

О. А. КОЛОБОВ, А. А. КОРНИЛОВ, А. А. СЕРГУНИН

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ:
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

НИЖНИЙ НОВГОРОД 1991

Государственный комитет РСФСР
по делам науки и высшей школы

Нижегородский ордена Трудового Красного Знамени
государственный университет им. Н.И.Лобачевского

О.А.Колобов, А.А.Корнилов, А.А.Сергунин

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Нижний Новгород 1991

Колобов О.А., Корнилов А.А., Сергунин А.А. Парламентаризм: зарубежный опыт. Нижний Новгород: Издательство ННГУ, 1991, 53 с.

В работе рассматривается историческая роль и место парламентских учреждений в жизни общества, функции, система комп- лектации, полномочия и структура законодательных органов влас- ти ведущих стран мира, их взаимоотношения с исполнительной властью, строение местных органов государственного управления.

Брошюра рассчитана на вновь избранный депутатский корпус, слушателей отделения прикладной социологии и политологии спе- циального факультета по переподготовке руководящих кадров, а также на студентов-историков и юристов, изучающих государст- венное право и строительство зарубежных стран.

П 1206000000 - 041
М 187(03) - 91

ISBN 5 - 230 - 04066 - 1

С Издательство Нижегородского университета, 1991.

В В Е Д Е Н И Е

Развернувшаяся в СССР радикальная реформа политической и государственной системы обнаружила потребность в изучении за- рубежного опыта. В последние семьдесят лет наша страна оказа- лась изолированной от мировой практики развития и совершенство- вания парламентаризма. Мы слишком часто убеждали себя в том, что система представительных органов, организованных в форме Советов, является самой лучшей, рациональной, демократичной, чтобы критически оценить свои достижения в этой области и пред- принять действенные меры по совершенствованию законодательной власти. Другие же развитые страны в это время довольно напря- женно работали над поиском наилучших форм и методов управления политической жизнью и законотворчеством. И, надо сказать, им многое удалось. Такие страны, как Великобритания, США, Фран- ция, Германия, несмотря на частые срывы и неудачи, все же смо- гли создать в целом эффективный государственный механизм, стиму- лирующий политическое развитие нации, сплачивающий ее на конст- руктивное решение стоящих перед ней проблем.

Все это наводит на мысль, что в парламентском опыте этих стран есть нечто такое, что имеет не частный, а универсальный характер, что определенные принципы парламентаризма применимы ко всем странам, даже с преобладанием одной национальности. В данной работе предпринимается попытка осмыслить историческую роль парламентаризма, вычленив те принципы, на которых он ба- зируется, функции, которые он выполняет в обществе, современ- ное его состояние и структурные особенности. Думается, это бу- дет интересно и полезно прежде всего для наших законодателей, в чьих руках - наше будущее; от них во многом зависит, каким путем пойдет наша страна.

Авторы брошюры не претендовали на всеохватность своего ис- следования. В поле их зрения находился лишь парламентский опыт республик Западной Европы, США, Израиля и Японии. Из всего мно- гообразия проблем, связанных с парламентаризмом, были выбраны наиболее принципиальные вопросы. И это было сделано с тем рас- четом, чтобы читатели получили возможность для размышления не

о частностях, а о проблемах, имеющих мировоззренческое значение; побуждающих их к поиску исторических и политических аналогий, того рационального зерна, которое могло бы быть перенесено и на нашу весьма пеструю политическую действительность.

ИСТОРИЧЕСКАЯ РОЛЬ И ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Представительные учреждения стары так же как мир. Они существовали еще в Древней Греции и Риме. Уже тогда перед членами законодательных органов стояли те же проблемы, что и перед современными парламентариями – выборы, разделение полномочий с исполнительной и судебной властями, процедура, законотворчество и т.д. Зачатки парламентаризма существовали и в средневековой Европе – в Англии, Испании, Германии, Италии. К удивлению многих критиков нашей отечественной истории и политических традиций /якобы антидемократических/ представительные учреждения были уже в период Киевской Руси, в Новгородской, Псковской феодальных республиках /кстати, намного раньше, чем во многих европейских странах, считающихся ныне чуть ли не эталоном демократии/.

Однако парламенты в полном смысле слова появились, конечно, позже – с выходом на арену политической деятельности буржуазии со свойственными ей неприятием абсолютизма и стремлением к демократии. В концептуальном отношении парламенты определились тогда, когда в основу государственного устройства тех или иных стран был положен принцип разделения властей, разработанный великими мыслителями нового времени – Дж. Локком и Ш. Монтескье. Только тогда, когда функция законотворчества была отделена от административно-исполнительской деятельности и судебной функции, когда парламенту была обеспечена определенная независимость от других ответвлений власти, тогда можно говорить о парламентаризме как таковом. До этого представительные учреждения нередко брали на себя и не свойственные для законодательных органов функции – судебно-карательные меры, непосредственное вмешательство в экономическую и политическую

жизнь страны, даже управление войсками и пр.

Наконец, становление парламентаризма завершилось еще и в связи с изменениями в избирательной системе, когда была обеспечена выборность и сменяемость законодателей, их подотчетность избирателям, когда расширился сам круг электората, образовалась устойчивая система связей между ним и парламентариями.

Хронологически это относится к концу XVIII века, и то не ко всем странам, а лишь к таким государствам, как Англия, Америка и Франция. Они были первыми, и на них ориентировались другие страны, в свою очередь улучшая и развивая то, что заимствовали эти три великие державы.

Оглядываясь на политическую историю человечества, поневоле задумываешься: а действительно ли парламентаризм является универсальной и необходимой частью государственной системы общества, нужен ли он вообще? Может быть, он искусственно навязывается миру небольшой кучкой западных государств со свойственными им рационализмом и прагматизмом даже в политической жизни? Может быть, отдельные народы могут обойтись и без него? Ведь мы сами еще недавно пытались сделать это, сведя роль Советов до простого придатка исполнительных органов власти и партийного аппарата и утверждая, что такая система более эффективна, чем шумные парламенты в капитальных странах. Во многих странах "третьего мира" часто вообще не существует парламентских учреждений, в других они сведены до уровня простой вывески или декорума политического фасада. Причем, иногда этим странам удается достигать немалых успехов в социально-экономической области: вспомним, хотя бы Южную Корею, Тайвань, Таиланд, Саудовскую Аравию, Чили и пр. В некоторых государствах представительские функции реализуются непосредственно, без специального учреждения: скажем, в Афганистане или Ливии.

В историческом плане с парламентаризмом вроде бы все ясно, его значение для западноевропейских государств и США в борьбе против абсолютизма, средневековой реакции, за национальную независимость и торжество демократии бесспорно. Но как быть с ним сейчас – в нашем сложном, противоречивом и вместе с тем целостном мире? Чтобы ответить на этот и другие возникающие в связи с ним вопросы, необходимо рассмотреть функции, которые

выполнял и выполняет парламентаризм в жизни общества.

Первая и главная функция парламентаризма - это законотворчество. Члены парламента разрабатывают, обсуждают и принимают законы, которые направлены на решение проблем, стоящих перед страной. На это занятие парламентарии тратят свое основное время, по тому, как они справляются с этой обязанностью, судят об их профессиональных качествах и политическом успехе.

В этом смысле парламентаризм - это следствие профессионализации, специализации и дифференциации политической жизни общества и государственного управления. Если раньше законы принимались по воле государя или бюрократического аппарата, что приводило к непродуманным решениям /а зачастую - просто к самодурству/ или засилью частного, узкокорыстного интереса, то с появлением полномочных парламентов это стало или невозможно, или маловероятно. Качество принимаемых законов и степень их соотносительности с общественной пользой значительно повысились.

Естественно, что такая ситуация привела к тому, что повысилась и требовательность к профессиональным качествам самих законодателей. В парламенты стали избирать не просто популярных лидеров, а людей, которые имели соответствующие знания и опыт. Так, в конгрессе США 98-го созыва /1983-1984 гг./ насчитывалось 261 профессиональный юрист, 5 служили до избрания в конгресс в полиции, 51 работал в государственных и партийных органах, 2 входили в руководство профсоюзов /из 535 членов конгресса в целом/¹. Кстати, эта традиция - преобладание в законодательном собрании лиц, имеющих опыт и знания в области государственно-политической деятельности - характерно для США и других развитых стран мира издавна. Так, среди 55 делегатов Конституционного конвента в Филадельфии 1787 г., на котором были заложены основы американской государственности, насчитывалось 12, которые занимались юридической практикой, а 33 получили юридическое образование².

