
 194. Hearings, 1945. P.442.  
 195. ARLC 1939. P.143.  
 196. Hearings, 1945. P.432.  
 197. ARLC 1940. P.90.  
 198. Cool J. Op. cit. P.107.  
 199. ARLC 1940. P.88-89.  
 200. Ibid. P.86.  
 201. ARLC 1939. P.6, 450; ARLC 1940. P.377.

202. ARLC 1941. P.304, 351; ARLC 1942. P.195; ARLC 1944. P.149; ARLC 1945. P.208; ARLC 1946. P.415.  
 203. ARLC 1939. P.144; ARLC 1944. P.104-105; ARLC 1945. P.13; ARLC 1946. P.238.  
 204. ARLC 1940. P.87.  
 205. ARLC 1942. P.158.  
 206. ARLC 1941. P.40.  
 207. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.6.  
 208. ARLC 1941. P.40; The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.6.  
 209. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.6.  
 210. Ibid.  
 211. ARLC 1941. P.50; ARLC 1942. P.39; ARLC 1943. P.60-61.  
 212. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.6-7.  
 213. ARLC 1943. P.60.  
 214. ARLC 1941. P.50-51; ARLC 1942. P.40.  
 215. ARLC 1941. P.50-51.  
 216. ARLC 1943. P.53-54.  
 217. ARLC 1924. P.153-154.  
 218. ARLC 1941. P.50; ARLC 1942. P.45; ARLC 1944. P.105; ARLC 1945. P.13; ARLC 1946. P.238.  
 219. ARLC 1939. P.143-145.  
 220. ARLC 1944. P.110.  
 221. ARLC 1939. P.145.  
 222. ARLC 1945. P.63, 91.  
 223. Ibid.  
 224. ARLC 1944. P.106.  
 225. ARLC 1945. P.13.  
 226. Ibid. P.208; ARLC 1946. P.415.  
 227. The Reorganization of the Library of Congress 1939-1944. P.131.  
 228. ARLC 1941. P.38-40; The Library of Congress, its Collections and Services. P.9; Hearings, 1945. P.449-450.  
 229. ARLC 1945. P.103.  
 230. Ibid. P.63.  
 231. Ibid. P.149.  
 232. Ibid. P.63; ARLC 1946. P.417; Hearings, 1945. P.437.  
 233. Hearings, 1945. P.434-435.

## Глава вторая

1. Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.53.
2. Davidson R.H. The Legislative Reorganization Act of 1946 (далее в примечаниях – Davidson R.H. The LRA of 1946). P.360-361.
3. S.Doc.No.36. P.2.
4. Ibid.; APSA Report. P.77; Galloway G.B. The Legislative Process in Congress. P.624; Monroney A.S.Mike. Op. cit. P.5.
5. Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.342.
6. S.Doc.No.36. P.2.
7. Основанием для работы объединенного комитета по организации конгресса послужила совпадающая резолюция сената No.23, внесенная Фрэнсисом Мэлони (демократ от Коннектикута) и утвержденная в сенате 23 августа и в палате представителей 15 декабря 1944 г. С началом работы конгресса 79-го созыва в январе 1945 г., комитет возобновил свою деятельность в соответствии с совпадающей резолюцией No.18, принятой 19 февраля 1945 г. (См. S.Doc.No.36. P.1, 5).
8. S.Doc.No.36. P.5.
9. После смерти сенатора Ф.Мэлони, избранного председателем, в феврале 1945 г. комитет возглавил сенатор Роберт М.Лафоллетт младший (прогрессист от Висконсина). Кроме него со стороны сената в комитете работали Э.Д.Томас (Юта), К.Пеппер (Флорида), Р.Б.Расселл (Джорджия), У.Г.Вайт младший (Мэн) и С.У.Брукс (Иллинойс); со стороны палаты представителей - вице-председатель комитета Э.С.Майк Монрони (Оклахома), И.И.Кокс (Джорджия), Т.Дж.Лэйн (Массачусетс), Е.С.Майкинер (Мичиган), Э.М.Дирксен (Иллинойс) и Ч.Э.Пламли (Вермонт) (См. The Organization of Congress. Suggestions for Strengthening Congress by Members of Congress and Others... P.ii; Davidson R.H. The LRA of 1946. P.361).
10. Hearings, 1945.
11. Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.344.
12. Cool J. Op. cit. P.124.
13. Galloway G.B. The Legislative Process in Congress. P.591.
14. Monroney A.S.Mike. Op. cit. P.24.
15. Bibby J., Davidson R.H. Op. cit. P.253.
16. Monroney A.S.Mike. Op. cit. P.8.
17. Что же касается предусмотренной Законом о реорганизации легислатуры 1946 г. финансовой реформы, то, по словам Э.С.Майка Монрони, она была "самым полным и печальным провалом". Центральное место в планах реформаторов занимало создание "законодательного бюджета". Контроль за финансовыми делами правительства, расходующего 42 млрд. долларов ежегодно, рассматривался в качестве "самого большого предприятия конгресса". Реформаторы предполагали создание конгрессом собственного бюджета в начале каждой сессии (с 1921 г. инициатива создания бюджета находи-

- лась в руках президента). Ранее ассигнования выделялись комитетами конгресса независимо от действий комитетов, связанных с доходами правительства, и без учета общей картины ассигнований. В соответствии с законом создание "законодательного бюджета" должно было проводиться посредством совместных действий "доходных" и "расходных" комитетов обеих палат. Созданный объединенный комитет по бюджету состоял из всех членов комитета по расходам и доходам палаты представителей, финансового комитета сената и комитетов по ассигнованиям обеих палат. Его раздутый состав и неудачная процедура рассмотрения и принятия "законодательного бюджета" стали причиной краха финансовой реформы 1946 г. Попытки реализовать эту идею в 1947-1949 гг. были неудачными, главным образом из-за противостояния председателей комитетов по ассигнованиям. К 1950 г., по мнению Дж.Гэллоуэя, эта идея была "мертвой буквой". Другие положения финансовой реформы реализовались с переменным успехом. Но в целом, финансовая реформа не достигла поставленных целей (см. Monroney A.S.Mike. Op. cit. P.17,18; Leloup L.T. Op. cit. P.19, 26; Galloway G.B. The Legislative Process in Congress. P.617).
18. Galloway G.B. The Legislative Process in Congress. P.591.
19. Davidson R.H. The LRA of 1946. P.365.
20. Galloway G.B. The Legislative Process in Congress. P.594.
21. Ibid.; Davidson R.H. The LRA of 1946. P.366.
22. Davidson R.H. The LRA of 1946. P.366-367; Monroney A.S.Mike. Op. cit. P.9-14; Galloway G.B. The Legislative Process in Congress. P.591-605.
23. Davidson R.H. LRA of 1946. P.367.
24. Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.334.
25. The Organization of Congress. Suggestions for Strengthening Congress by Members of Congress and Others... P.10, 15, 20, 25, 31, 33.
26. Monroney A.S.Mike. Op. cit. P.16.
27. Ibid.
28. APSA Report. P.26.
29. Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.91.
30. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.3-4; Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.90-93; APSA Report. P.22-24.
31. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.4; Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.91-92.
32. APSA Report. P.23-25.
33. Davidson R.H. The LRA of 1946. P.367; Monroney A.S.Mike. Op. cit. – P.14; Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.180.
34. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.3.
35. APSA Report. P.23.
36. Ibid.
37. Galloway G.B. The Legislative Process in Congress. P.603; Monroney A.S.Mike. Op. cit. P.17.
38. Galloway G.B. Congress at the Crossroads. P.158.

39. Ibid. P.158-159.
40. Hearings, 1945. P.74, 387, 786.
41. Ibid. P.400.
42. Ibid. P.231, 232.
43. Ibid. P.375-376.
44. Ibid. P.681, 682.
45. Ibid. P.681.
46. Ibid. P.968.
47. Ibid. P.601.
48. Ibid. P.400.
49. Ibid. P.34.
50. Ibid. P.968.
51. Ibid. P.277-278.
52. APSA Report. P.24-25.
53. Hearings, 1945. P.432.
54. Ibid. P.451.
55. Ibid. P.453.
56. Ibid. P.443.
57. Ibid.
58. Ibid. P.433.
59. Ibid. P.442, 450.
60. Ibid. P.433.
61. Ibid. P.434.
62. Ibid. P.435.
63. Ibid.
64. Ibid. P.439.
65. Ibid. P.437-438.
66. Ibid. P.436.
67. Ibid. P.437.
68. Ibid. P.438-439.
69. Ibid. P.439.
70. Ibid.
71. Ibid. P.444.
72. Ibid.
73. ARLC 1946. P.238.
74. Ibid. P.416.
75. Ibid.
76. Ibid.
77. Ibid.
78. S.Rpt.No.1400. P.9, 23.
79. ARLC 1946. P.415-419.
80. Cool J. Op. cit. P.121.
81. ARLC 1946. P.417-419.

82. Ibid. P.239.
83. Ibid.
84. Ibid. P.415-419.
85. Цит. по: ARLC 1947. P.25.
86. Cool J. Op. cit. P.124.
87. Бюджет Библиотеки конгресса и, в частности, ЗСС на 1947 фин.г. был утвержден комитетами по ассигнованиям еще до принятия Закона о реорганизации легислатуры, но уже после обнародования отчета объединенного комитета по организации конгресса (См.: ARLC 1947. P.157; ARLC 1948. P.172, 188).
88. ARLC 1946. P.293.
89. ARLC 1947. P.27.
90. ARLC 1948. P.34.
91. ARLC 1947. P.27; ARLC 1948. P.35; Galloway G.B. The Legislative Process in Congress. P.606.
92. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.154-155.
93. Griffith E.S. Memorandum. P.4.
94. Ibid. P.5.
95. Ibid.
96. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.154.
97. ARLC 1947. P.26-27.
98. ARLC 1948. P.36.
99. Ibid. P.35.
100. ARLC 1947. P.28, 132; ARLC 1948. P.34-36, 143.
101. ARLC 1947. P.28.
102. ARLC 1948. P.36.
103. Ibid. P.11.
104. Monroney A.S.Mike. Op.cit. P.15.
105. ARLC 1947. P.27.
106. Griffith E.S. Memorandum. P.2.
107. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.154.
108. Griffith E.S. Memorandum. P.2.
109. Ibid. P.2-3.
110. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.13-14.
111. Ibid. P.17-18.
112. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.197.
113. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.17.
114. Griffith E.S. Memorandum P.3, 6-7; The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. P.18.
115. Ibid. P.7.
116. The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. Washington, D.C.: Library of Congress, 1952.

117. ЗСС выполняла переводы с датского, голландского, французского, немецкого, итальянского, норвежского, португальского, испанского и шведского, а при помощи специалистов из других департаментов Библиотеки конгресса и ряда других; а также с английского на французский, немецкий и испанский (См. *The Legislative Reference Service, a Brief Sketch*. P.15).
118. *Ibid.* P.15; ARLC 1947. P.27.
119. *The Legislative Reference Service, a Brief Sketch*. P.18.
120. Cool J. Op. cit. P.128.
121. *Ibid.* P.130; Galloway G.B. *The Legislative Process in Congress*. P.408; Kofmehl K.Th. Op. cit. P.262.
122. Cool J. Op. cit. P.141, 143, 152, 161.
123. Создание отдела исследований в области научной политики увенчало двухлетние попытки законодателей укрепить свой штат в области науки. В этом нашло свое отражение признание членами конгресса потенциала науки в сохранении национальной безопасности и влиянии на формирование государственной политики в условиях, когда расходы в национальном бюджете по статье научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ превысили 15 миллиардов долларов. Законодатели волновали также и проблемы контроля за техническими агентствами исполнительной власти и мониторинга правительственных программ. Кроме этого, в постановке и решении вопроса о специальном штате, занятом проблемами науки, нашло выражение и признание конгрессом того факта, что законодательный орган остался далеко позади исполнительной власти в области регулирования этих вопросов. Конгрессом были отвергнуты предложения создания абсолютно новых агентств конгресса для решения этих задач, в частности, предложение сенатора И.Л.Бартлетта (штат Аляска) о создании Офиса по науке и технологии по типу Управления президента по науке и технологии. Решением комитетов по ассигнованиям Библиотеке конгресса на 1965 фин.г. (PL 88-454) были выделены средства для найма Законодательной справочной службой "небольшой группы высококвалифицированного персонала в области науки и техники" (с 1958 г. в штате службы был один старший специалист в области научной политики, а к моменту образования нового отдела – еще один ассистент-исследователь в этой области). Отдел был сориентирован на выполнение серьезных исследовательских проектов, касающихся как вклада науки в государственную политику, так и федеральной политики управления деятельностью, связанной с наукой. Именно это, с точки зрения ряда членов конгресса (мнения на этот счет высказывались в ходе слушаний в объединенном комитете по организации конгресса в 1965 г.), сыграло решающую роль в том, что деятельность этого отдела ЗСС получила высокую оценку законодателей. Так, конгрессмен от штата Калифорния Чег Холифилд отметил, что доклад, подготовленный отделом для подкомитета по военным операциям комитета палаты представителей по правительственным операциям, – а это было первое значительное зада-

ние, которое получил отдел, – была "выдающимся примером" исследовательской работы, где "ясно, последовательно и всеобъемлюще" было проведено исследование по сложным проблемам, лежащим в основании формирования национальной политики. Столь же высокую оценку дал работе отдела и член палаты представителей от штата Западная Виргиния Кен Хеклер. К моменту проведения слушаний в объединенном комитете по организации конгресса в 1965 г. реферативное обслуживание по вопросам науки и технологии было сконцентрировано в Департаменте науки и технологии Библиотеки конгресса, который был образован еще в 1958 г., параллельно учреждению в ЗСС должности старшего специалиста в области научной политики. Однако, в 1965 г. такое разделение было признано нецелесообразным с административной точки зрения, и с 1 сентября 1965 г. вступало в действие решение библиотекаря конгресса о переводе пяти специалистов Департамента в отдел ЗСС, который в 1965 фин.г. насчитывал 6 человек – это решение было обнародовано в ходе слушаний (см. *Hearings*, 1965. P.196, 245, 1169, 1172-1173, 1324; Cool J. Op. cit. P.141, 143, 152, 161; Kofmehl K.Th. Op. cit. P.xxxiv).