Профессионализация деятельности парламентариев была обусловлена ростом объема законотворчества, что неудивительно, ибо усиливается вмешательство государства в регулирование социально-экономической и политической жизни общества, возрастает сложность проблем, стоящих перед страной. Так, в США конгресс

1-го созыва обсудил лишь несколько сот биллей, по которым было утверждено 108 законов, то конгресс 96-го созыва /1979-1981 гг./ проводил свои заседания в течение 703 дней, в ходе которых было внесено 14594 билля и утверждено 613 законопроектов³.

Очевидно рост объема законотворчества будет продолжаться, ибо все новые и новые сферы общественно-экономической жизни общества будут вовлекаться в процесс правового регулирования. В то же время уже сейчас ставится вопрос об ограничении вмешательства государственных органов, в том числе законодательных, в управление обществом, ибо это грозит бюрократизацией последнего и ограничением свобод граждан. Эти тенденции нашли свое отражение в так называемой "консервативной революции" 1980-х гг., которая повсеместно привела к уменьшению роли государства, особенно в экономических и социальных вопросах. Тем не менее это не ставит под сомнение роль парламентских органов как ведущего источника законотворчества.

Вторая важная и, пожалуй, первая по времени происхождения функция парламентаризма - это представительская. Еще несколько веков назад английский мыслитель Дж.С.Милль отмечал, что представительное собрание должно "быть одновременно комитетом по рассмотрению жалоб и конгрессом мнений страны, форумом, на котором не только нация в целом, но и каждая группировка, и, по возможности, каждая выдающаяся личность могли бы полностью высказаться и участвовать в дискуссии"⁴. Считается, что право представительства - важнейший признак демократии, позволяющий в то же время избежать принятия непродуманного или эгоистичного решения. Именно в борьбе за право представительства родился парламентаризм и связанные с ним политические доктрины.

Конечно, в реальной жизни мнение граждан зачастую весьма слабо влияет на деятельность законодателей. Это объясняется разной степенью заинтересованности, информированности и политической вовлеченности граждан. Достаточно вспомнить, что в большинстве развитых стран в парламентских выборах принимает участие всего лишь от одной трети до половины избирателей, пользующихся правом голоса, чтобы понять, какова степень пассивности граждан и как условно бывает представительство законодателей, пользующихся поддержкой меньшей части электората. Так

что для значительных слоев населения представительская функция парламентаризма носит зачастую второстепенный характер. Тем не менее она сохраняется, поскольку помогает сводить к общим интересам системы противоречивые интересы и устремления различных слоев и групп населения, позволяет учитывать социально-политические сдвиги в обществе и корректировать государственный курс в нужном направлении.

Приходится констатировать, что по сравнению с ранним периодом парламентаризма представительская функция к настоящему моменту имеет гораздо меньшее значение. И дело не только в политической пассивности и неосведомленности граждан. В силу ряда объективных причин выросла независимость законодателей от своих избирателей. Рост населения, национально-этнической и социальной пестроты избирательных округов, размывание региональных и местных различий, расширение числа общенациональных программ, усложнение законодательства — все это неизбежно расширяет свободу действий парламентариев.

Так, например, в 1792 г. каждый из 106 членов палаты представителей американского конгресса представлял приблизительно 33 тыс. жителей, а по цензу 1980 г. каждый из 435 — около 520 тыс. Та же самая тенденция характерна и для других государств, имеющих давние традиции парламентаризма.

Многообразие экономических, политических, идеологических и прочих различий заставляет законодателей опираться в своих избирательных округах на коалиции и одновременно дает больше возможностей для маневра и манипулирования. Лишь в том случае, если интерес избирателей ясно выражен и опирается на большинство электората, законодатели действительно не могут игнорировать их мнение.

Ситуация с ростом независимости законодателей впервые возникла на рубеже XIX—XX вв. и вызвала горячие дискуссии как среди специалистов, так и общественности. Вспомним, что именно в это время расцвет движение таких стран, как Франция, Германия, Англия, Бельгия, Нидерланды, было увлечено и возмущено тем обстоятельством, что члены социал-демократических партий, избранные в парламенты благодаря поддержке этих партий и пролетариата, часто не следовали принципам классовой солидарности и

блокировались с представителями буржуазии. Позднее же измена законодателей своим предвыборным обещаниям и избирателям стала обычным делом и мало кого удивляла.

Выше шла речь о независимости парламентариев от избирателей во внутриполитических вопросах. В еще большей степени это характерно для внешнеполитической и военной сфер. Поскольку эти вопросы менее всего знакомы избирателям, законодатели в этой области опираются скорее на суждение экспертов, большинство из которых работает в органах исполнительной власти. Поэтому в данном случае парламентарии из представителей избирателей превращаются в своего рода посредников между бюрократической машиной и электоратом.

И все же, если законодатель хочет и дальше успешно продолжать свою политическую карьеру, он не может игнорировать полностью мнение своих избирателей. Это сказывается в том, что парламентарии, как правило, стараются учитывать специфику и профиль своего округа и защищать с этой точки зрения его интересы. Скажем, если депутат германского Бундестага представляет Гур или Баварию, он вряд ли может игнорировать мнение мощнейших в стране и во всем мире промышленных концернов в области автомобиле- и авиастроения, электроники и химического производства. Если американский конгрессмен избран от округа, включающего в себя районы Гарлема, Бронкса или Куинса, он не может не помнить об интересах негритянского населения этих нью-йоркских кварталов. Член британского парламента от Ольстера вряд ли может хоть на секунду забыть о кровавом конфликте протестантов и католиков в Северной Ирландии.

Представительская функция вынуждает парламентариев постоянно балансировать между общенациональными и местными интересами. Императив представительства состоит в том, что каждый законодатель должен, с одной стороны, создавать общегосударственные нормы путем законотворчества, а с другой — выступать своеобразным защитником интересов своего избирательного округа. Как показывает опрос парламентариев различных стран мира и статистика голосования, социальные и экономические вопросы они решают с неизменной оглядкой на интересы своего округа, вопросы же военной и внешней политики, толкование конституции и

конституционных прав и пр. они рассматривают, исходя из своих личных или партийно-политических убеждений. Разумеется, при этом никто не забывает поддерживать связь со своими избирателями и учитывать их мнение, если оно достаточно определенно выражено.

Ограничение представительской функции может происходить и по причине классового или группового интереса. Скажем, общей чертой всех капиталистических стран является диспропорция в представительстве буржуазии и трудящихся. Лишь в некоторых европейских странах, да и то — в течение довольно коротких периодов — в парламентах преобладали партии социалистического направления, которые традиционно опираются на трудящихся. Но и при этом среди социалистов и социал-демократов мало парламентариев, происходящих непосредственно, скажем, из рабочих или крестьян. А в такой, например, стране как США, где влияние левых партий всегда было слабым, в конце 1980-х гг. в конгрессе не было ни одного промышленного или сельскохозяйственного рабочего, но зато насчитывалось 170 бизнесменов и банкиров, 25 крупных фермеров-капиталистов, и это не считая тех законодателей, которые назвали себя юристами, журналистами и пр., но имеют при этом миллионные состояния⁵.

Не всегда справедливо представительство и по национальному признаку. Скажем, в Израиле, пользуемся на Западе репутацией одного из самых демократических государств, откровенно нарушаются представительские права арабского населения: в кнессете очень мало арабов, хотя они составляют довольно значительную часть населения этой страны. Более того равноправия нет и среди различных групп еврейского населения. В кнессете представлены в основном сабра и ашкенази, считающиеся более чистыми евреями, хотя доля другой группы — сефардов — в еврейском населении Израиля гораздо больше, чем указанных общин. В США, где негры составляют около 12% населения, число чернокожих законодателей в конгрессе не превышало цифры 23 и 24 /причем, часто не было ни одного негра в сенате/. Между тем при соблюдении пропорций представительства их число могло бы быть в 4 раза выше. В то же время, например, число законодателей еврейского происхождения в конгрессе США в последние 10 лет составляет

36-38 чел., т.е. около 7% обитателей Капитолия, в то время как доля евреев в населении США — всего 3%.

Наконец, несмотря на веяния эмансипации в политической жизни развитых стран, число представительниц "слабого пола" в зарубежных парламентах весьма невелико. В США, например, во второй половине 1980-х гг. в палате представителей заседали лишь 23, а в сенате — 2 женщины.

Конечно же, авторы далеки от мысли рекомендовать ввести в этих странах подобие нашей разрядки, когда в состав Советов и на различные съезды избиралось определенное количество рабочих, крестьян, представителей интеллигенции, молодежи, женщины, национальностей и пр., или учредить подобие конфессиональной системы в Ливане, где за различными религиозными общинами закрепляются определенные государственные посты. Но все же вряд ли можно считать в полной мере демократичным тот парламентский строй, который вообще обходит вниманием или недостаточно полно представляет ту или иную социальную группу населения. Очевидно нужно создавать такие политические условия, при которых все категории электората имели бы равные возможности принять участие в предвыборной борьбе и в управлении государством.

С представительской тесно связана другая функция парламента — обратной связи. Как и всякая саморегулирующаяся система государственный механизм США нуждается в каналах связи с объектом ее воздействия, т.е. гражданами общества. Это необходимо для того, чтобы оценивать последствия тех или иных акций и учитывать результаты этих оценок в последующей деятельности. Без этой обратной связи государственный аппарат не в состоянии долго поддерживать достаточную социальную базу для реализации своего политического курса.

В случае с законодательными учреждениями система обратной связи выражается в виде разнообразных контактов парламентариев со своими избирателями, политическими организациями и прессой. В начале 1980-х гг. члены американского конгресса отправили за казенный счет 401 млн. писем, телеграмм, бандеролей, что обошлось налогоплательщикам в 53,9 млрд. долл. В свою очередь от избирателей и различных организаций, оказывавших давление на Капитолий, они получили 196 млн. почтовых отправок, или в

среднем по 365 тыс. на каждого члена палаты представителей и по 360 тыс. на сенатора. При этом объем почты за 10 лет возрос в 4 раза. 20-25% почты поступает прямо или косвенно от лоббистских организаций, которые побуждают избирателей к посылке писем и телеграмм "своему конгрессмену"⁸. Отметим, что лоббисты тратят на обработку членов конгресса /естественно, не только посредством почты/ ежегодно около 1 млрд. долл.⁹ Что касается прессы, то она постоянно освещает работу конгресса, есть специальные периодические издания, главным образом посвященные этой проблематике. Кроме того, законодатели сами охотно идут на контакты с прессой, устраивая брифинги, "круглые столы", интервью и пр. Во всех парламентах мира существует специальный аппарат по связи со средствами массовой информации, соответствующие помощники обязательно имеются в штате каждого законодателя.

Законодатели общаются с избирателями и "группами давления" не только посредством переписки. Они и их помощники постоянно ведут прием граждан из своего избирательного округа /как непосредственно в своем офисе, так и на местах/. Периодически устраиваются встречи и митинги, на которых парламентарии отчитываются о своей деятельности и зондируют настроения избирателей. Непременным атрибутом их деятельности являются также выступления на встречах, устраиваемых лоббистскими организациями и политическими партиями, ибо последние дают деньги на избирательные кампании и организационно-идеологическую поддержку. В США, например, практикуются званые обеды и ужины, входной билет на которые стоит по тысячи долларов и куда приглашаются влиятельные лица, способные помочь тому или иному члену конгресса вновь занять этот пост на следующий срок.

Из предыдущей функции логически вытекает и другая - задача мобилизации поддержки со стороны граждан в пользу политического руководства. Это одна из самых ранних функций представительных учреждений, унаследованная ими от эпохи ранних буржуазных революций, когда нужно было сплачивать народ на борьбу против феодальной реакции или внешней агрессии. В процессе целенаправленного воздействия на рядовых граждан происходит своего рода социально-психологическая самоидентификация избирате-

лей с законодателями, вырабатывается чувство групповой общности, значимости и причастности к государственному управлению. Именно, основываясь на этой социальной поддержке, парламентарии утверждают о наличии у них "мандата народа", который позволяет им творить законы и политику от его имени.

Укреплению социальной базы режима служат уже упоминавшиеся связи с избирателями, "группами давления", манипулирование средствами массовой информации, постоянный учет политической конъюнктуры, поддержание мифологии "народовластия" и пр.

Раз парламентарии организуют поддержку со стороны граждан и содействуют укреплению социальной базы правящего режима, значит они неизбежно будут выполнять и другую функцию - обеспечение стабильности существующего строя. Смягчая конфликты, приглушая напряженность и стабилизируя политические отношения, представительные учреждения ослабляют давление критиков на устой политического режима. Происходит это благодаря тому, что они направляют активность оппозиционеров в русло легальной, конституционно допустимой и соответственно подконтрольной правящим кругам деятельности. Тем самым как бы снижается уровень недовольства оппозиционеров, они отвлекаются от решительных и экстремистских действий, получая какую-то видимость своего влияния на принятие политических решений. Объясняется это тем, что требования оппозиции, пусть в превращенном или искаженном виде, все же обсуждаются под сводами законодательных собраний и даже иногда принимаются ими.

Важную стабилизирующую роль парламентарии играют как инициаторы социально-экономических и политических реформ. Именно в их стенах обсуждаются все возможные альтернативы и точки зрения, выслушиваются все мнения и сравниваются аргументы конкурирующих сторон, происходит достижение компромисса и его юридическое оформление в виде принятых законов. Законодательные учреждения впоследствии и контролируют выполнение намеченных реформ. Даже в том случае, если главным вдохновителем и исполнителем реформ являются не парламентарии, а правительственные органы, все равно последние не могут обойтись без законодателей. Все великие начинания и смелые общественные преобразования в новейшее время проводились при активном участии представитель-

ных учреждений. Вспомним хотя бы "новый курс" Ф. Рузвельта, программы реформ К. Аденауэра, Ш. де Голля, Дж. Кеннеди, Р. Рейгана, "план Иосифа", преобразования М. Тэтчер и пр.

Наконец, функция стабилизации и защиты существующего строя реализуется не только в отношении народа, но и правящего класса. Для него особое значение имеют посреднические классово-управленческие функции представительства. В процессе законотворчества парламенты интегрируют сравнительно пестрые и противоречивые интересы различных группировок и фракций буржуазии. Парламентские дискуссии, проверка и взвешивание многообразных вариантов решений с учетом их приемлемости как для всей буржуазии, так и для ее отдельных частей позволяют укреплять внутриклассовую солидарность буржуазии, ее единство. Именно под сводами законодательных собраний тактические расхождения призваны уступать место стратегической сплоченности правящего класса. В этом же — одна из гарантий эффективности государственного управления.

Отсюда же — потенциал представительных учреждений по обеспечению сплоченности и классовой самоидентификации законодателей, тех сил, которые стоят за ними. В недрах системы представительства вырабатывается чувство социальной общности, в соответствии с которым законодатели воспринимают себя как единую группу, работающую вместе и разделяющую друг с другом политическую ответственность.

Ценность представительных учреждений заключается не только благодаря упрочению ими внутриклассовых уз или внутрисистемной организации. Отражая и регулируя центробежные тенденции в рядах правящего класса, представительная система одновременно призвана противодействовать и избыточным центростремительным тенденциям, особенно авторитарного характера. Традиционно такая функция парламентаризма, как защита демократии от всевозможных посягательств, присуща ему с самого возникновения. Неслучайно первые американская, французская конституции, английский билль о правах 1689 г. столь много внимания уделяли созданию системы сдержек и противовесов, предотвращающих автократию. И в новейшее время из стен парламентов прежде всего звучали предостережения обществу о силах, угрожающих демократии. Не зря первой

жертвой фашизма в Германии было заседание рейхстага, который полагали подручные Гитлера в надежде свалить вину за поджог на коммунистов.

Не всегда, конечно, парламенты конструктивно использовали свои полномочия для защиты демократии. Иной раз их чрезмерная активность парализовала деятельность других органов власти (особенно исполнительной) и не давала им эффективно работать. Возьмем, скажем, для примера политический строй Четвертой республики во Франции (1946-1958 гг.), где многочисленные парламентские фракции не могли найти согласия, что приводило к частой смене правительств и невыполнению принятых правительственных программ. Пришлось пойти на существенную реформу государственной системы, в частности, на усиление президентской власти и урезание полномочий Национального собрания для того, чтобы выйти из политического тупика и создать жизнеспособное политическое устройство (что и произошло в 1958 г. с приходом к власти де Голля и принятием новой конституции). Но это — скорее исключение из правила, чем само правило. Парламенты обычно хорошо выполняют возложенную на них задачу охраны конституционного строя.

Важная функция представительных учреждений — контроль за деятельностью исполнительной власти. Это делается не только потому, что именно исполнительная власть чаще всего бывает источником антидемократических, авторитарных тенденций, но и для того, чтобы предотвратить возможные злоупотребления с ее стороны, неверное расхождение бюджетных средств, ассигнованных законодателями, проверить правильность выполнения принятых законов и программ.