124. *Ibid.* P.1142.
125. *The Legislative Reference Service, a Brief Sketch*. P.7; Galloway G.B. *Congress at the Crossroads*. P.94; *Idem. The Legislative Process in Congress*. P.408.
126. *Hearings*, 1965. P.1150, 2229.
127. Kofmehl K.Th. Op. cit.
128. Hattery, Lowell H. and Susan Hofheimer. *The Legislators' Source of Expert Information // Public Opinion Quarterly*. Vol.18. Fall 1954. P.300-303.
129. Griffith E.S. *The Legislative Reference Service of the Library of Congress; a Memorandum on its Achievements, Problems, and Potential, with Recommendations for its Improvement*. Washington, D.C.: US GPO, 1958. Меморандум был датирован 16 мая 1958 г.
130. В связи с реальным изменением соотношения в деятельности службы исследовательской и рутинной реферативной работы, Э.Гриффит предлагал также отделить в ассигнованиях обработку запросов избирателей. Последняя категория была достаточно значительной в цифровом выражении, но не определяла профиль работы службы. Формальное отделение обработки этих запросов позволило бы гарантировать, что эта деятельность не наносит ущерба работе более высокого уровня, проводимой для самих законодателей и комитетов (см. Griffith E.S. *The Legislative Reference Service of the Library of Congress...* P.7).
131. Griffith E.S. *The Legislative Reference Service of the Library of Congress...* P.7-8.
132. *Ibid.* P.9-10.
133. *Ibid.* P.10-11.
134. *Ibid.* P.3.

135. Комитеты по управлению обеих палат требовали от комитетов возмещения финансовых затрат службе в случае, когда период работы специалистов ЗСС в комитетах составлял два месяца и более. Процедура такого возмещения была достаточно громоздкой (см. Griffith E.S. The Legislative Reference Service of the Library of Congress; a Memorandum on its Achievements, Problems, and Potential, with Recommendations for its Improvement. P.5).
136. Ibid. P.5-6.
137. Ibid. P.4.
138. Ibid. P.13.
139. Ibid. P.9.
140. Ibid. P.12.
141. Hearings, 1965. P.1151.

### Глава третья

1. Bibby J., Davidson R.H. Op. cit. P.251; Kravitz W. Op. cit. P.375.
2. Bibby J., Davidson R.H. Op. cit. P.252.
3. Итоги исследования впервые были представлены в ходе конференции имени Орвила Е.Дрейфуса в Дартмутском колледже в начале марта 1964 г. и опубликованы в сборнике "Congressional Reorganization: Problems and Prospects. Orvil E.Dryfoos Conference on Public Affairs Report. Hanover, N.H.: Public Affairs Center, Dartmouth College, 1964", а впоследствии вошли в книгу: Davidson R.H., Kovenock D.M., O'Leary M.K. Congress in Crisis: Politics and Congressional Reform. Belmont, Calif.: Wadsworth Pub. Co., 1966.
4. Hearings, 1965. P.75.
5. Davidson R.H., Kovenock D.M., O'Leary M.K. Op. cit. P.156.
6. Ibid. P.157-158.
7. Organization of Congress. Second Interim Report of the Joint Committee on the Organization of the Congress... P.7-29.
8. Bibby J., Davidson R.H. Op. cit. P.255-256.
9. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.xxxviii.
10. Bibby J., Davidson R.H. Op. cit. P.261; Kofmehl. P.vi.
11. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.vii.
12. Во-первых, следует отметить т.н. "комитетский билль о правах": принятие комитетами письменных правил с целью обуздания неприемлемой тактики председателей (пункт 129, 130 закона); признание права большинства членов комитета назначать его заседания и выносить на обсуждение палаты законопроекты в случае противодействия председателя (пункт 102); обеспечение большего доступа для публики к деятельности конгресса путем трансляции слушаний (пункт 116); более строгие ограничения на проведение закрытых слушаний (пункт 112) и обнародование результатов голосо-

- ваний в палате представителей, заседающей по процедуре комитета всей палаты (пункт 120); закрепление права партии меньшинства в комитете на полноценный доступ к помощи комитетского штата (пункты 301, 302, 110(b)) и некоторые другие. Во-вторых, в сенате был создан новый комитет по делам ветеранов (параллельно существующему в палате представителей) и к юрисдикции комитета по банкам и валюте добавлены вопросы городского управления (пункт 131). Закон обеспечивал также более равномерное распределение комитетских назначений и председательских постов в сенате (см. Kravitz W. Op. cit. P.376-385).
13. Генеральный контролер (руководитель Генерального счетного управления (ГСУ)) вовлекался, как агент конгресса, в разработку в исполнительной ветви а) стандартизированной информационной системы обработки данных по бюджету и б) системы стандартных классификаций для федеральных программ (пункт 201, 202). Кроме этого, Закон обязывал президента предоставлять пятилетний прогноз по действующим и планируемым программам в ежегодном бюджете, а также в полугодовом дополнении к нему. Комитеты обязывались предоставлять финансовые оценки, когда выносят санкционирующее законодательство (пункт 252). Министр финансов и директор Административно-бюджетного управления обязывались предоставлять членам конгресса информацию о размещении программ и финансовых данных по федеральным агентствам (пункт 203). Закон предполагал также, что комитет по ассигнованиям палаты представителей будет проводить ежегодные открытые слушания по бюджету (пункт 242). Вопросы финансового контроля со стороны конгресса получили свое дальнейшее развитие в Бюджетном законе 1974 г., учредившем Бюджетное управление конгресса и комитеты по бюджету в обеих палатах (см. Kravitz W. Op. cit. P.385-386).
14. Закон 1946 г. впервые закрепил за всеми постоянными комитетами проведение оценки исполнения законов с целью выяснения необходимости внесения изменений, что получило название "законодательного надзора" (legislative oversight). Закон же 1970 г. изменил наименование этой работы на "законодательный контроль" (legislative review), обязав комитеты предоставлять отчет по прошествии двух лет с момента принятия того или иного закона (пункт 118). В качестве механизма законом предусматривалось возложение на ГСУ новых полномочий контроля и анализа результатов реализации федеральных программ и проведения исследований по схеме "cost-benefit" (пункт 204); наделение ЗСС новыми полномочиями в области "анализа политики" (пункт 321) и специальное обучение штата комитетских помощников в данной области или возможность найма консультантов на временной основе (пункт 202). См. Kravitz W. Op. cit. P.383.
15. Kofmehl K.Th. Op. cit. P.xxvi-xxvii.
16. Kravitz W. Op. cit. P.386-387, 395.
17. Ibid. P.397.
18. Hearings, 1965. P.599.

19. Ibid. P.851.
20. Ibid. P.850.
21. Ibid. P.785.
22. Ibid. P.815.
23. Ibid. P.84.
24. Ibid. P.69.
25. Ibid. P.114.
26. Ibid. P.555, 559.
27. Ibid. P.725.
28. Ibid. P.864, 870-871.
29. Ibid. P.66, 69, 84, 303, 1133, 1139, 1141, 1144, 1771, 2230.
30. Ibid. P.196, 598, 797, 821, 2228.
31. Ibid. P.66, 245, 1144, 1771, 1772.
32. Ibid. P.1768.
33. Ibid. P.597.
34. Ibid. P.303.
35. Ibid. P.215.
36. Ibid. P.1768.
37. Ibid. P.599, 600.
38. Ibid. P.729.
39. Ibid. P.598.
40. Ibid. P.303-304, 308, 458-459, 598, 795, 798, 814, 870.
41. Ibid. P.308.
42. Ibid. P.458.
43. Ibid. P.1137-1138.
44. Ibid. P.814-815.
45. Ibid. P.424-425, 1324-1325, 2228.
46. Ibid. P.303, 308, 425, 459, 598, 797, 816.
47. Ibid. P.1115.
48. Ibid. P.1115-1116.
49. Ibid. P.1116, 1122, 1134.
50. Ibid. P.1112, 1130, 1131.
51. Ibid. P.1130.
52. Ibid. P.1138.
53. Ibid. P.1121, 1135, 1164.
54. Ibid. P.1153, 1119.
55. Ibid. P.1119-1120.
56. Ibid. P.1116, 1121.
57. Ibid. P.1110.
58. Ibid. P.11116-1117, 1128.
59. Ibid. P.1114-1115, 1135-1137, 1151, 1164-1166.
60. Ibid. P.1136-1137.
61. Ibid. P.1110.

62. Ibid.
63. Ibid. P.1118.
64. Ibid. P.996, 1072, 1666, 1771.
65. Ibid. P.1119.
66. Hearings, 1965. P.1121.
67. Ibid.
68. Ibid.
69. Ibid. P.1134-1135.
70. S.Rpt.No.1414. P.201-205.
71. Bibby J., Davidson R.H. Op. cit. P.254.
72. S.Rpt.No.1414. P.202-205.
73. Ibid. P.202.
74. Ibid. P.203.
75. Ibid. P.202-203.
76. Cool J. Op. cit. P.156.
77. S.Rpt.No.1414. P.203-204.
78. Ibid. P.204.
79. Ibid. P.204-205.
80. Ibid. P.204.
81. Hearings, 1965. P.2227-2229.
82. The Legislative Reorganization Act of 1969 // ARCRS 1971. P.91-92.
83. H.Rp.No.91-1215. P.18, 99.
84. ARCRS 1971. P.82-83.
85. Ibid. P.83.
86. H.Rpt.No 91-1215. P.19.
87. Ibid. P.18.
88. ARCRS 1971. P.83.
89. H.Rpt.No.91-1215. P.18.
90. ARCRS 1971. P.83.
91. H.Rpt.No.91-1215. P.18.
92. Ibid. P.18.
93. ARCRS 1971. P.83.
94. H.Rpt.No. 91-1215. P.103.
95. ARCRS 1971. P.83.
96. H.Rpt.No.91-1215. P.103.
97. Ibid. P.19.
98. Ibid. Подобная аргументация была приведена и в докладе комитета по ассигнованиям палаты представителей в 1975 г. Комитет не одобрил общего количества запрашиваемых ИСК новых штатных единиц на основании, "что при таких темпах роста невозможно нанимать компетентных людей" (см. H.Doc.No.95-22. P.36).
99. ARCRS 1971. P.82.
100. Ibid.

101. H.Rpt.No.91-1215. P.100.  
 102. Ibid.  
 103. ARCRS 1971. P. 85.  
 104. H.Rpt.No.91-1215. P.105.  
 105. ARCRS 1971. P.83.  
 106. H.Rpt.No.91-1215. P.18.  
 107. ARCRS 1971. P.83.  
 108. H.Rpt.No.91-1215. P.20.  
 109. ARCRS 1971. P.81-82.  
 110. H.Rpt.No.91-1215. P.20.  
 111. ARCRS 1971. P.82, 84.  
 112. Ibid. P.84.  
 113. Ibid. P.84-85.  
 114. Howard E. The Congressional Research Service. CRS Report for Congress 93-635 PGM. P.20-21.  
 115. H.Rpt.No.91-1215. P.19.  
 116. ARCRS 1971. P.82.  
 117. Ibid. P.82-83.  
 118. Ripley R. Policy Analysis in Political Science. P.11-18.  
 119. Зарождение дисциплины "анализ политики" связывают с именем Гарольда Д.Лассуэлла. Он преподавал политические науки в Чикагском университете (1922-1938 гг.), затем вел исследовательскую и консультативную работу в Вашингтоне (1938-1947 гг.) и закончил свою карьеру в Школе права Йельского университета (1947-1973 гг.) (см. Garson G.D. Op. cit. P.5). В 1951 г. вышла книга "Политические науки", соавтором которой он являлся (Lerner D., Lasswell H.D.. The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Methods. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951). В ней он высказал свою озабоченность подрывом единства науки и практики из-за усиления центробежных сил специализации в науке. Осознавая, что углубление специализации было неизбежным, он считал, что ориентация на политику может нивелировать ее. "Подобная ориентация, – писал Г.Лассуэлл, – двояка. Отчасти она нацелена на политический процесс и отчасти на содержательную интеллектуальную сторону политики. Первая задача, которая связана с развитием науки о формировании и исполнении политики, использует методы социального и психологического исследования. Вторая задача, состоящая в улучшении сущности информации, обычно выходит за рамки социальных наук и психологии" (цит. по: Ukeles J. Op. cit. P.224). Новая дисциплина была призвана "предпринять важную инициативу в творческой интеграции... знаний и политики... и достигнуть единой концепции дисциплины, ориентированной на разрешение наиболее насущных проблем человека в обществе" (цит. по: Garson G.D. Op.cit. P.6). До середины 1960-х гг., по свидетельству американских ученых, было сделано очень мало для развития идей Г.Лассуэлла. По мнению Г.Гарсона, в этом была вина и самого

- Г.Лассуэлла, с излишним энтузиазмом акцентировавшего количественные методы, и такая подмена цели исследования методом часто мешала восприятию сущности его работ (см. Ukeles J. Op.cit. P.224; Garson G.D. Op.cit. P.6). Между тем исследователи РЭНД Корпорейшн на протяжении 1950-60-х гг. указывали на необходимость применения системного анализа в разрешении государственных проблем, исходя, главным образом, из успешного применения его в оборонном планировании (см. Ukeles J. Op.cit. P.224). Заслуживает также внимания и система "планирование - программирование - бюджет" ("Planning - Programming - Budgeting"), внедрение которой во все федеральные департаменты и агентства началось в 1965 г. Система имела целью распределение бюджетных средств между имеющими общую направленность программами на основе оценки их эффективности. В 1971 г. при президенте Р.Никсоне действие системы было официально прекращено (подробнее см.: Lynch T. Op. cit.; Weimer D., Vining A. Op. cit.). Таким образом, к концу 1960-х гг. в правительстве был накоплен практический опыт деятельности, послужившей эмпирической основой для оформления дисциплины.
120. На этом, например, настаивал в своих работах исследователь Йехезкель Дрор из Еврейского университета Иерусалима, сотрудничавший с РЭНД Корпорейшн. В то время он считал самым многообещающим подходом к рассмотрению социальных проблем системный анализ. Й.Дрор подчеркивал его преимущества в рассмотрении проблем в широком контексте, поиске оптимального или, по крайней мере, четко предпочтительного решения и рациональном его обосновании. Однако, с точки зрения Й.Дрора, не смотря на все достоинства системного анализа, он часто оставался "беспомощным". Это проявлялось в том, что данный подход пренебрегал институциональным контекстом процесса выработки решений и претворения их в жизнь, он не принимал в расчет политические потребности, такие, как поддержание консенсуса и создание коалиций. Он также ограничен в разработке альтернатив кругом доступных или легко поддающихся синтезированию (см. Drog Y. Op.cit. P.3-4, 7). По мнению Й.Дрора, новая дисциплина "анализ политики" должна была "объединить апробированные методы системного анализа с полным осознанием специальных характеристик политических феноменов" (цит. по: Ukeles J. Op.cit. P.224). Таким образом, отмечая необходимость доработки системного анализа, Й.Дрор все-таки видел в нем достаточную методологическую основу новой дисциплины. На этом основании можно считать Й.Дрора одним из основоположников т.н. "синоптического" направления в "анализе политики". Однако в рамках дисциплины возникло и иное – "антисиноптическое" – направление, последователи которого акцентировали невозможность всеобъемлющего рационального познания в рамках систем. Они строили свои исследования на основе плюрализма, используя в качестве методов контекстный и кейз-анализ (подробнее см. Garson G.D. Op.cit. P.9-17). Эти два первоначальных направления в

- "анализе политики" положили начало эмпирико-аналитической и неоплюралистической ориентации в рамках дисциплины. Кроме этого, внутри дисциплины происходило разделение по линии функциональных интересов исследователей – образование, здравоохранение, городское строительство, проблемы окружающей среды и т.д. (см. Schick A. *Beyond Analysis*. P.260-261).
121. Свидетельством этого может служить появление целого ряда профессиональных периодических изданий: "Анализ политики", "Политические науки: анализ политики, системные подходы и процесс принятия решений", "Городское развитие", а также новый акцент в старых журналах "Государственная политика", "Обзор государственного управления", "Общественный интерес". Тогда же (в начале 1970-х гг.) Фонд Форда выделил гранты восьми институтам, имеющим в своих программах новую дисциплину, а в 1974 году Национальная ассоциация школ государственного управления определила "анализ политики" как один из пяти основных предметов программы (см. Drog Y. *Op.cit.* P.2; Ukeles J. *Op.cit.* P.223, 225; Nguyen P., Stewart A. *Op. cit.* P.3).
122. Так, ряд исследователей, таких как Брюер и ДеЛеон, опубликовавших свое исследование в 1983 г., полагают, что "анализ политики" представляет собой "фундаментальное изменение в перспективе, ориентации, методах, процедуре и подходе". Оно влечет за собой коренное отличие от классической науки, имеющей целью развитие теории (см. Ripley R. *Policy Analysis in Political Science*. P.2). Тем самым, "анализ политики" выводится ими за рамки существующей системы наук. Иной подход был представлен в 1981 г. Дэннисом Палумбо. Он определил политические исследования и "анализ политики", в частности, "так широко, чтобы включить любое исследование, которое поддерживает общественный интерес" (цит по: Ripley R. *Policy Analysis in Political Science* P.3). Таким образом, в данном случае рамки дисциплины определялись столь расплывчато, что фактически не имели никаких ограничений. Более взвешенным, на наш взгляд, представляется подход, рассматривающий "анализ политики" в рамках социальных и политических наук. Такой точки зрения придерживается, например, Рэнделл Рипли (Ripley R. *Policy Analysis in Political Science*. P.3).
123. На это указывают, например: Weimer D., Vining A. *Op.cit.*; Nagel S. *Op. cit.*; Nguyen P., Stewart A. *Op.cit.*
124. О двойной природе конгресса и целях законодателей см., например: Davidson R.H., Oleszek W.J. *Congress and its Members*; Davidson R.H. *The Two Congresses and How they are Changing*; Schneier E.V., Gross B. *Congress Today*. P.2-4; Fenno R.F., Jr. *Op. cit.* P.1-14; Zwier R. *Op. cit.* P.31-42; Arnold R.D. *Op. cit.* P.3-16; Kingdon J.W. *Op. cit.* P.3-1; Curtis Th.B., Westerfield D.L. *Op. cit.* P.xiv; Савельев В.А. Капитолий США: прошлое и настоящее. - С.23-31. Об ограничениях на проведение анализа см.: Davidson R. *Congressional Committees: the Toughest Customers*. P.301; Jones C. *Op. cit.* P.254-255;

- Shick A. *The Supply and Demand for Analysis on Capitol Hill*. P.217; Weiss C. *Op. cit.* P.416.
125. Davidson R. *Congressional Committees: the Toughest Customers*. P.301; Weiss C. *Op.cit.* P.413.
126. О роли комитетов см., например: Ripley R.B. *Congress: Process and Policy*. P.140-185; Unekis J.K., Rieselbach L.N. *Op. cit.*; Fenno R.F., Jr. *Op. cit.*
127. Weiss C. *Op.cit.* P.414.
128. *Ibid.* P.415-416.
129. См., например: Abelson Ph.H. *Op. cit.* P.395.
130. *Ibid.* P.416.
131. Beckman N. *Policy Analysis for the Congress*. P.242-244.
132. Wechsler J. *Op. cit.* P.50.
133. Mosher F.C. *Op. cit.* P.145.
134. Авдулов А.Н. Указ.соч. С.36; Научно-техническое консультирование в конгрессе США. С.6.
135. *Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1979. Hearings*. P.281; CBO *Oversight*. P.4, 30-32.
136. Следует упомянуть о том, что ИСК распространяет скоординированную информацию обо всех исследовательских проектах, предпринятых во вспомогательных службах через т.н. Research Notification System. См.: *The Library of Congress. 1977. A Brief Summary*. P.8.
137. В американской исследовательской литературе уделялось и по сей день уделяется большое внимание вопросам реформирования конгресса в 1970-е гг. См., например: Lindstrom P. *Congressional Operations: Not for the Short Winded: Congressional Reform, 1961-1986*; Rieselbach L.N. *Congressional Reform*; Kingdon J.W. *Op. cit.* P.xi-xviii; Davidson R.H. *Congressional Committees as Moving Targets*. P.19-33; *Idem.* *The Emergence of the Postreform Congress*. P.3-23; Davidson R.H., Oleszek W.J. *Adaptation and Consolidation: Structural Innovation in the U.S.House of Representatives*. P.37-65; *Congress and Procedural Reform in the 1970s*. P.3-12; Ornstein N.J. *Causes and Consequences of Congressional Change: Subcommittee Reforms in the House of Representatives, 1970-1973*. P.89-114; *Idem.* *The Democrats Reform Power in the House of Representatives, 1969-1975*. P.2-48; Sinclair B. *Op. cit.*; Shepsle K.A. *Op. cit.* P.238-266; Baron M., Ujibus G., Mattnews D. *Op. cit.* P. vi- vii.
138. См., например: Sundquist J.L. *Op. cit.*; Fiorina M.P. *Op. cit.* P.xiii; Lindstrom P.R. *Op. cit.* P.7-8; Rieselbach L.N. *Congressional Reform*. P.61, 69; *Idem.* *Congressional Reforms in the Seventies*; Abshire D.M. *Op. cit.* P.6, 47-72.
139. ARCRS 1974. P.12.
140. *Hearings, 1974*. P.48.
141. ARCRS 1973. P.29, 32-33, 98; ARCRS 1974. P.11-17, 54; ARCRS 1975. P.23-25, 56; ARCRS 1976. P.60, 74; ARCRS 1977. P.2, 27, 36; ARCRS 1978. P.12-40; ARCRS 1979. P.48, 86.
142. *Ibid.*

143. Ibid.
144. ARCRS 1974. P.12-14, 54; ARCRS 1975. P.19, 56; ARCRS 1976. P.23, 60; ARCRS 1977. P.2; ARCRS 1978. P.12, 49; ARCRS 1979. P.15-16.
145. ARCRS 1972. P.67; ARCRS 1973. P.13; ARCRS 1974. P.7; ARCRS 1975. P.3; ARCRS 1976. P.4; ARCRS 1977. P.38.
146. Данные, приведенные бывшим директором ИСК Г.Гьюдом в 1985 г., относительно времени, затрачиваемого на исполнение запросов комитетов, совпадают с показателями конца 1970-х гг. В своей статье Г.Гюд отметил, что около 50% времени исследователей затрачивается на обработку комитетских запросов (см.: Gude G. Op. cit. P.8). По данным начала 1990-х гг. запросы комитетов составляют около 20% от общего количества запросов, "потребляя" более трети времени исследователей (см.: Robinson W.H. The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory. P.187).
147. ARCRS 1972. P.67; ARCRS 1973. P.13; ARCRS 1974. P.7; ARCRS 1975. P.3; ARCRS 1976. P.4; ARCRS 1977. P.38.
148. ARCRS 1971. P.83.
149. Цит. по: Beckman N. Use of Staff Agency by the Congress. P.100-101.
150. ARCRS 1972. P.41.
151. Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. P. 89-97.
152. ARCRS 1972. P.41-42; ARCRS 1973. P.29, 99; ARCRS 1975. P.27.
153. ARCRS 1972. P.19.
154. ARCRS 1974. P.55; ARCRS 1975. P.57; ARCRS 1976. P.29, 61; ARCRS 1977. P.28; ARCRS 1978. P.49; ARCRS 1979. P.48-49.
155. ARCRS 1972. P.20; ARCRS 1973. P.61-64, 101.
156. Цит. по: Beckman N. Use of Staff Agency by the Congress. P.99-100.
157. ARCRS 1974. P.57.
158. ARCRS 1975. P.36.
159. Ibid.
160. Ibid. P.58; ARCRS 1976. P.62; ARCRS 1977. P.29; ARCRS 1978. P.41; ARCRS 1979. P.49.
161. Цит. по: Beckman N. Use of Staff Agency by the Congress. P.108.
162. Lanouette W. Op. cit. P.1050.
163. ARCRS 1976. P.27.
164. Anderson M. Op. cit. P.292.
165. ARCRS 1975. P.26; ARCRS 1976. P.27-28; ARCRS 1977. P.20.
166. Ibid.
167. Congressional Foresight... P.78.
168. ARCRS 1978. P.36.
169. Congressional Foresight... P.3-4, 21; Renfro R. Op. cit. P.107.
170. Так, в соответствии с Законом о реорганизации легислатуры 1970 г., комитеты обязывались включать в доклады по законопроектам, выносимым на

рассмотрение палаты, прогнозы стоимости их реализации в течение пяти лет. Поправки к комитетской реформе палаты представителей 1974 г. (H.Res.968) предписывали каждому комитету (за исключением комитетов по ассигнованиям и бюджету) проводить на постоянной основе прогнозирование по вопросам, входящим в его юрисдикцию (в 1975 г. это положение было принято как Правило X (2)(b)(1)). Та же резолюция No.968 требовала от каждого комитета включения в доклад, сопровождающий билль, оценки инфляционного воздействия предлагаемого законодательства (позже это положение было принято как Правило XI (2)(1)(4)). В 1977 г. сенат принял Правило XXVI, предполагавшее включение в каждый комитетский доклад анализа последствий принятия законопроекта (см. Congressional Foresight... P.22-23).