В руках парламентов имеется множество средств обеспечения этой функции. Сюда входят проверка отчетности, контроль за организацией деятельности исполнительных органов, бюджетный контроль, проведение расследований, надзор за кадровой политикой правительства. У законодателей имеется чрезвычайно большая и преимущественно негативная власть по отношению к исполнительным инициативам исполнительных органов. Они могут ограничивать, увеличивать ассигнования или вообще отказывать правительству в них, проводить обсуждения с целью воздействия на испол-

нительную власть через общественное мнение или прессу, оспаривать назначения правительства, заменять его программы собственными, откладывать принятие необходимых для него законов.

Можно привести немало примеров даже в последние десятилетия, когда благодаря действиям парламентов вскрывались крупные злоупотребления правительственных органов и лиц. Вспомним хотя бы "дело Локхил" в Японии, Уотергейт и расследования деятельности ЦРУ в США при Р.Никсоне и Дж.Форде, "ирангейт" при Р.Рейгане, "аферу Флика" в ФРГ, деятельность парламентской комиссии по раскрытию преступлений мафии и коррупции в правительстве Италии и пр.

Подчеркнем, что действия законодательных органов в этом случае, хотя они и направлены по форме против исполнительной власти, в конечном счете служат интересам всего государства и общества в целом, ибо способствуют изживанию негативных явлений в политической жизни страны.

Наконец, еще одна важная функция парламентаризма - идеологическая. Законодательные учреждения, выступая в качестве оплота и олицетворения демократии, убеждают граждан в преимуществах существующего строя. Кроме этого, идеологическая обработка населения производится и в каждом конкретном случае, когда нужно заручиться его поддержкой для выполнения той или иной задачи. Этим целям служат многочисленные публикации парламентских органов, пропагандистские выступления и поездки законодателей по стране и за рубежом, манипулирование общественным мнением через средства массовой информации, работа с избирателями, участие в различных юбилеях и праздниках, пропагандирование государственной символики и т.д.

Все функции в совокупности позволяют парламентаризму, с одной стороны, успешно справляться со своей ролью в политической системе, с другой - претендовать на то, чтобы быть универсальным инструментом политической организации общества. Как видим, сама логика исторического развития выработала этот достаточно эффективный политический механизм, позволяющий соблюдать и укреплять демократию, права человека, создавать стимулы для дальнейшего совершенствования общества. Можно сказать так: чем более совершенна организация парламентаризма, тем больше воз-

можностей та или иная страна имеет для социального и духовного прогресса.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Важный элемент парламентаризма - это система выборов в представительные учреждения. По ней судят о степени демократизма политической системы, ее эффективности, социальной базе, квалификации парламентариев и пр.

В результате упорной борьбы граждан за свои права в XIX-XX вв. избирательные права были предоставлены большей части взрослого населения обоего пола, возрастной ценз был значительно снижен и составляет в среднем от 18 до 21 года. В то же время во многих странах существуют различные ограничения, лишающие часть граждан возможности участвовать в выборах или создающие помехи для реализации права голоса.

Так, например, во многих западноевропейских странах избирательных прав лишено большинство иммигрантов, не имеющих гражданства страны пребывания или недостаточный ценз оседлости. В Израиле избирательных прав лишает арабское население оккупированных территорий. В США существует довольно утонченная система социальной селекции избирательного корпуса. В 31 штате из 50 существует ценз оседлости, колеблющийся от 30 дней до 2 лет. В результате около 10 млн. только рабочим-иммигрантов лишаются возможности участвовать в голосовании. Что уж говорить о лицах, недавно получивших американское гражданство или переехавших на жительство в другой штат! Избирательные участки, где происходит регистрация граждан, имеющих право голоса, функционируют преимущественно только в рабочее время, когда большинство трудящегося населения не может отлучиться со своего рабочего места. В черных, латиноамериканских и китайских кварталах их располагают в неудобном для посещения месте, ибо, по мнению белых, заправляющих избирательными кампаниями, участие национальных меньшинств, являющихся носителями радикальных настроений, в выборах нежелательно. Наконец, сами выборы проходят не в выход-

ные, а в будничные дни, когда избиратели, представляющие менее обеспеченные слои населения, вынуждены находиться на работе. Представители буржуазии, управленческой группы, интеллигенции имеют, таким образом, преимущества, ибо они гораздо свободнее распоряжаются своим временем, чем, скажем, рабочие или мелкие служащие. Добавим, что избирательные участки открываются, как правило, в 6-8 час. утра, а закрываются в 5-9 вечера, что также не всегда удобно для работающих людей. В этом заключена одна из причин низкой активности американских избирателей на выборах в законодательные органы. В 1926 г. на промежуточных выборах в конгресс голосовало всего 29,6% избирателей - это минимум, а в 1962 и 1966 годах - 45,4% - максимум участвовавших в голосовании¹⁰.

Пассивное избирательное право, т.е. право быть избранным в органы власти, как правило, предоставляется гражданам на более строгих условиях, чем активное. Членом палаты представителей США, например, может быть избран американец, являющийся гражданином США не менее 7 лет, в возрасте старше 25 лет, проживающий в штате, где находится его избирательный округ. К кандидату в сенат США предъявляются следующие требования: он должен быть не моложе 30 лет, обладать гражданством США не менее 9 лет и обязан ко времени избрания жить в том штате, от которого он избирается. Разумеется, в тех странах, где нет окружающей системы выборов и практикуется голосование по партийным спискам, требования о цензе оседлости для кандидатов в выборные органы отсутствуют.

Фактически во всех странах существуют препятствия на пути регистрации кандидатов от новых партий или партий, участие которых в политической жизни страны, по мнению крупнейших партий, нежелательно. В ФРГ, например, существует так называемый 5% порог, в соответствии с которым в бундестаг допускаются только те партии, которые набрали на выборах не менее 5% голосов избирателей. В Израиле дискриминация новых партий начинается уже на уровне регистрации кандидатов: такая партия должна не только собрать 750 подписей сторонников, но и внести денежный залог /примерно 5 тыс. американских долларов/¹¹. Если ни один кандидат от новой группировки не будет избран в кнессет, денежный

залог не возвращается.

В США, где безраздельно господствует двухпартийная система, дискриминация так называемых "третьих" партий еще более сильна. По подсчетам американских специалистов, для участия в преобладающей борьбе в общенациональном масштабе новой партии нужно собрать во всех штатах приблизительно 2,2 млн. подписей, что требует свыше 100 тыс. рабочих часов. Но и при этом нет гарантии, что чиновники сочтут эти петиции действительными. Ведь имеется ряд дополнительных требований.

К примеру, в Оклахоме кандидаты обязаны регистрироваться более чем за 6 мес. до выборов. Практикуется регистрационный взнос с кандидата в размере 1-3% ежегодной зарплаты кандидата /или 1-3% того жалования, которое ему будет причитаться в случае его избрания на искомую должность/. Однако в некоторых штатах существуют еще более высокие регистрационные сборы. В той же Оклахоме - 1 тыс. долл., в Техасе - 2 тыс. долл.¹²

В некоторых штатах существует дискриминационная присяга о непринадлежности кандидата к компартии США /Иллинойс, Луизиана, Техас/, а в 13 штатах коммунистам вообще запрещается участвовать в выборах.¹³

И это - на фоне различных льгот двум главным партиям США - республиканской и демократической. Эти льготы включают государственное финансирование президентских выборов, автоматически гарантированное включение кандидатов, выдвинутых этими партиями, в бюллетени для голосования во всех штатах, контроль над процедурами выборов /Федеральная избирательная комиссия состоит из трех республиканцев и трех демократов/.

Как видим, система "политических фильтров" работает достаточно четко и охраняет ведущие буржуазные партии от конкуренции других политических организаций.