171. Congressional Foresight... P.23.
172. Первоначально в штате клиринг-хауза был только 1 сотрудник – Энн Чизэм, личный помощник Ч.Роуза. В середине 1980-х гг. штат составлял немногим более 10 человек, а количество членов клиринг-хауза возросло до 99 человек. С апреля 1976 г. клиринг-хаузом выпускалось ежемесячное информационное письмо "Что дальше?" (What's next?), причем популярность его росла ошеломляющими темпами – в 1976 г. распространялось 300 экземпляров, в 1978 г. письмо получали уже более 3500 подписчиков. В 1977 г. был создан т.н. "банк талантов" – список футурологов, работающих в университетах, специалистов, занимающихся прогнозированием в правительственных организациях и частных фирмах. Комитеты и подкомитеты использовали этот банк данных, обращаясь к специалистам за консультациями и приглашая их в качестве "свидетелей" для участия в слушаниях. В 1978 г. был инициирован еще один проект клиринг-хауза. Он претворялся в жизнь с помощью специалистов группы футурологических исследований ИСК. Это была программа мониторинга публикаций, отражающих тенденции развития общества и представляющих интерес для законодателей. По сути своей этот проект играл роль системы "раннего предупреждения". Большой популярностью в конгрессе пользовался постоянно действующий семинар, проводимый клиринг-хаузом. Семинар, получивший название "Диалоги о будущем Америки", открывал возможность непосредственного контакта членов конгресса и штата их помощников с ведущими мыслителями страны и мира. В разные годы в семинаре принимали участие Олвин Тоффлер, британский экономист И.Ф.Шумахер, антрополог Маргарет Мид, Джон К.Гэлбрейт, Жак Кусто, Айзек Азимов и др. К середине 1980-х гг. в деятельности клиринг-хауза появились еще два "продукта" – "Новые проблемы" – серия кратких докладов, анализирующих влияние новых тенденций в развитии общества на политику, и "Новые идеи" – публикация материалов, касающихся обсуждения новых законодательных предложений (см. Congressional Foresight... P.24-25, 111-114; Lanouette W. Op.cit. P.1050;

- Congressional Clearinghouse on the Future... P.86, 90-91; Cheatham A. Op. cit. P.113-115).
173. ARCRS 1971. P.46.
  174. ARCRS 1972. P.42.
  175. Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. P.150.
  176. Cool J. Op. cit. P.161.
  177. ARCRS 1971. P.46-47; ARCRS 1972. P.42-43.
  178. H.Rpt.No.91-1215. P.19.
  179. H.Doc.No.95-22. P.36.
  180. ARCRS 1971. P.14, 101; ARCRS 1975. P.65; ARCRS 1979. P.45.
  181. ARCRS 1971. P.14, 101; ARCRS 1972. P.38; ARCRS 1973. P.9; ARCRS 1974. P.61; ARCRS 1975. P.65; ARCRS 1976. P.80.
  182. ARCRS 1973. P.85.
  183. ARCRS 1974. P.45; ARCRS 1975. P.51; ARCRS 1976. P.54; ARCRS 1977. P.25; ARCRS 1978. P.39; ARCRS 1979. P.47.
  184. ARCRS 1979. P.47.
  185. ARCRS 1973. P.86-87; ARCRS 1974. P.46; ARCRS 1975. P.51-52; ARCRS 1976. P.55; ARCRS 1977. P.25; ARCRS 1978. P.39; ARCRS 1979. P.47.
  186. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1979. Hearings. P.414.
  187. ARCRS 1973. P.86; ARCRS 1975. P.51.
  188. ARCRS 1973. P.86; ARCRS 1974. P.47; ARCRS 1975. P.53; ARCRS 1976. P.56-57.
  189. ARCRS 1976. P.56.
  190. ARCRS 1974. P.59; ARCRS 1975. P.61; ARCRS 1976. P.65; ARCRS 1977. P.20-21; ARCRS 1979. P.26-27.
  191. ARCRS 1973. P.36-37.
  192. Hearings, 1974. P.50.
  193. ARCRS 1989. P.58, 60.
  194. ARCRS 1973. P.100; ARCRS 1974. P.17-18, 55; ARCRS 1975. P.27-28, 57; ARCRS 1976. P.29-30, 61; ARCRS 1977. P.22-23; ARCRS 1978. P.13; ARCRS 1979. P.16; ARCRS 1980. P.4.

#### Глава четвертая

1. H.Doc.No.94-527. P.92.
2. Ibid. P.94.
3. Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. P.163-164.
4. Hearings, 1974. P.41; Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. P.163-164; H.Doc.No.94-527. P.95-97.

5. Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. P.166.
6. Ibid.
7. Toward a Modern Senate: Final Report of the Commission on the Operation of the Senate. P.62. Подобное исследование было проведено и комиссией по вопросам информации палаты представителей. Итоговый документ комиссии увидел свет в 1977 г.: Final Report of the House Commission on Information and Facilities together with Additional Views. Communication from the Chairman, House Commission on Information and Facilities, Transmitting the Final Report of the Commission, Pursuant to Sec.294 of H.Res.988. 95th Congress, 1st Session. H.Doc.No 95-22. - Washington, D.C.: US GPO, 1977. Этот доклад, в частности, подчеркивал необходимость поддержания гибкости организационной структуры службы "с целью более полно использовать возможности персонала высших должностей [и] обеспечить адекватный контроль за работой отделов и старших специалистов" (что подтверждало выводы, сделанные комиссией годом раньше - см.: H.Doc.No.94-527).
8. Griffith E.S. Four Agency Comparative Study // Congressional Support Agencies: a Compilation of Papers Prepared for the Commission on the Operation of the Senate. 94th Congress, 2d Session. Committee print. Washington, D.C.: US GPO, 1976. P.95-148; Carroll J.D. Policy Analysis for Congress: a Review of the Congressional Research Service // Congressional Support Agencies: a Compilation of Papers Prepared for the Commission on the Operation of the Senate. P.4-30.
9. Malbin M.J. CRS - The Congressional Agency That Just Can't Say 'No' // National Journal. - February 19, 1977. P.289.
10. The Library of Congress. 1977. A Brief Summary. P.7.
11. ARCRS 1971. P.6-10; ARCRS 1972. P.26-32, 61; ARCRS 1973. P.3-6; ARCRS 1974. P.5, 23-38; ARCRS 1975. P.5, 39-42; ARCRS 1976. P.38-43, 59; ARCRS 1977. P.9-21, 37; ARCRS 1978. P.15-36; ARCRS 1979. P.20-44; ARCRS 1980. P.15-37; ARCRS 1989. P.35-37, 41; ARCRS 1991. P. 40-42, 47; ARCRS 1992. P.37-39, 41; ARCRS 1993. P.36-38, 41.
12. Цит. по: H.Doc.No.94-527. P.92.
13. Ibid. P.93.
14. ARCRS 1991. P.40-42; ARCRS 1992. P.37-39; ARCRS 1993. P.36-38; ARCRS 1997. P.35-38.
15. Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. P.167; Inventory of Information Resources for the U.S. House of Representatives. P.27.
16. Интервью автора с Эллен Колиер, специалистом в области внешней политики США, 21 июля 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
17. Интересно, что после перемещения ИСК в новое здание Библиотеки конгресса в 1980 г., кабинеты старших специалистов размещаются в отделах, соответствующих их специализации, что, несомненно, способствует уста-

- новлению прочных контактов между исследователями (до этого кабинеты старших специалистов располагались отдельно). – Интервью автора со Стэнли И.Бахом, старшим специалистом по вопросам законодательного процесса, 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
18. По данным 1993 г., в управлении работали старшие специалисты в следующих областях: американское национальное правительство и государственное управление, американское государственное право, конституционное право, международные дела, национальная оборона, политика международной безопасности, внешняя политика США, советская экономика, государственная политика, экономическая политика, законодательство по социальным вопросам, налогообложение и финансовая политика, политика в области сельского хозяйства, политика в области окружающей среды, культура и гуманитарные науки, жилищное строительство, транспорт (см. ARCRS 1989. P.35-36; ARCRS 1991. P.40-41; ARCRS 1992. P.37-39; ARCRS 1993. P.36-38; Howard E. The Congressional Research Service. CRS Report for Congress 93-635 PGM. P.5).
  19. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. P.1006.
  20. ARCRS 1989. P.36; ARCRS 1991. P.42; ARCRS 1992. P.39; ARCRS 1993. P.38.
  21. ARCRS 1997. P.38.
  22. Davenport N.A., Newlen R.R. Op. cit. P.147.
  23. ARCRS 1972. P.31; ARCRS 1974. P.35; ARCRS 1975. P.39; ARCRS 1976. P.38; ARCRS 1991. P.2, 21; ARCRS 1992. P.1, 20.
  24. ARCRS 1989. P.36; ARCRS 1991. P.42; ARCRS 1992. P.39; ARCRS 1993. P.38.
  25. ARCRS 1971. P.99.
  26. В середине 1990-х гг. один из центров в здании офисов членов палаты представителей был закрыт (см. ARCRS 1973. P.103; ARCRS 1976. P.64; ARCRS 1977. P.31; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. P.1008).
  27. ARCRS 1976. P.40-41; Inventory of Information Resources for the U.S. House of Representatives. P.29; H.Doc.No.94-527. P.81.
  28. Отдел работает с базами данных SCORPIO Библиотеки Конгресса, а также Agridate, BRS, Burrelle, Datatimes, Dialog, DRI, Legislate, Medline, Lexis, Nexis, Nikkei, Reuters, Sovset, UPI, VuText, Westlaw and Wharton.
  29. ARCRS 1989. P.37; ARCRS 1991. P.42; ARCRS 1992. P.39; ARCRS 1993. P.38; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1992. Hearings, Senate. P.192; Howard E. The Congressional Research Service. CRS Report for Congress 93-635 PGM. P.6.
  30. Davenport N.A., Newlen R.R. Op. cit. P.147.
  31. Inventory of Information Resources for the U.S. House of Representatives. P.45-46.
  32. Первым директором ЗСС стал *Лютер Гарри Эванс* (1 декабря 1939 г. – ноябрь 1940 г.). После работы в ЗСС, Л.Эванс занимал пост главного помощника библиотекаря конгресса, параллельно выполняя обязанности руководителя реферативного отдела Библиотеки Конгресса. В 1945-1953 гг. он занимал пост библиотекаря конгресса, а с 1953 г. возглавлял ЮНЕСКО. *Эрнест С.Гриффит* занимал пост директора ЗСС с 1 декабря 1940 г. по 12 сентября 1958 г. Оставив пост директора ЗСС, Э.Гриффит был деканом Школы международных отношений в Американском университете. Он написал и отредактировал несколько книг, включая "Конгресс: его современная роль" (1975), в соавторстве с Фрэнсисом Валео. После Э.Гриффита пост директора ЗСС занимал *Хью Л.Элсбри* (15 сентября 1958 г. – февраль 1966 г.). До работы в ЗСС Х.Элсбри был главным экономистом по вопросам бизнеса в Управлении по ценам и позже аналитиком в Бюджетном бюро. 26 августа 1946 г. он был назначен старшим специалистом в области американского правительства и государственного управления, а затем получил назначение на пост заместителя директора. *Лестер С.Джейсон* руководил службой с 28 февраля 1966 г. по 30 сентября 1975 г. До своего назначения директором он занимал пост заместителя директора. А после отставки в ИСК, занимался преподавательской работой. *Норман Бекман* исполнял обязанности директора ИСК в 1976 г. *Гилберт Гьюд*, получивший назначение на пост директора 4 января 1977 г. и возглавлял ее до декабря 1985 г. *Джозеф Росс* занимал пост директора ИСК с марта 1986 г. по 1993 г. До своего назначения он руководил отделом американского права. Нынешний директор ИСК *Дэниел П.Малхоллен*, назначенный в 1994 г., до этого занимал должность старшего специалиста в области американского национального правительства и возглавлял отдел по вопросам работы правительства (см. ARLC 1939. P.v; ARLC 1946. P.293; ARCRS 1976. P.iii; ARCRS 1993. P.i; Howard, Evelyn. The Congressional Research Service. CRS Report for Congress 93-635 PGM. P.21; Memorial Tribute for Luther H.Evans. P.ix; Cole, John Young. For Congress and the Nation: a Chronological History of the Library of Congress through 1975. - Washington, D.C.: Library of Congress, 1979. P.110, 143, 154-155, 176; Griffith, Ernest Stacey and Francies R.Valeo. Congress, its Contemporary Role. N.Y.: New York University Press, 1975; Malbin, Michael J. CRS - The Congressional Agency That Just Can't Say "No" // National Journal. - February 19, 1977. P.286; Robinson, William H. The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Informational Factory // Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think. Ed. by Carol H.Weiss. - Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1992. P.185).
  33. ARCRS 1971. P.10; ARCRS 1972. P.61; ARCRS 1973. P.4; ARCRS 1974. P.5; ARCRS 1975. P.5; ARCRS 1976. P.59; Hearings, 1974. P.43; H.Doc.No.94-527. P.96-97; Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. P.166-167.