Что касается непосредственно системы выборов, то она бывает в основном двух видов - мажоритарная и пропорциональная. При мажоритарной системе от каждого округа избирается один депутат, причем побеждает кандидат, набравший относительное или абсолютное большинство голосов, и все голоса избирателей как бы автоматически переходят к нему. При такой системе соотношения мест, принадлежащих в парламенте различным партиям, и коли-

чество голосов, поданных за них избирателями, бывает сильно искаженным. Перекос получается так: доля голосов избирателей, поданных за две какие-нибудь партии, примерно одинакова, но одной из них удалось провести в парламент почти всех своих кандидатов, выставленных в избирательных округах, и потому количество мест в законодательном собрании у нее значительно больше, чем у проигравшей партии. При пропорциональной системе выборов голосование происходит, как правило, по партийным спискам, а не за конкретного кандидата. При этой системе процент голосов избирателей, поданных за партии, и число депутатских мандатов, принадлежащих той или иной партийной фракции, соответствуют друг другу. В то же время у такой системы есть и существенный недостаток: избиратели, голосуя за партии, не имеют фактической возможности высказать свое отношение к личным и профессиональным качествам кандидатов, что немаловажно для комплекции качественного состава законодательного органа. Для того, чтобы получить более детальное представление о каждой из систем, рассмотрим их на конкретных примерах. Для иллюстрации мажоритарной системы возьмем США, пропорциональной — Израиль.

В США при выборах законодателей применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства: от каждого округа избирается не просто один кандидат, избирается тот, кто наберет хотя бы относительное большинство голосов — больше, чем каждый из его соперников в отдельности. По этой системе кандидаты часто добиваются успеха, не получив не только половины, но даже и четверти голосов избирателей.

В большинстве штатов США практикуется проведение праймериз — первичных выборов, в ходе которых каждая из партий определяет в своей среде наиболее перспективного кандидата. Местная партийная организация проводит среди своих сторонников голосование или же митинг /кокус/, после чего и определяется победитель. Подчеркнем, что праймериз — это соревнование не между партиями, а между кандидатами от одной партии. Первичные выборы обычно проводятся с февраля по июль того года, когда предстоит голосование.

Соперничая между собой, кандидаты демонстрируют свою квалификацию как политики, свои способности по сбору финансовых

средств, составлению предвыборных платформ, искусство работать с избирателями. После завершения праймериз нарабатанный в их процессе арсенал идей, методов борьбы, налаженные финансовые и организационные связи идут в актив победившего кандидата.

Важная особенность избирательной системы США состоит в том, что в ходе предвыборной борьбы кандидат в члены конгресса фактически создает свой — во многом независимый от партийного аппарата — политический механизм. Местная партийная организация конечно же помогает кандидату, но только после того, как он победил в ходе праймериз, да и то не всегда эта помощь достаточно велика. В итоге созданный кандидатом в члены конгресса предвыборный комитет занимается всем — от сбора денег до рекламы по телевидению, от издания пропагандистских листовок до устройства митинга. Естественно, попав в конгресс, такой политик не спешит распускать свой комитет, ибо он необходим ему для последующего переизбрания на эту же должность.

Выборы в конгресс, президента и губернаторов происходят в соответствии с Конституцией "в первый вторник после первого понедельника ноября четного года". Члены палаты представителей избираются сроком на два года, сенаторы — на 6 лет. Поскольку два года — срок небольшой, большинство конгрессменов значительную часть своего времени в период между выборами уделяют внимание своему переизбранию. Этим языки говорят, что им по сути дела вообще некогда заниматься своей работой, ибо в голове у них вечная забота о том, как бы снова попасть на Капитолийский холм.

Победивший на выборах кандидат считается избранным членом палаты представителей или сенатором и вступает в январе следующего года в должность, принеся присягу у клерка палаты представителей или у секретаря сената.

Такова система выборов в США.

В Израиле, как уже говорилось, избиратель голосует за список кандидатов. Либая группа граждан числом не менее 750, а также любая партия, представляющая в закончивающемся свой срок мандата, могут составить список кандидатов к очередной кампании.

Действительный бюллетень, опускаемый в ящик, содержит только обозначение /чаще всего — аббревиатуру/ партии. В бюллетене

нет ни имен кандидатов, ни, разумеется, всего списка кандидатов. Гражданин может предварительно прочесть имена кандидатов в списках, взять нужный бюллетень, например, с обозначением партийного блока Маарах и опустить в урну. Тот факт, что избиратель не взял /или не опустил/ списки других партий, означает, что эти партии не получили его голос. Таким образом, избиратель голосует за список в целом или воздерживается от голосования.¹³

Списковая система подразумевает распределение мест в парламенте по квоте. Избирательная комиссия высчитывает по завершении выборов среднее число поданных голосов, которое соответствует одному месту в кнессете. Понятно, что, например, Ликуд, получивший 30,7% голосов на последних выборах 1988 г., обрел больше мест, чем, скажем, партия Шинуй - 1,7%¹⁴.

Однако списковая система не только выгодна крупным партиям, она также обостряет до предела внутривнутрипартийную борьбу за более приоритетное место в списке. Так, на выборах 1988 г. партия Шинуй выставила лист всего из 11 кандидатов. Результаты выборов определили ей мизерную квоту - 2 места. Следовательно, лишь два первых номера в списке - профессор А.Рубинштейн, председатель партии, и А.Пораз - стали депутатами кнессета¹⁵. Остальные 9 членов Шинуй не попали в квоту, но могли бы попасть, находясь на первых двух местах. Еще более остро эта ситуация ощущается в крупных партийных блоках Ликуд и Маарах, поскольку там солидная квота оставляет "за бортом" не более 5-7 кандидатов. Борьба за место в списке, как правило, разворачивается "за кулисами", выносится на партийные съезды и завершается компромиссом между влиятельными фракциями во главе с лидерами партии.

Принцип "места - по квоте" претерпел изменения за несколько десятилетий существования Израиля. До кнессета 8-го созыва, избранного в 1973 г., работала формула - "получает прежде всего тот, у кого больше осталось"¹⁶. Другими словами, после подсчета голосов у каждой из партий оставалось определенное их число, не добирающее до квоты. Например, у Партии труда /Маарах/ осталось 8000 голосов, а у Ликуда - 7000. Одно спорное место было отдано Партии труда.

В 1973 г. Маарах и Ликуд добились принятия закона Балера-

Офера, который восстановил формулу, использовавшуюся на выборах в кнессет I-го созыва. Трех партиям, набравшим наибольшее количество голосов, автоматически прибавлялось около 5% от общего числа мест¹⁷. В результате каждая крупная партия получала чистый выигрыш в виде двух дополнительных мест в кнессете. На выборах 1977 г. Ликуд получил по новой формуле 43 места, а по старой получил бы 41, Маарах - 32 и 30 соответственно.

До сих пор Израиль не имеет избирательных округов в отличие от других стран, где также существует пропорциональная система. Вся страна является одним округом. Дебаты о необходимости избирательной реформы продолжаются. И один из дискутируемых вопросов: следует ли вводить округа. В 1970-е гг. Маарах и Ликуд уже достигли соглашения о создании пропорционально-окружной системы: 80 депутатов избираются от 16 округов /по 5 депутатов от округа/, остальные 40 - по старой системе¹⁸. Очевидно одна из целей /и сегодня обсуждаемого/ предложения - гарантировать избрание по старой системе партийных лидеров и включить более молодых и энергичных кандидатов в рискованный и длительный процесс окружной кампании.

Недостатки списковой системы очевидны. Кандидат в депутаты полностью зависит от партийных лидеров и партийной машины голосования, которые определяют, быть ли ему, и на каком месте, в списке на выборах. Партийная лояльность - вот что прежде всего требуется от кандидата, а затем депутата кнессета. Меньше всего депутат поддерживает связи с избирателями и более всего прислушивается к голосу партийной верхушки. Поскольку избиратель все-таки голосует не за весь список, а скорее за двух-трех деятелей из него, в которых он уверен, партии формируют лист кандидатов с учетом групповых, этнических, религиозных и прочих интересов. Еврей-сефард, скажем, вряд ли опустит бюллетень партии, в списке которой нет кандидатов сефардского происхождения, ортодоксальный иудей конечно же не будет голосовать за иудеев-реформистов и т.д.

Как видим, у любой системы - мажоритарной и пропорционально-списковой есть свои плюсы и минусы. Каждая из них не идеальна, но все же они в целом выполняют свои функции и позволяют организовывать представительство граждан удовлетворяющим их об-

разом.

Важной проблемой выборов является их финансирование. В ряде стран, например, таких, как Франция и Италия, оно полностью государственное. Считается, что такая система более демократична, ибо она позволяет попасть в парламенты талантливым, но не обладающим большим личным состоянием или связями с финансовыми магнатами, политикам, и предохраняет госаппарат от коррупции, ибо при таком порядке кандидат избегает зависимости от чужого кошелька. Впрочем, если взять пример Италии, то эта мера не очень-то помогла, ибо мафия нашла другие способы заполучить "карманных" парламентариев.

В большинстве же стран система финансирования выборов носит смешанный характер.

В США, скажем, расходы кандидатов на пост президента частично компенсируются, на посты членов конгресса - нет. Между тем, место на Капитолийском холме "стоит" все больше и больше. Сейчас сенатское кресло "стоит" примерно 3 млн. долл., конгрессмена - около 300 тыс. долл. Бывают и своего рода рекорды. Так, на выборах в конгресс в 1984 г. за место в сенате Дж. Хелмс выложил 16,5 млн. долл., Дж. Рокфеллер - 12,1 млн. долл., а Ф. Грэм - 9,5 млн. долл.¹⁹ Откуда же берутся такие громадные средства?

В целом имеется пять основных источников: собственные средства кандидата и его родственников и друзей, включая и займы; средства, собранные за счет продажи "политической галлантерии" (эмблемы, значки, сувениры и т.п.); отчисления из фонда национального избирательного комитета партии; суммы, предоставляемые комитетом по избирательным кампаниям той или иной палаты конгресса либо legislatures штата (для переизбирающихся законодателей); пожертвования избирателей штата.

Все более заметную роль в финансировании избирательных кампаний в последние годы играют комитеты политического действия, которые создаются корпорациями, предпринимательскими ассоциациями, профсоюзами, общественными организациями и т.п. для сбора и распределения средств с целью оказания влияния на исход выборов. Иные их насчитывается более двух тысяч. Ясно, что эти комитеты, создаваемые "заинтересованными группами", преследуют свою выгоду и активно воздействуют как на кандидатов,

так и на избранных членов конгресса. Трудно отказать в просьбе лицу или организации, обеспечивавшему избрание того или иного политика в конгресс.

Методы финансирования выборов давно является предметом критики в США. Неоднократно принимались законы, регулирующие поступление денег в избирательные фонды. Так, принятый в январе 1972 г. закон о федеральных избирательных кампаниях предусматривал более полное раскрытие источников финансирования, чем прежде. В дальнейшем к нему принимались поправки, которые уточняли отдельные его статьи и положения. В соответствии с действующим законодательством, частное лицо может жертвовать до 25 тыс. долл. в год - в пользу кандидатов и различных организаций; до 1 тыс. долл. - отдельным кандидатам; до 20 тыс. долл. - национальному партийному комитету; до 5 тыс. долл. - отдельным комитетам политических действий²⁰. Очевидно, что в таком виде закон сохраняет возможность существенного влияния на кандидата со стороны не только организаций, но и отдельных лиц.

В Израиле до 1969 г. партии финансировались исключительно за счет взносов их членов и пожертвований. Государство лишь предоставляло им право свободно выступать по радио и телевидению в период избирательной кампании. Каждая партия или список кандидатов получали 25 минут времени по радио и 4 дополнительные минуты на каждого депутата кнессета, если таковые у партии имеются, а также 10 минут свободного телевизионного времени и 4 минуты на каждого представителя в кнессете²¹. Соответственно, крупнейшие блоки Ликуд и Мэрах получили наибольшее количество вещательного времени в эфире.

В 1968, 1969 и 1973 гг. был принят ряд законов о государственном финансировании избирательной кампании как таковой и деятельности партий в период выборов. Партийные списки получили теперь денежные компенсации в зависимости от результатов выборов. Поскольку государственное бюджетирование было довольно скромным в расчете на каждого кандидата, закон 1973 г. имел специальные оговорки относительно личных вкладов. Он не ограничивает суммы таких взносов от лиц, групп или корпораций за рубежом. Однако партия не имеет права воспользоваться пожертвованиями местных, отечественных корпораций. За этим правилом

злежит государственный контролер и в случае нарушений закона обязан принять денежные санкции²². Однако и в этом законе есть лазейка: местная корпорация может быть партийным предприятием, кооперативом, а такие вклады не противоречат закону²³.

Как видно, ни в одной из рассматриваемых стран проблема до конца не решена, и существуют возможности для злоупотреблений и обхода законов. Выборы достаточно порога обходятся обществу, и не всегда отдача от них бывает адекватна затратам. Однако большинство государств считает, что за демократию нужно платить и готово мириться с такими расходами.

ПОЛНОМОЧИЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ ОРГАНОВ

Пожалуй, самое важное полномочие большинства законодательных собраний — это право ассигнований, которое образно называют "правом кошелька". На нем прежде всего зиждется могущество парламентов. Увеличивая или уменьшая ассигнования на деятельность государственных органов, можно контролировать исполнительную власть и указывать ей нужное направление политики. Не все парламенты в равной степени обладают этим правом. В некоторых из них инициатива внесения бюджетных резолюций и их содержание в большей степени являются прерогативой кабинета министров /как в Израиле/. В других /во Франции/ президент имеет право устанавливать довольно сжатые сроки для обсуждения в парламенте бюджета, и если парламент не укладывается в отведенное время, то глава исполнительной власти может изъять соответствующий законопроект из Национального собрания и сам установить бюджетные приоритеты. В той же Франции законодатели не имеют права вносить в собрание резолюции, предусматривающие увеличение государственных расходов на те или иные программы. В этом плане, пожалуй, наибольшие полномочия у английской палаты общин и у американского конгресса.

В американской конституции записана довольно категоричная фраза: "Не должны выдаваться деньги из казначейства иначе как на основе ассигнований, предписанных законом" /Конституция США.

Раздел 9 статьи I/. Именно конгресс принимает билли об ассигнованиях, в которых он детально расписывает, как использовать эти средства. Законопроекты об ассигнованиях почти всегда используются для того, чтобы высказать волю конгресса по различным вопросам внутренней и внешней политики, поэтому в ходе их обсуждения на Капитолии они обрастают многочисленными поправками политического свойства. Нередко в истории США были моменты, когда именно с помощью "права кошелька" конгресс заставлял исполнительную власть поступить так, как он считал необходимым. Вспомним законы о нейтралитете 1950-х гг., которые запрещали Ф.Рузвельту вмешиваться в европейские дела, закон 1972 г., когда Капитолий отказал президенту в средствах на содержание наземных войск во Вьетнаме и в итоге вынудил Белый дом вывести их отсюда, эмбарго на поставки оружия Турции в 1974 г., запрет на помощь по линии ЦРУ антиправительственным формированиям в Анголе в 1976 г., запрет на помощь "контрас", принимавшийся палатой представителей неоднократно в 1981-1987 гг. и т.д.

Несмотря на то, что с 1921 г. президент обрел право бюджетной инициативы, т.е. формирования бюджета и внесения соответствующего билля в конгресс, это не умаляет значение Капитолия, ибо он довольно тщательно анализирует каждую статью бюджета и может изменять их по своему усмотрению. Кроме того, он же контролирует использование бюджетных средств исполнительной властью. В 1974 г. был принят специальный закон по бюджетным вопросам, в соответствии с которым полномочия конгресса в этой области еще больше усилились: в обеих палатах были созданы бюджетные комитеты и было образовано Бюджетное управление конгресса, которое стало служить своеобразным противовесом Административно-бюджетному управлению в рамках исполнительной власти.

Кроме права на выделение ассигнований парламентские органы имеют и другие финансовые полномочия. Тот же американский конгресс обладает правом контроля над источниками государственных доходов — налоги, тарифы, таможенные пошлины, займы и пр., он регулирует размеры государственного долга, размеры и направленность кредитов и безвозмездных ссуд иностранным державам, осуществляет надзор за выпуском и обращением денежной единицы, ее золотым содержанием и курсом по отношению к другим валютам.

Конгресс США также регулярно принимает законы о торговой реформе, в которых определяются правила междугородной коммерции и внешнеэкономической стратегии. Конгресс может определять величину процента банковского кредита, уровень цен на отдельные виды продукции, налоги на прибыль, размеры отчислений в амортизационные фонды, налоговые льготы и пр. /если, конечно, это необходимо/.

Важное полномочие законодательных органов — это контроль за назначениями на важнейшие государственные посты и в целом за кадровой политикой исполнительной власти. В странах, где существует парламентская форма правления или президент выполняет в основном церемониальные функции, это право реализуется прежде всего в форме вынесения вотума доверия или недоверия вновь созданному правительству. Как правило, для этого нужно простое большинство голосов. В некоторых странах /например, в Израиле/ парламент выбирает президента. В этом случае президент выполняет преимущественно символические функции.²⁴

В США право контроля за назначениями принадлежит сенату и дает в его руки довольно большие полномочия. Согласно Конституции, "по совету и с согласия сената" президент имеет право "назначать послов и иных полномочных представителей и консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов, о назначениях которых в конституции нет иных постановлений и должности которых установлены законом; однако конгресс может законом предоставить право назначения нижестоящих должностных лиц, каких найдет нужным, единолично президенту, судам или главам ведомств" /Статья 2, раздел 2, § 106/. На практике сенат контролирует назначения на уровне министров, их заместителей и помощников, остальные же одобряются списком или право назначений, как это предусмотрено Конституцией, делегируется президенту.