34. ARCRS 1991. P.42-45; ARCRS 1992. P.40-42; ARCRS 1993. P.39-41; ARCRS 1997. P.35.
35. См. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. P.1006.
36. Howard E. The Congressional Research Service. CRS Report for Congress 93-635 PGM. P.2-3.
37. Штат помощников обычно знает телефоны специалистов службы и может напрямую связаться с ними (интервью автора с Дагнией А.Стерсте-Перкинс, аналитиком в области международных отношений, 15 июля 1994 г. и Стэнли И.Бахом, 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
38. В 1996 г. эта система была заменена новой сетевой ISIS-96 (см. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House. P.551).
39. Downsizing Government and Setting Priorities of Federal Programs. Joint Hearings before the Committees on Appropriations. 104th Congress, 1st Session. 2 Vols. - Washington, D.C.: US GPO, 1995. P.1095, 1138, 1140, 1173.
40. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. P.1009.
41. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings, Senate. P.283.
42. Ibid. P.283, 297, 326.
43. Davenport N.A., Newlen R.R. Op. cit. P.146.
44. Hearings, 1993. P.180-181.
45. Что касается назначений специалистов ИСК в комитеты конгресса, то и предыдущее руководство службы предпринимало этот шаг лишь в случаях, когда подобное назначение не ограничивало возможности службы оказывать помощь всем остальным "потребителям" в конгрессе (см. Hearings, 1993. P.198; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings, Senate. P.284, 326-328; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. P.1008).
46. Контроль качества любого исследования в отделе начинается еще на стадии его планирования. Коллеги могут высказать свои предложения либо неформально, либо в ходе официально проводимых в отделе встреч для обсуждения предполагаемых проектов. После завершения работы исследования проходит контроль сначала в секторе, затем в отделе и в управлении ИСК по вопросам политики. – Интервью автора с Дагнией А.Стерсте-Перкинс, аналитиком в области международных отношений, 15 июля 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
47. ARCRS 1991. P.42-45; ARCRS 1992. P.40-42; ARCRS 1993. P.39-41.
48. Hearings, 1993. P.93.
49. Ibid. P.3; интервью автора со Стэнли И.Бахом, старшим специалистом по вопросам законодательного процесса, 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия); Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House. P.544.
50. Интервью автора с Дагнией А.Стерсте-Перкинс; Стюартом Д.Голдманом; Стэнли И.Бахом; Франсисом Т.Мико, специалистом в области международных отношений, 15 июля – 11 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
51. Hearings, 1993. P.197; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings, Senate. P.296. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House. P.544.
52. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings, Senate. P.296.
53. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. P.1013.
54. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings, Senate. P.284.
55. Ibid. P.284, 321; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. P. 1015.
56. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 1, House. P.887, 891; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House. P.554.
57. Hearings, 1993. P.146.
58. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House. P.554-555.
59. Carnegie Commission on Science, Technology, and Government. Op. cit. P.8. Средний стаж работы исследователей в ИСК в настоящее время значительно превышает стаж работы штата персональных и комитетских помощников – непосредственных потребителей информации, предоставляемой службой. Так, например, по данным второй половины 1990-х гг., штат помощников по законодательным вопросам в комитетах палаты представителей меняется почти каждые два года (см. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House. P.544).
60. Интервью со Стэнли И.Бахом, старшим специалистом по вопросам законодательного процесса, 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
61. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings, House. P.319.
62. Данные о количестве штата комитетских и персональных помощников в конгрессе, приведенные в различных исследованиях, расходятся, что можно объяснить тем, что исследователи включают в него различные категории обслуживающего персонала конгресса. Так, по данным В.А.Савельева, в середине 1970-х гг. штат комитетских и персональных помощников в конгрессе насчитывал более 10 тысяч человек (без вспомогательных служб). По данным нижегородских исследователей О.А.Колобова, А.А.Корнилова и А.А.Сергунина, в конце 1970-х гг. штат составлял около 39 тысяч, а по мнению М.Малбина в то же время он насчитывал 23.528 человек (включая ИСК и 30% персонала ГСУ). По данным, приведенным Н.Орнстайном, в

- 1983 г. штат помощников составлял более 31 тысячи человек; а в соответствии с исследованием Ф.Эбелсона второй половины 1980-х гг. — около 40 тысяч (см.: Савельев В.А. Служебный аппарат конгресса // США: экономика, политика, идеология. 1976. No.3. С.122-123; Колобов О.А., Корнилов А.А., Сергунин А.А. Указ. соч. С.36; Malbin M.J. Delegation, Deliberation, and the New Role of Congressional Staff // The New Congress. P.135-136; Idem. Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government. P.10, 252-253; Ornstein N.J., Mann Th.E., Malbin M.J., Bibby J.F. Op. cit. P.94; Abelson Ph.H. Op. cit. P.396.
63. Hinckley B. Op. cit. P.88; Heaphey J.J. Op. cit. P.7-8; Ornstein N.J., Mann Th.E., Malbin M.J., Bibby J.F. Op. cit. P.96; Kingdon J.W. Op. cit. P.201; Ripley R.B. Congress: Process and Policy. P.251; Malbin M.J. Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government; Fox H., Hammond S. Op. cit.; Congressional Bureaucracy. P.2631-2654; Curtis Th.B., Westerfield D.L. Op. cit.
64. Макарычев А.С. Наука и власть. Система внешнеполитического планирования и анализа в США и странах Западной Европы (1970-1990-е гг.). С.130.
65. Цит. по: Schick A. Beyond Analysis. P.259. С точки зрения нижегородского ученого А.С.Макарычева, на рубеже 1960-70-х гг. происходит выделение экспертов как самостоятельной группы, стремящейся повлиять на процесс принятия решений (это мнение было высказано в ходе семинара "Гуманитарные и технологические факторы стабильности в России", проведенного Нижегородским советом молодых ученых 13-14 января 1997 г.)
66. ARCRS 1989. P.31; ARCRS 1991. P.36; ARCRS 1992. P.34; ARCRS 1993. P.33; ARCRS 1997. P.30.
67. В 1989 г., например, таких докладов было 20 (см. ARCRS 1989. P.31).
68. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1992. Hearings, House. P.679; Hearings, 1993. P.150; Griffith J.C. The Development of Information Technology in the Congressional Research Service of the Library of Congress // Government Information Quarterly. 1991. Vol.8, No.3. P.299.
69. Для сравнения, в 1992 г. в обращении находилось 483 резюме. В 1993 г. службой было выпущено 114 новых документов, а всего в течение года законодатели могли получить доступ к 428 резюме кроме этого, к началу 1990-х гг. около 400 резюме было архивировано (см. ARCRS 1989. P.32; ARCRS 1991. P.36-37; ARCRS 1992. P.34; ARCRS 1993. P.33; ARCRS 1997. P.30).
70. Hearings, 1993. P.31.
71. Интервью с Дагнией А.Стерсте-Перкинс, аналитиком в области международных отношений, 15 июля 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
72. ARCRS 1989. P.32; ARCRS 1991. P.37; ARCRS 1992. P.34; ARCRS 1993. P.33; ARCRS 1997. P.31-32.
73. Harrison J. Op. cit. P.33; ARCRS 1997. P.31.
74. Интервью со Стэнли И.Бахом, старшим специалистом по вопросам законодательного процесса, 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
75. ARCRS 1993. P.20; ARCRS 1997. P.31.
76. Forum: The START Treaty in an Era of Uncertainty? CRS Review. October-November 1991. Vol.12, No.10-11; Forum: Transformation of the Former Soviet Union. CRS Review. - August 1992. Vol.13, No.8.; ARCRS 1989. P. 32; ARCRS 1991. P.37; ARCRS 1992. P.34; CRS Guide to Services. P.9.
77. Harrison J. Op. cit. P.33.
78. CRS Guide to Services. P.10.
79. CRS Guide to Services. Washington, D.C.: US GPO, 1991; Hearings, 1993. P.139-140; ARCRS 1993. P.34
80. H.Doc.No.94-527. P.50-51; CRS Guide to Services. P.10.
81. ARCRS 1989. P.33; ARCRS 1991. P.38; ARCRS 1992. P.35; CRS Guide to Services. P.10.
82. H.Doc.No.94-527. P.51; ARCRS 1991. P.40; ARCRS 1992. P.37; ARCRS 1993. P.36; Hearings, 1993. P.34.
83. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings, House. P.315; CRS Guide to Services. P.ii.
84. ARCRS 1976. P.30.
85. ARCRS 1972. P.23, 44.
86. ARCRS 1973. P.69-70; ARCRS 1974. P.18-19; ARCRS 1975. P.28-29; ARCRS 1976. P.30-32; ARCRS 1977. P.3-4; ARCRS 1978. P.7-8; ARCRS 1979. P.8-10; ARCRS 1980. P.5-6.
87. Hearings, 1974. P.40.
88. ARCRS 1973. P.70; ARCRS 1974. P.18; ARCRS 1979. P.9.
89. ARCRS 1973. P.69-70; ARCRS 1977. P.3. ARCRS 1978. P.7; ARCRS 1979. P.8; ARCRS 1989. P.33; ARCRS 1992. P.35; ARCRS 1993. P.34.
90. ARCRS 1997. P.33.
91. ARCRS 1977. P.4; ARCRS 1978. P.8; CRS Guide to Services. P.12.
92. ARCRS 1980. P.5-6.
93. ARCRS 1979. P.9-10; ARCRS 1989. P.32; ARCRS 1991. P.37; ARCRS 1992. P.35; ARCRS 1993. P.34.
94. ARCRS 1997. P.33.
95. CRS Review. March, 1987. - Vol.8. P.33; CRS Products. Newsletter.
96. Hearings, 1993. P.139.
97. ARCRS 1975. P.28; ARCRS 1977. P.3; ARCRS 1989. P.26.
98. Price D.E. Op. cit. P.32.
99. Hearings, 1993. P.38-39.
100. Hearings, 1993. P.30.
101. ARCRS 1997. P.33.
102. ARCRS 1989. P.33; ARCRS 1991. P.38; ARCRS 1992. P.35; ARCRS 1993. P.34.