Те кандидатуры, которые все-таки выносятся на обсуждение в сенат, подвергаются тщательному изучению. Их заслушивают в одном из комитетов сената, соответствующем профилю кандидата, и задают массу вопросов, направленных на выяснение политического кредо и профессиональной пригодности. Мнение комитета, как правило, бывает определяющим для сената полного состава. Нередко

при обсуждении кандидатур в конгрессе случаются конфликты, и президенту частенько приходится отказываться от неудобной законодательной кандидатуры. Последний пример такого рода, вызвавший острые разногласия между Дж.Бушем и сенатом, — это его попытка назначить на пост министра обороны бывшего сенатора Дж.Тауэра, кандидатура которого по ряду причин оказалась неприемлемой для сенаторов. Несмотря на то, что президент приложил все свои усилия, добиться одобрения данной кандидатуры ему так и не удалось.

Определенными полномочиями законодательные органы обладают и в военной области. Они влияют на эту сферу политики посредством ассигнований на развитие вооруженных сил страны, на ведение военных действий, закупку военной техники, военную помощь иностранным государствам и пр. Законодатели устраивают обсуждения вопросов военной политики и обороны с целью повлиять на правительство. Часто используется право парламентских запросов и расследований в тех случаях, когда законодатели подозревают какие-либо нарушения со стороны исполнительной власти, или когда она скрывает какую-то важную информацию от общественности.

Но все же по сравнению с другими сферами политики военные полномочия парламентов не так широки, как экономические, законодательские и пр. Исполнительная власть здесь имеет неоспоримое преимущество. Глава исполнительной власти, как правило, является верховным главнокомандующим. Исполнительная власть осуществляет повседневное руководство вооруженными силами страны. Она имеет относительную свободу по использованию выделенных парламентом средств на военные цели. Представительные учреждения фактически не имеют возможности контролировать использование вооруженных сил за рубежом /разве лишь постфактум/. Военная доктрина, мобилизационные планы разрабатываются в недрах опять-таки правительственных ведомств. Наконец, пользуясь режимом секретности, исполнительная власть утаивает от парламента значительный объем информации.

Доминирование правительства в сфере военной политики во многих странах закреплено в официальном порядке. Скажем, во Франции вопросы войны и мира отнесены к "зарезервированной" за президентом области полномочий, и Национальное собрание имеет

очень мало возможностей реально воздействовать на исполнительную власть в этой сфере. Иногда такое соотношение сил между правительством и парламентом устанавливается явочным порядком и подкрепляется традицией. Так, например, необходимость выжить, победить в военном противостоянии, а затем и "вжиться" в арабский мир привела к заметно высокой роли исполнительной власти Израиля в военных вопросах. Ситуация постоянного напряжения, режим "осажденного гарнизона", в которых страна пребывала с самого начала, заставили израильтян смириться с ведущей ролью кабинета и его ведомств по отношению к кнессету.

Пожалуй, единственным парламентом мира, который не желает примириться с наступлением на его полномочия в военной области, является американский конгресс, хотя это и удается ему с переменным успехом.

Военные полномочия конгресса /статья I, раздел В Конституции США/, помимо объявления войны и участия в ратификации договоров о мире, предусматривают право набирать и содержать армию и флот, издавать положения об их устройстве и управлении. В XX в. прерогатива конгресса объявлять войну во многом была узурирована главой исполнительной власти, который использовал свои военные полномочия в вооруженных конфликтах, в промежутках между ними, при реальной или надуманной угрозе войны. Вместе с тем сам Капитолий неоднократно делегировал президенту свои полномочия в этой области. По разным сведениям, за всю их историю США вели от 150 до 215 различных войн или участвовали в конфликтах²⁵. И лишь в пяти случаях имело место формальное объявление войны конгрессом.

До поражения во Вьетнаме американские законодатели мирились с подобным положением, молчаливо соглашались с верховенством президентской власти в военных вопросах. Но провал вьетнамской авантюры заставил их по-другому взглянуть на соотношение военных полномочий Белого дома и Капитолия. Выше уже говорилось, что в 1972 г. члены конгресса наложили финансовые санкции на президентскую власть с тем, чтобы заставить ее эвакуировать из Индокитая наземные войска. В 1973 г. была принята специальная резолюция о военных полномочиях. Она предусматривала, что президент будет консультироваться с конгрессом до применения вооруженных сил, а также в течение всего периода, когда

они участвуют в военных действиях. Президент обязан представить конгрессу в течение 48 часов доклад в тех случаях, когда без объявления войны он вводит войска на театр военных действий или использует в ситуации, чреватой их возникновением. Президент обязан прекратить использование вооруженных сил США, если в течение 60 дней после представления доклада конгресс не объявит войны, или не примет специального санкционирующего законодательства на такое использование, или не продлит этот 60-дневный период. Он может быть продлен также по решению президента не более чем на 30 дней, если президент не сообщит конгрессу, что это вызвано "неизбежной военной необходимостью", связанной с выводом вооруженных сил. Тем не менее в любой момент вооруженного конфликта вооруженные силы США "должны быть введены президентом, если конгресс примет об этом постановление в виде совпадающей резолюции"²⁶.

Анализ текста закона 1973 г. показывает, что этот акт все же никоим образом не ограничивает свободу президента применять вооруженные силы США в любой части мира по своему усмотрению в течение, по крайней мере, 60 или 90 дней. Единственное, чего требует закон, - это представления доклада конгрессу в течение 48 часов с момента начала военных действий. Все меры, предусмотренные законом, могут быть применены только после того, как США будут вовлечены по воле президента в вооруженный конфликт. Таким образом, сам по себе закон 1973 г. не является достаточно эффективной мерой для обуздания агрессивных замыслов президента, а лишь ставит некоторые преграды на пути их осуществления. Вот почему Белый дом довольно часто осмеливался нарушать этот закон: к 1984 г. президенты 16 раз предпринимали действия, подпадающие под действие указанной резолюции, доклад же был направлен конгрессу только в 10 случаях²⁷.

Отметим также, что до 1983 г. ни один президент официально не признавал правомочность указанной резолюции, ибо они считали, что этот закон нарушает их конституционное право быть верховным главнокомандующим вооруженными силами страны. Лишь Р. Рейган, уязвив в ливанской авантюре и нуждаясь в поддержке конгресса, был вынужден подписать законопроект, провозглашавший применимость резолюции 1973 г. к ситуации в Ливане.

В июне 1983 г. Верховный суд США признал неконституционной парламентскую процедуру, на которой был основан указанный закон, и его правомочность вообще оказалась под вопросом. Правда, Р. Рейган и сменивший его на посту президента Дж. Буш больше не решились игнорировать данный закон и предупреждали конгресс в случае использования войск за рубежом. Так было, например, в случае эскортирования кувейтских танкеров в Персидском заливе в 1987 г., интервенции в Панаме в декабре 1989 г., войны с Ираком в 1991 г. и пр.

Таким образом, в США сложилось своего рода хрупкое равновесие между исполнительной и законодательной властями в области военных полномочий.

Из числа важнейших внешнеполитических полномочий парламентских учреждений следует отметить их участие в ратификации международных соглашений. Конечно же большинство договоров одобряется законодателями без особых проблем, ибо считается, что исполнительная власть достаточно квалифицированно готовит их, да и подводить ее перед лицом международного партнера, отказывая в ратификации соглашения, неудобно. И все же в процессе обсуждения договоров в парламентах законодатели тщательно анализируют их содержание и вообще используют эти дебаты как повод для дискуссий по внешнеполитической проблематике и как средство воздействия на правительство в данной сфере политики. Иногда, хотя это и бывает редко, парламентарии отклоняют предложенный им на обсуждение договор. Так, например, случилось с договором о "европейском оборонительном союзе" в начале 1950-х гг., который предусматривал реинтеграцию ИРГ и создание единых европейских военных структур. Французские законодатели, в частности, провалили это соглашение, опасаясь, что оно стимулирует ревизионистские тенденции в Германии и ставит Францию в зависимость от воли единого военного командования.