103. Интервью с Дагнией А.Стерсте-Перкинс; Стюартом Д.Голдманом; Стэнли И.Бахом, 15 июля – 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
104. Компьютеры были установлены 1 ноября 1967 года (см. Cool J. Op. cit. P.158).
105. По данным начала 1990-х гг., база данных SCORPIO содержала следующие файлы: 1) по законодательству: CRS Bill Digests – суммировала законодательные предложения, начиная с конгресса 93-го созыва. Изменения в файл текущей сессии о статусе биллей вносились в течение 48 часов; Congressional Record Abstracts – начиная с работы конгресса 95-го созыва, каждый файл содержал индексы и конспект ежедневного издания "Конгресснл Рекорд". Файл текущей информации также дополнялся в течение 48 часов; CRS Terminating Programs – описывал правительственные программы, действие которых истекает; Index to Latin American Legislation - содержал информацию о законодательстве 29 испано-язычных стран с 1976 г. 2) продукция ИСК: CRS Products File – перечень всех текущих докладов ИСК, резюме, "информационных пакетов", аудио- и видеопрограмм. Информация пополнялась ежедневно и включала краткое описание большинства публикаций; CRS Issue Brief File – содержал полный текст резюме. 3) общественно-политическая литература и периодика: CRS Public Policy Literature – содержал резюме и цитаты из литературы, опубликованной после 1976 г., более 1000 журналов, правительственных публикаций и изданий исследовательских институтов. Большинство материалов после 1989 г. записано на CD-ROM; Magazine Index – содержал индекс более 400 журналов (с 1983 г.). Дополнялся ежемесячно. 4) опросы общественного мнения: CRS Survey Polls File – информация с 1978 г. об опросах, проведенных CBS News/New York Times, Gallup, Harris, NBC News, Los Angeles Times, ABC News/Washington Post. 5) книги и карты: Library of Congress Computerized Catalog File и Library of Congress Pre-MARC File - каталоги книг; Library of Congress Maps Catalog - каталог карт, глобусов и макетов, подготовленный отделом географии и карт Библиотеки конгресса с 1968 г.; Library of Congress Cross Reference File - содержал термины, используемые в каталогах Библиотеки конгресса. 6) Защита авторских прав: Copyright Office History Document File, Copyright Office History Monographs и Copyright Office History Serials (см. CRS Guide to Services. – P.9-18; ARCRS 1997. – P.32). В связи с развитием онлайн-технологий, к 1999 г. планировалось полностью перейти на новую Legislative Information System.
106. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. – P.1000.
107. По данным 1997 г., через страницу ИСК в Интернет можно было получить полный текст всех резюме службы и около 200 других ее документов (см. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House. – P.559).
108. ARCRS 1997 P.31.

109. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings, Part 2, House. P.998.
110. ARCRS 1997. P.31-32.
111. ARCRS 1997. P.31.
112. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings, Part 2, House. P.552.
113. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings, Senate. P.312; ARCRS 1997. P.32.
114. Создание Системы распространения библиографической информации является интересным эпизодом в истории ИСК. С 1960-х гг. отдел библиотечного обслуживания еженедельно поставлял специалистам ИСК библиографическую информацию по новым публикациям в областях их специализации. В июле 1969 г. в ИСК был завершен перевод на автоматизированную систему, получившую название Selective Dissemination of Information (SDI). Система включала аннотированную библиографию около 4000 изданий – правительственных документов и документов международных организаций, публикаций частных и университетских исследовательских центров, более ста юридических периодических изданий и материалов ИСК. С введением компьютерной обработки данных появилась возможность расширить распространение информации. В письме директора ИСК Л.Джейсона от 18 января 1971 г., направленном председателям всех комитетов конгресса, предлагалось стать "подписчиком" системы. "Мы считаем ее очень полезной, – писал Л.Джейсон, – и мы думаем, что она могла быть столь же ценной для штата комитетских помощников". К июню 1971 г. система обслуживала 20 пользователей в конгрессе. Через год их было уже 74, а к концу 1970-х гг. информацию получал штат всех подразделений конгресса (см. ARCRS 1971. P.35-37, 84, 94; ARCRS 1972. P.23-24; ARCRS 1973. P.76; ARCRS 1989. P.37; ARCRS 1991. P.42; ARCRS 1992. P.39; ARCRS 1993. P.38; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1979. Hearings. P.414).
115. CRS Guide to Services. P.11.
116. ARCRS 1971. P.37-38; ARCRS 1972. P.21; ARCRS 1974. P.41-42; ARCRS 1975. P.44; ARCRS 1976. P.48-49; ARCRS 1977. P.24; ARCRS 1978. P.14; ARCRS 1979. P.25; ARCRS 1980. P.15.
117. Hearings, 1993. P.156.
118. H.Doc.No.94-527. P.98.
119. Hearings, 1993. P.142.
120. ARCRS 1972. P.43-44; ARCRS 1973. P.89-90; ARCRS 1979. P.58; Congressional Research Support and Information Services: a Compendium of Materials. P.158.
121. Hearings, 1993. P.35-36.
122. ARCRS 1992. P.3; ARCRS 1993. P.4; Hearings, 1993. P.2, 36; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings, House. P.324.
123. Hearings, 1993. P.144.

124. Более подробно об этапах законодательного процесса см.: Enactment of a Law. Procedural Steps in the Legislative Process. 94th Congress, 2nd Session. S.Doc.No.94-152. - Washington, D.C.: US GPO, 1976; How our Laws are Made. 94th Congress, 2nd Session. H.Doc.No.94-509. - Washington, D.C.: US GPO, 1976; Schneier E.V., Gross B. Congress Today; Schneier E.V., Gross B. Legislative Strategy: Shaping Public Policy; Oleszek W.J. Congressional Procedures and the Policy Process. P.83-262; Research Manual...; Громько А.А. Указ. соч. О роли ИСК на различных этапах законодательного процесса см.: Hearings, 1993. P.161-175; Bach S. The Congressional Research Service and the American Legislative Process. CRS Report 90-75 RCO. January 29, 1990. P.10-14; ARCRS 1971. P.16-18.
125. Ibid. P.167.
126. Ibid. P.167-169.
127. ARCRS 1971. P.11.
128. Интервью со Стэнли И.Бахом, старшим специалистом по вопросам законодательного процесса, 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия). Интересны, на наш взгляд, размышления исследователя о гипотетической возможности создания в настоящее время института, выполняющего функции ИСК и столь же твердо придерживающегося принципа "непартийности": "Если сейчас спросить членов конгресса, – иронично отметил он, – верят ли они, что возможно создать непартийный исследовательский институт, штат которого предпринимал работу, на которую они могли бы положиться, большинство из них ответило бы отрицательно. Но, мы [ИСК] существуем, и законодатели обращаются к нам и видят работу, которую мы выполняем, и они просто не задают себе этот вопрос".
129. Bach S. The Congressional Research Service and the American Legislative Process. CRS Report 90-75 RCO. P.10.
130. Подробнее см.: Колобов О.А., Корнилов А.А., Сергунин А.А. Указ. соч. С.17-26; Колобов О.А., Корнилов А.А., Макарычев А.С., Сергунин А.А. Основы политологии. С.65-67.
131. Эта специфика политической системы США предопределяет уникальность ИСК. Ни в одном другом парламенте нет столь же значительного централизованного института, осуществляющего функции информационного и аналитического обеспечения. Так, по данным середины 1970-х гг., в ФРГ подобный штат составлял около 100 человек, во Франции – 19, Австралии – 30, Дании и Голландии – по 10, Канаде – 37 (в середине 1980-х гг. в исследовательском подразделении Парламентской библиотеки Канады работало 82 человека, а в конце 1980-х гг. – 86). См.: Morgan J. Reinforcing Parliament. Services and Facilities for Members of Parliament: Some International Comparisons. London: PEP, 1976. P.11, 23, 28-29, 33-34, 43, 55; Finsten H. Professional Assistance to Legislators: The Research Branch of Canada's Library of Parliament // Government Information Quarterly. 1985. Vol.2, No.1. P.14; Ross J., Finsten H. Op. cit. P.12.
132. H.Doc.No.94-527. P.88-89.
133. Hearings, 1993. - P.37.
134. Robinson W.H. The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory. - P.190.
135. Еще более категоричным было высказанное в ходе интервью мнение старшего специалиста ИСК по вопросам законодательного процесса С.Баха. Он отметил, что служба всегда должна на шаг опережать поступление запросов. Проигранным он считает вариант, когда на запрос законодателя последует ответ: "Хорошо, мы приступим к этой работе завтра". Служба оправдывает свое назначение, – отметил исследователь, – если ответ будет звучать следующим образом: "Да, у нас есть подходящий материал, он будет на Вашем столе через полчаса". – Интервью автора 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
136. Во второй половине 1980-х гг. в ИСК начала действовать т.н. "Система планирования основных вопросов" (Major Issues Planning System). Дважды в год после предварительных консультаций со штатом руководства конгресса старший управленческий персонал службы встречается для определения примерно двадцати крупных вопросов, имеющих реальный шанс попасть в повестку дня конгресса (см. Robinson W.H. The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory. P.196).
137. Интервью автора со Стэнли И.Бахом, старшим специалистом по вопросам законодательного процесса, 10 августа 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
138. Robinson W.H. The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory. P.187.
139. Интервью автора с Эллен Коллиер, специалистом в области внешней политики США, 21 июля 1994 г., г.Вашингтон (Округ Колумбия).
140. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1994. Hearings, House. P.319.
141. Цит. по: Malbin M.J. CRS – The Congressional Agency That Just Can't Say "No". P.285.
142. Ibid. P. 285.
143. Данные приведены по: Thurber J.A. The Evolving Role and Effectiveness of the Congressional Research Agencies // The House at Work. Ed. By Joseph Cooper and G.Calvin Mackenzie. – Austin: University of Texas Press, 1981. P.301.
144. Lindstrom P., Hoff P. and others. Congressional Operations: Congress Speaks: a Survey of the 100th Congress. – Washington, D.C.: Center for Responsive Politics, 1988. P.186.
145. Ibid.
146. Hearings, 1993. P.157.
147. Ibid. P.159.

148. ARCRS 1946. P.238; ARCRS 1971. P.14, 102, 103; ARCRS 1980. P.1; ARCRS 1992. P.3; ARCRS 1993. P.4; ARCRS 1997. P.3; Hearings, 1965. P.2229; Gude G. Op. cit. P.7.
149. Снижение общего количества выполненных запросов можно объяснить тем, что с развитием онлайн-технологий пользователи получают прямой доступ к информации, подготовленной ИСК, и посредничество службы в ответах на вопросы становится необязательным.
150. ARCRS 1992. P.3.
151. ARCRS 1997. P.3.
152. Впервые термин "reference factory" ввел в 1968 г. американский исследователь С.Гудрам. Цит. по: Robinson W.H. The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory. P.182. См. также: Wechsler J. Op. cit. P.50-54, 56; Verdier J.M. Op. cit. P.252-255.
153. См., например: Verdier J.M. Op. cit. P.255.
154. В настоящее время "мозговые центры" стран Запада часто рассматриваются в контексте "теории групп", что позволяет представить их в качестве "групп интересов", имеющих целью интеллектуальное влияние на политическую элиту (см., например: Макарычев А.С. "Мозговые центры" США с точки зрения "теории групп" // Актуальные проблемы американистики. Материалы международной научной конференции. Под общей ред. академика О.А.Колобова. Нижний Новгород, 1996. С.141-155; его же. Наука и власть. С.35).
155. Термин введен бывшим директором ИСК Г.Гьюдом. См.: Gude G. Op. cit. P.8.
156. Schick A. The Supply and Demand for Analysis on Capitol Hill. P.228-229.
157. Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1992. Hearings, Senate. P.190.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### ЗАКОН О РЕОРГАНИЗАЦИИ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1970 г.

(Фрагмент)

#### ТИТУЛ III. ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

##### Часть II - Исследовательская служба Конгресса Улучшение исследовательских возможностей конгресса

Пункт 321. (a) В Пункт 203 Акта о реорганизации  
легиислатуры 1946 г. (2 U.S.C. 166)  
вносятся поправки следующим образом:

"Исследовательская служба Конгресса

Пункт 203. (a) Законодательная справочная служба Библиотеки Конгресса настоящим сохранена как отдельный департамент Библиотеки Конгресса и переименована в "Исследовательскую службу Конгресса".

(b) Установка конгресса заключается в том, чтобы

(1) библиотекарь конгресса любым возможным способом поддерживал, помогал и поощрял Исследовательскую службу Конгресса в -

(А) оказании конгрессу наиболее эффективной помощи,

(В) реагировании на специальные потребности конгресса наиболее быстро и эффективно,

(С) выполнении ее обязанностей перед конгрессом;

(2) библиотекарь конгресса предоставил Исследовательской службе Конгресса полную исследовательскую независимость и максимально возможную административную независимость, согласующуюся с этими целями.

(с) (1) После консультаций с объединенным комитетом по делам Библиотеки библиотекарь конгресса назначит директора Исследовательской службы Конгресса. Ставка ежегодного [основного] жалования директора должна быть равной ставке [основного] жалования, предусмотренного для уровня V административного, содержащегося в пункте 5316 титула 5 Кодекса Соединенных Штатов.

(2) Библиотекарь конгресса по рекомендации директора назначает заместителя директора Исследовательской службы Конгресса и иной необходимый персонал. [Основное] жалование заместителя директора устанавливается в соответствии с главой 51 (относительно классификации) и подглавой III (относительно генерального перечня уровня заработной платы) главы 53 титула 5 Кодекса Соединенных Штатов, но безотносительно пункта 5108 (а) этого титула. Основное жалование всего остального персонала Исследовательской службы Конгресса устанавливается в соответствии с главой 51 (относительно классификации) и подглавой III (относительно генерального перечня уровня заработной платы) главы 53 титула 5 Кодекса Соединенных Штатов, за исключением

(А) Ранг старших специалистов в каждой области, определенных подпунктом (е) этого пункта, не будет меньше, чем самый высокий ранг аналитиков и консультантов без контрольных полномочий в исполнительной власти правительства; и

(В) должности специалистов и старших специалистов в Исследовательской службе Конгресса могут соответствовать GS-16, 17 и 18 генерального перечня пункта 5332 титула 5 Кодекса Соединенных Штатов безотносительно пункта 5108 (а) этого титула при условии предшествующего одобрения соответствия каждой должности объединенным комитетом по делам Библиотеки.

(3) Каждое назначение, сделанное в соответствии с параграфами (1) и (2) этого подпункта и подпункта (е) этого пункта, должно быть безотносительным законов гражданской службы, безотносительным политической принадлежности и исключительно на основании пригодности выполнять служебные обязанности.

(d) В обязанности Исследовательской службы Конгресса должно входить — без партийной предвзятости

(1) по запросу консультировать и помогать любому комитету сената или палаты представителей и любому объединенному комитету конгресса в анализе и оценке законодательных предложений в рамках юрисдикции комитета или рекомендаций, представленных конгрессу президентом или любым исполнительным агентством, таким образом, чтобы помочь комитету в

(А) определении целесообразности принятия этих предложений;

(В) оценке возможных результатов этих предложений и альтернативных им;

(С) оценке альтернативных методов достижения тех же результатов; и иными способом помогать в обеспечении базы для надлежащего рассмотрения законодательных предложений и рекомендаций, предоставляя такие исследовательские и аналитические услуги, которые комитет сочтет соответствующими этим целям; и в выполнении этой обязанности Служба будет иметь полномочия запрашивать в любом департаменте или агентстве Соединенных Штатов такие сборники, протоколы, корреспонденцию, меморандумы, доклады и документы, какие Служба считает необходимыми, когда она таким образом уполномочена комитетом и действует как агент этого комитета; и этот департамент или агентство подчиняется подобному запросу; и, далее, в исполнении этой и других отно-

сящихся к делу обязанностей Служба должна поддерживать постоянную связь со всеми комитетами;

(2) предоставлять каждому комитету сената и палаты представителей и каждому объединенному комитету двух палат при открытии нового конгресса перечень программ и мероприятий в рамках юрисдикции комитета, выполняемых по существующему закону, действие которых истекает в течение срока работы данного конгресса;

(3) предоставлять каждому комитету сената и палаты представителей и каждому объединенному комитету двух палат при открытии нового конгресса перечень предметов и областей политики, которые комитет мог бы основательно проанализировать;

(4) по запросу или по своей собственной инициативе, предвидя запросы, собирать, классифицировать и анализировать в форме исследований, докладов, компиляций, дайджестов, бюллетеней, индексов, переводов и иным способом данные, имеющие отношение к законодательству, и предоставлять эти данные в удобном для комитетов и членов сената и палаты представителей и объединенных комитетов конгресса виде;

(5) по запросу или по своей собственной инициативе, предвидя запросы, готовить и предоставлять информацию, исследования и реферативные материалы и услуги комитетам и членам сената и палаты представителей и объединенным комитетам конгресса с целью помочь им в выполнении их законодательных и представительных функций;

(6) готовить резюме и дайджесты законопроектов и резолюций общего государственного значения, внесенных в сенате и палате представителей;

(7) по запросу, сделанному любым комитетом или членом конгресса, готовить и передавать этому комитету или члену краткий меморандум относительно одной или более законодательных мер, по которым любым комитетом конгресса были объявлены слушания, меморандум будет содержать формулировку цели и намерения каждой меры, описание других уместных мер, внесенных в конгресс ранее и преследующих подобную цель, и перечисление всех мероприятий, предпринятых конгрессом или в конгрессе относительно каждой меры; и

(8) развивать и поддерживать информационные и исследовательские возможности, включая старших специалистов, специалистов, других служащих и консультантов, которые необходимы, для выполнения функций, предусмотренных в этом подпункте.

(е) Библиотекарь конгресса уполномочен назначать в Исследовательской службе Конгресса по рекомендации директора специалистов и старших специалистов в следующих широких областях: (1) сельское хозяйство; (2) американское правительство и государственное управление; (3) американское государственное право; (4) охрана окружающей среды (5) образование; (6) государственная промышленность; (7) строительство; 8) индустриальная организация и кор-

поративные финансы; (9) международные дела; (10) международная торговля и экономическая география; (11) рабочая сила и занятость; (12) экономика полезных ископаемых; (13) деньги и банковское дело; (14) национальная оборона; (15) экономика цен; (16) наука; (17) социальное благосостояние; (18) налогообложение и фискальная политика; (19) технология; (20) транспорт и коммуникации; (21) городские дела; (22) дела ветеранов; и (23) другие области, какие директор может посчитать уместными.

Эти специалисты и старшие специалисты вместе с другими служащими Исследовательской службы Конгресса, какие могут быть необходимы, будут в распоряжении комитетов и членов сената и палаты представителей и объединенных комитетов конгресса для специальной работы с любой целью, установленной в подпункте (d) этого пункта.

(f) Директор уполномочен

(1) классифицировать, организовывать и группировать время от времени, когда он сочтет целесообразным, заявки на предоставление консультации, оказание помощи и других услуг, представленные в Исследовательскую службу Конгресса комитетами и членами сената и палаты представителей и объединенными комитетами конгресса, в такие классы и категории, какие он сочтет необходимыми для

(A) быстрого выполнения и облегчения выполнения индивидуальных запросов, представленных членами сената и палаты представителей,

(B) стимулирования эффективности в выполнении работ для комитетов сената и палаты представителей и объединенных комитетов конгресса, (C) обеспечения базы для эффективного выполнения Исследовательской службой Конгресса исследований в области законодательства и связанных с этим функций в общем, и

(2) устанавливать и изменять время от времени, когда он сочтет целесообразным, в рамках Исследовательской службы Конгресса такие исследовательские и реферативные отделы или другие организационные подразделения или обе категории, какие он сочтет необходимыми для достижения целей этого пункта.

(g) В целях содействия изучению, рассмотрению, оценке и определению конгрессом бюджетных потребностей Исследовательской службы Конгресса на каждый финансовый год библиотекарь конгресса будет получать от директора и представлять для включения в Бюджет правительства Соединенных Штатов бюджетный проект Исследовательской службы Конгресса, который будет подготовлен директором в деталях на каждый финансовый год как отдельная статья в бюджетном проекте Библиотеки конгресса на каждый финансовый год.

(h) (1) Директор Исследовательской службы Конгресса может обеспечивать временную помощь индивидуальным экспертам или консультантов (включая стенографистов) и специалистов в специфических областях знаний

(A) с помощью заключения, как независимый контрагент, неличного контракта с индивидуальным экспертом, консультантом или другим заинтересован-

ном лицом безотносительно любого положения закона, требующего анонса суммы контракта, для предоставления им Исследовательской службе конгресса письменного исследования, научного труда, доклада, диссертации, резюме, консультативного мнения или другого конечного продукта; или

(B) путем приема (на период не более одного года) в Исследовательскую службу Конгресса индивидуального эксперта, консультанта или другого заинтересованного лица с помощью персонального контракта или иным образом безотносительно классификационных законов с оплатой, не превышающей действующего ежедневного эквивалента самого высокого уровня оплаты в пункте 5332 титула 5 генерального перечня Кодекса Соединенных Штатов, включая оплату необходимого времени передвижения.

(2) Директор Исследовательской службы Конгресса может обеспечивать путем заключения контракта безотносительно любого положения закона, требующего анонса суммы контракта, временную помощь образовательной, исследовательской или другой организации экспертов и консультантов (включая стенографистов) и образовательной, исследовательской и другой организации специалистов в специфических областях знаний.

(i) Директор Исследовательской службы Конгресса будет готовить и представлять объединенному комитету по делам Библиотеки в начале каждой регулярной сессии конгресса отдельный отчет, покрывающий в общем и деталях все фазы деятельности Исследовательской службы Конгресса за предшествующий год.

(j) Этим санкционируется ассигнование Исследовательской службе Конгресса на каждый финансовый год таких сумм, какие могут быть необходимы для выполнения работы службы."

(b) В титул II содержания Акта о реорганизации легислатуры 1946 г. (60 Stat. 813) вносятся поправки, вычеркивая

"Пункт 203. Законодательная справочная служба" и вставляя вместо него "Пункт 203. Исследовательская служба Конгресса".

Источник: Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1971 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1972. P.81-85.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### ШТАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СПРАВОЧНОЙ СЛУЖБЫ, 1945-1965 гг., И ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА, 1970-1997 гг.

1945 г.	63	1976 г.	778
1946 г.	79	1977 г.	805
1947 г.	131	1978 г.	813
1951 г.	151	1979 г.	856
1952 г.	151	1984 г.	858
1953 г.	151	1985 г.	860
1956 г.	158	1986 г.	860
1960 г.	180	1987 г.	860
1961 г.	208	1988 г.	860
1965 г.	219	1989 г.	864
1971 г.	363	1991 г.	864
1972 г.	438	1992 г.	864
1973 г.	524	1993 г.	835
1974 г.	618	1995 г.	767
1975 г.	703	1996 г.	747
		1997 г.	747

Источники: Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of Congress. 79th Congress, 1st Session. Pursuant to H.Con.Res.18. Parts 1-4. Washington, D.C.: US GPO, 1945. P.443; The Legislative Reference Service, a Brief Sketch. Washington, D.C.: Library of Congress, 1952. P.7, 11; Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress. 89th Congress, 1st Session. Pursuant to S.Con.Res.2. Parts 1-16. Washington, D.C.: US GPO, 1965-1966. P.1150, 2229; Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1971 to the Joint Committee on the Library. Washington, D.C.: US GPO, 1972 (далее - ARCS с указанием финансового года). P.14, 101; ARCS 1972. P.38; ARCS 1973. P.9; ARCS 1974. P.61; ARCS 1975. P.65; ARCS 1976. P.80; ARCS 1977. P.36; ARCS 1978. P.37; ARCS 1979. P.45; ARCS 1989. P.1; ARCS 1991. P.35; ARCS 1992. P.32; ARCS 1993. P.31; Support Agencies. Hearing before the Joint Committee on the Organization of Congress. 103rd Congress, 1st Session. June 10, 1993. Washington, D.C.: US GPO, 1993. P.197; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1996. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations on H.R.1854. Senate. 104th Congress, 1st Session. Washington, D.C.: US GPO, 1995. P.315; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. House of Representatives. Part 1. Justification of the Budget Estimates. 104th Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1996. P.731; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1998. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. House of Representatives. 105th Congress, 1st Session. Part 1. Justification of the Budget Estimates. Washington, D.C.: US GPO, 1997. P.886.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

### КОЛИЧЕСТВО ОБРАБОТАННЫХ ЗАПРОСОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ СПРАВОЧНАЯ СЛУЖБА, 1915-1965 гг., ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СЛУЖБА КОНГРЕССА, 1971-1997 гг.

1915 г.	269	1934 г.	2.302	1960 г.	81.000
1916 г.	756	1935 г.	2.364	1961 г.	84.000
1917 г.	1.280	1936 г.	3.443	1964 г.	97.444
1918 г.	1.040	1937 г.	4.792	1965 г.	99.832
1919 г.	991	1938 г.	5.781	1971 г.	180.729
1920 г.	1.604	1939 г.	6.331	1972 г.	187.893
1921 г.	1.119	1941 г.	9.707	1973 г.	181.064
1922 г.	1.226	1942 г.	11.598	1974 г.	202.344
1923 г.	1.102	1943 г.	10.803	1975 г.	244.498
1924 г.	1.352	1944 г.	12.280	1976 г.	291.433
1925 г.	924	1945 г.	16.059	1976 г.*	355.247
1926 г.	1.036	1945 г.	16.059	1977 г.	294.365
1927 г.	1.039	1946 г.	17.947	1978 г.	306.479
1928 г.	1.569	1947 г.	20.876	1979 г.	313.000
1929 г.	1.826	1948 г.	23.382	1980 г.	300.000
1930 г.	2.074	1950 г.	36.000	1989 г.	501.546
1931 г.	1.695	1951 г.	43.500	1991 г.	601.180
1932 г.	2.249	1952 г.	51.076	1992 г.	644.668
1933 г.	2.223	1953 г.	51.000	1993 г.	615.913
		1956 г.	59.425	1997 г.	531.162

\* Включая переходный квартал при перенесении начала финансового года с 1 июля 1976 г. на 1 октября 1976 г.

Источники: Annual Report of the Librarian of Congress and Report of the Superintendent of the Library Building and Grounds for the Fiscal Year Ending June 30, 1917. Washington, D.C.: US GPO, 1917 (далее - ARLC с указанием финансового года). P.119; ARLC 1918. P.92; ARLC 1919. P.104; ARLC 1920. P.195; ARLC 1921. P.99; ARLC 1922. P.126; ARLC 1924. P.169; ARLC 1925. P.158-159; ARLC 1926. P.204-205; ARLC 1927. P.187-188; ARLC 1928. P.221; ARLC 1929. P.262; ARLC 1930. P.308; ARLC 1931. P.407; ARLC 1932. P.291; ARLC 1933. P.198; ARLC 1934. P.231; ARLC 1935. P.295; ARLC 1936. P.310; ARLC 1937. P.323; ARLC 1938. P.125; ARLC 1939. P.144; ARLC 1944. P.104-105; ARLC 1945. P.13; ARLC 1946. P.238; ARLC 1948. P.34; Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1971 to the Joint Committee on the Library. Washington, D.C.: US GPO, 1972 (далее - ARCS с указанием финансового года). P.14, 102, 103; ARCS 1972. P.34; ARCS 1973. P.11; ARCS 1974. P.7; ARCS 1975. P.2; ARCS 1976. P.3; ARCS 1977. P.3; ARCS 1978. P.3; ARCS 1979. P.2; ARCS 1980. P.1; ARCS 1989. P.1; ARCS 1992. P.3; ARCS 1993. P.4; ARCS 1997. P.3; Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress. 89th Congress, 1st Session. Pursuant to S.Con.Res.2. Parts 1-16. Washington, D.C.: US GPO, 1965-1966. P.1150, 1152, 2229; Galloway G. The Legislative Process in Congress. N.Y.: Crowell, 1953. P.408-409; Gude G. Congressional Research Service: the Research and Information Arm of Congress // Government Information Quarterly. February 1985. Vol.2. P.7.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

### АССИГНОВАНИЯ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СПРАВОЧНОЙ СЛУЖБЫ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА

1915 г.	\$25.000	1935 г.	\$71.242	1971 г.	\$5.650.000
1916 г.	25.000	1836 г.	87.990	1972 г.	7.057.000
1917 г.	25.000	1937 г.	92.990	1973 г.	9.155.000
1918 г.	27.000	1938 г.	100.490	1974 г.	11.352.000
1919 г.	30.000	1939 г.	99.500	1975 г.	13.345.000
1920 г.	45.000	1940 г.	99.500	1976 г.	17.165.000
1921 г.	25.000	1941 г.	122.080	1977 г.	20.484.200
1922 г.	25.000	1942 г.	131.220	1978 г.	22.991.000
1923 г.	35.000	1943 г.	149.480	1979 г.	25.553.000
1924 г.	40.000	1944 г.	176.371	1984 г.	37.632.000
1925 г.	56.000	1945 г.	178.000	1985 г.	40.333.000
1926 г.	58.660	1946 г.	234.034	1986 г.	37.288.000
1927 г.	61.530	1945 г.	178.000	1987 г.	40.434.000
1928 г.	63.650	1946 г.	234.034	1988 г.	43.022.000
1929 г.	69.390	1947 г.	469.300	1989 г.	44.684.000
1930 г.	70.950	1948 г.	455.000	1990 г.	45.820.000
1931 г.	71.410	1949 г.	475.000	1991 г.	51.884.326
1932 г.	73.990	1953 г.	891.159	1992 г.	56.583.000
1933 г.	67.500	1958 г.	1.040.000	1993 г.	57.291.000
1934 г.	68.365	1965 г.	2.524.000	1996 г.	60.084.000
		1970 г.	4.682.000	1997 г.	62.641.000

Источники: Annual Report of the Librarian of Congress and Report of the Superintendent of the Library Building and Grounds for the Fiscal Year Ending June 30, 1914. Washington, D.C.: US GPO, 1914 (далее – ARLC с указанием финансового года). P.14, 142; ARLC 1915. P.17, 153; ARLC 1916. P.173; ARLC 1917. P.151; ARLC 1918. P.11, 12, 115, 155; ARLC 1919. P.115; ARLC 1920. P.16, 115; ARLC 1921. P.9, 109; ARLC 1922. P.14, 135; ARLC 1923. P.8, 142; ARLC 1924. P.12, 181; ARLC 1925. P.15, 179; ARLC 1926. P.10, 221; ARLC 1927. P.18, 201; ARLC 1928. P.16, 266; ARLC 1929. P.16, 280; ARLC 1930. P.25, 336; ARLC 1931. P.7, 8, 427; ARLC 1932. P.5, 305; ARLC 1933. P.5, 213; ARLC 1934. P.7, 247; ARLC 1935. P.6, 315; ARLC 1936. P.7, 9, 11, 325; ARLC 1937. P.8, 10, 341; ARLC 1938. P.14, 440; ARLC 1939. P.6, 450; ARLC 1940. P.377; ARLC 1941. P.304, 351; ARLC 1942. P.195, 220; ARLC 1944. P.149; ARLC 1945. P.208; ARLC 1946. P.415; ARLC 1947. P.156; ARLC 1948. P.172, 188; Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 1971 to the Joint Committee on the Library, US Congress. Washington, D.C.: US GPO, 1972 (далее – ARCS с указанием финансового года). P.53; ARCS 1972. P.37; ARCS 1973. P.8; ARCS 1974. P.3; ARCS 1975. P.47; ARCS 1976. P.51; ARCS 1977. P.22; ARCS 1978. P.37; ARCS 1979. P.44; ARCS 1991. P.35; ARCS 1992. P.32; ARCS 1993. P.31; ARCS 1997. P.27; Griffith E. The Legislative Reference Service of the Library of Congress; a Memorandum on its Achievements, Problems, and Potential, with Recommendations for its Improvement. Washington, D.C.: US GPO, 1958. P.7; Organization of Congress. Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress. Pursuant to S.Con.Res.2. 89th Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1965-1966. P.1121; Support Agencies. Hearing before the Joint Committee on the Organization of Congress. 103rd Congress, 1st Session. June 10, 1993. Washington, D.C.: US GPO, 1993. P.197; Legislative Branch Appropriations for Fiscal Year 1997. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations. House of Representatives. Part 1. Justification of the Budget Estimates. 104th Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: US GPO, 1996. P.731; Galloway G. The Legislative Process in Congress. N.Y.: Crowell, 1953. P.408.

## SUMMARY

This monograph examines the changing role of the Congressional Research Service (former Legislative Reference Service) as a support agency of the US Congress from its creation in 1915 up to the end of 1990s. So far there are no comprehensive work analyzing evolution of the Service as an institution which provides information and expertise to the US Congress.

*The first chapter* deals with the origins of the idea of “legislative reference” and its development in New York, Wisconsin, and other states in the US. Author also analyzes the early stage of the “legislative reference” in the Library of Congress and discussions among Members of Congress during hearings held in 1912 and 1913 devoted to creation of a reference service. The chapter contains the analysis of operations of the Legislative Reference Service from 1915 to 1946 – its first victories and failures in helping the Congress work.

*The second chapter* analyzes the influence of the Legislative Reorganization Act of 1946 (LRA of 1946) on the Service. The LRA of 1946 stated that the Congress needed its own independent system of information supply. The Service was institutionalized as a support agency working within the Library of Congress (before 1946 it was working under appropriations bills). The Legislative Reference Service was considered to be a pool of specialists providing information to the Congress as a whole, its committees, Members and staff. During this period (1946-1969) old techniques of informative support of the legislative process were supplemented by new ones. From the author’s point of view, the most important steps forward were creation of a position of “senior specialist” and gathering a group of researchers freed of routine reference work which were dealing with so called “basic data studies” as well as creation of new “subject” divisions. This can be considered to be a ready “architecture” for transformation of the Service in 1970s.

*The third chapter* is devoted to analysis of the Legislative Reorganization Act of 1970 (LRA of 1970) which opened up new “chapter” in the history of the Service. It is not only name that was changed (the Service was renamed the Congressional Research Service) but the essence of its functions as well. From the reference “fact factory” Congressional Research Service was transforming itself into a research “arm” of the Congress. Studying CRS’ operations in early 1970s helps us to understand the process of institutionalization of the policy analysis in the CRS. Working within the framework of the Congress determines the peculiarities of the policy analysis in the CRS: limited ability to define research agenda and extreme time pressure are among them. Nature of the research produced makes the CRS a very specific research institution.

The role of the CRS in legislative process after the adoption the LRA of 1970 is considered in *the fourth chapter*. CRS has become an institution combining different forms of reference and research work. Author analyzes structure of the CRS, characteristics of its staff, CRS’ documents and services from this point of view and comes to the conclusion that the most important and strong attribute of the CRS as a support institution is its multifunctional character. The CRS provides a huge variety of services at each stage of the legislative process, helping all “segments” of the Congress. All these features make the CRS a unique support institution.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>ГЛАВА ПЕРВАЯ</b>	
<b>СПРАВОЧНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: ПЕРВЫЕ ШАГИ</b> .....	15
Зарождение идеи "законодательного справочного обслуживания".....	15
Обсуждение вопроса о "законодательном справочном обслуживании" в конгрессе.....	27
Реализация "законодательного справочного обслуживания" в Библиотеке Конгресса (1915–1946 гг.).....	40
<b>ГЛАВА ВТОРАЯ</b>	
<b>РЕОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1946 г. И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА СОЗДАНИЕ КОНГРЕССОМ СОБСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	61
Принятие Закона о реорганизации легислатуры 1946 г. ....	62
Закрепление статуса Законодательной справочной службы в Законе о реорганизации легислатуры 1946 г. ....	76
Реализация положений Закона о реорганизации легислатуры в практике ЗСС в 1946–1969 гг. ....	79
<b>ГЛАВА ТРЕТЬЯ</b>	
<b>РОЛЬ ЗАКОНА О РЕОРГАНИЗАЦИИ ЛЕГИСЛАТУРЫ 1970 г. В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА</b> .....	94
Принятие Закона о реорганизации легислатуры 1970 г. ....	95
Расширение обязанностей ИСК по Закону о реорганизации легислатуры 1970 г. ....	108
Внедрение аналитической деятельности в практику Исследовательской службы Конгресса.....	115
<b>ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ</b>	
<b>ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ КОНГРЕССА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ</b> .....	134
Структура и характеристика штата сотрудников ИСК.....	134
Документы и услуги ИСК.....	153
Роль Исследовательской службы Конгресса в процессе принятия решений.....	165
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	182
<b>ПРИМЕЧАНИЯ</b> .....	187
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	235

О. В. САФРОНОВА  
**ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СЛУЖБА  
КОНГРЕССА США:**  
ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ  
И АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ АСПЕКТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Монография

Редактор О. В. Широкова

ИБ 1094

Темплан 2000 г., поз. 131  
Лицензия № 020235 от 20.01.97

Подписано в печать 4.07.2002. Формат 60×84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 14. Зак. 874. Тир. 500. С 536

Издательство Нижегородского госуниверситет им. Н. И. Лобачевского  
603950, Н. Новгород, пр. Гагарина, 23

Типография Нижегородского госуниверситета  
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37.



Сафронова Ольга Владимировна - доцент кафедры международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского.

Стажировалась в Университете Дж.Вашингтона (г.Вашингтон, Округ Колумбия, США) в 1993-1994 гг. и Университете Виланова (Пенсильвания, США) в 1998 г. В 1997 г. защитила кандидатскую диссертацию по теме «История Исследовательской службы Конгресса США». Является автором ряда статей по проблемам информационно-аналитического обеспечения процесса принятия решений и актуальным проблемам международных отношений, а также учебного пособия «Теория международных отношений».