Весьма специфическая и прямо скажем не очень-то эффективная система ратификации международных договоров существует в США. В большинстве стран мира между исполнительной и законодательной властями в этой сфере существует разделение труда: первая готовит, подписывает и выполняет договор, вторая внимательно его изучает и ратифицирует /или отвергает/. В США же в соответ-

ствии с их Конституцией президент "имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов..." /Статья 2, раздел 2, § 2/, т.е. предусматривается фактическое участие сената уже на стадии разработки договора. Чисто технически это сделать трудно, ибо сенаторы не имеют времени для участия в переговорах - порой весьма длительных и сложных - с иностранными державами, отнюдь не все законодатели имеют для этого достаточно квалификации, наконец, чиновники исполнительной власти весьма неохотно допускают посторонних в "святой святых" дипломатического процесса. На практике участие сенаторов в подготовке международных соглашений заключается в периодическом участии в переговорах по наиболее сложным вопросам, проведении консультаций между обитателями Капитолия и чиновниками администрации и обмене информацией.

Естественно, что договоры, разрабатываемые без деятельного участия законодателей, вызывают с их стороны немало вопросов и своего рода ревизионистское чувство. Тем более что для удовлетворения своих амбиций у сенаторов есть сколько угодно возможностей. Они могут положить договоры под сукно до лучших времен /как они это сделали, например, с соглашениями об ограничении масштабов ядерных испытаний или с договором о сокращении обычных вооружений в Европе/. Они могут затягивать обсуждение соглашения до бесконечности с помощью процедурных и прочих проволочек, играя на нервах у президента и той страны, которая подписала с США этот договор /как это было, скажем, с договором по РСМД/. Наконец, у сената есть беспрецедентное в мировой юридической практике право на внесение поправок к договору. Эти поправки могут иметь такой характер, что они меняют смысл договора, и тогда требуются дополнительные переговоры со страной-контрагентом, если конечно она не сочтет себя оскорбленной и не аннулирует соглашение.

Право сената на внесение поправок к договорам, нарушающее принятую во всем мире норму, что международное право пользуется приоритетом перед национальными законодательными актами, не раз служило источником конфликтов США с другими иностранными державами и их неудач во внешней политике. С момента существования

США и до сего дня из более чем 1500 договоров сенат отклонил 19 и путем процедурных проволочек или внесением поправок сделал невозможным вступление в силу еще около 200²⁸.

Президентам приходится тратить много сил на то, чтобы проталкивать договоры через конгресс и сохранять их смысл неизменным. Белый дом использует также различные обходные пути /скажем, так называемые исполнительные или статутные соглашения, не требующие ратификации в сенате/ или просто скрывает наиболее щекотливые договоры от законодателей, хотя это и бывает довольно редко.

Завершая разговор о внешнеполитических полномочиях парламентских учреждений, отметим, что они в последние десятилетия сами стали активными участниками дипломатического процесса. Обмен парламентскими делегациями, специальные и посреднические миссии, конференции и семинары под эгидой парламентов — вот далеко не полный перечень внешнеполитических акций, предпринимаемых законодателями. И это — не просто мода или следствие неудовлетворенного честолюбия, это — объективная закономерность нашего времени, когда дипломатия перестала быть уделом узкого круга избранных и политическая активность различных государственных, общественных институтов, простых граждан достигла высокой степени.

Все указанные полномочия парламентских учреждений в совокупности позволяют им достаточно эффективно выполнять возложенные на них функции и достойно противостоять исполнительной власти, если последняя пытается покушаться на прерогативы законодательных органов.

СТРУКТУРА И ПРОЦЕДУРА РАБОТЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Большинство парламентов мира имеют двухпалатное устройство. Из развитых государств исключение составляет лишь Израиль, где кнессет имеет однопалатную структуру. Во многих представительных органах принято деление на нижнюю и высшую палаты. Нижняя палата обычно ответственна за решение всех повседневных во-

просов внутренней и внешней политики, высшая /она называется или сенат, или палата советников/, как правило, рассматривает принятые нижней палатой законы с точки зрения их соответствия конституции и вообще играет роль своего рода цензора по отношению к "младшему брату". В США, правда, отношения между палатой представителей и сенатом совершенно иные. Там обе палаты равноправны, имеют фактически одинаковые полномочия /если не считать, что у сената больше прав в области внешней политики и контроля за президентскими назначениями/, практически все законодательные акты дублируются в каждой из палат, и решения принимаются ими на основе консенсуса. В этом плане деление на нижнюю и высшую палаты к американскому конгрессу неприменимо.

Внутри каждой из палат главным структурным элементом являются комиссии или комитеты, которые ведут всю черновую работу по подготовке и обсуждению законопроектов. Их мнение является определяющим при голосовании того или иного законопроекта. Не все комиссии являются равными между собой. Одни считаются более важными и, соответственно, законодателями, входящие в них, имеют более важный статус, чем другие из коллег. В израильском парламенте важнейшими считаются комиссии по делам кнессета /процедурная/, по иностранным делам и безопасности и финансовая²⁹. В американском конгрессе престижными являются комитеты по ассигнованиям, по финансовым делам, бюджету, по иностранным делам, по делам вооруженных сил.

Количество комиссий и комитетов внутри парламентов определяется потребностями законодательного процесса. В этом отношении, пожалуй, наиболее разветвленная структура у американского конгресса: в сенате насчитывается примерно 19 комитетов и в палате представителей — 28. Внутри комитетов конгресса США имеются еще и подкомитеты, занимающиеся решением узких вопросов. Подобной специализации потребовало усложнение процесса законодательства и содержания принимаемых законов.

Председатели комиссий и комитетов составляют своего рода элиту внутри парламентов. В число руководителей представительных учреждений входят также лидеры партийных фракций и председатели /или спикеры/ палат. Именно этот круг принимает важнейшие решения и фактический управляет работой всего парламента.

Кроме самих законодателей и формируемых ими органов, в парламенте имеется весьма обширный аппарат помощников и вспомогательных служб, которые помогают своим "боссам" готовить законопроекты и поставляют им информацию. Так, если в американском конгрессе насчитывается 535 членов, то штат чиновников на Капитолийском холме составляет около 39 тыс.³⁰ Каждый американский законодатель имеет два-три десятка помощников. Кроме того, в каждом комитете и подкомитете есть свой штат чиновников. Наконец, в американском конгрессе имеется разветвленная сеть исследовательских и контрольных служб, крупнейшими из которых являются Главное счетное управление, Библиотека конгресса, Бюджетное управление конгресса, Бюро оценки технологий и пр. В этих службах работают тысячи квалифицированных специалистов и экспертов, выполняющих по заказу членов конгресса различные проекты, составляющие многочисленные справки, доклады, прогнозные оценки и пр. Кроме этого, в конгрессе имеются собственное ведомство юрисконсульта, своя полиция, служба капеллана, протокольные отделы и пр. На Капитолийском холме существует также собственная сеть компьютеров, которая позволяет автоматизировать процесс обработки и хранения информации о законодательных делах, движении биллей; статистике голосований, сортировку почты и т.д.

Наличие такой мощной вспомогательной базы позволяет гибко реагировать на любые изменения политической конъюнктуры, справляться с огромным потоком информации, быстро готовить законодательные предложения и, что немаловажно, быть независимым от исполнительной власти /особенно в вопросах получения необходимой информации/.

Что касается процедуры работы представительных учреждений, то здесь одновременно наблюдается и единство, и разнообразие парламентских процедур. В странах, где внутри законодательных органов главную роль играют партийные фракции, именно им принадлежит инициатива и контроль в законодательном процессе. Типичным примером такого парламента может служить израильский кнессет.

Практика работы кнессета за последние десятилетия показала, что подавляющая часть законопроектов вносится в парламент кабинетом министров³¹. Процесс внесения, обсуждения и утверждения

законопроектов облегчается тем обстоятельством, что министры могут быть одновременно и депутатами кнессета. Естественно, что большинство членов кабинета проводят линию правительства в парламенте. К этому надо добавить поддержку со стороны фракций партий, входящих в коалиционное правительство.

Отдельные депутаты или группа членов кнессета могут выступать с законодательной инициативой. Вместе с тем законопроекты, идущие вразрез с линией кабинета, встречают естественное и эффективное противодействие со стороны правящей коалиции.

Процесс принятия законов в кнессете весьма длителен и непрост. По меньшей мере, шесть стадий могут быть выделены на пути прохождения законопроекта:

1. Проект вносится членом кабинета в кнессет /конкретно - в комиссию кнессета/ не позднее 48 часов до начала обсуждения.
2. В первом чтении министр выступает с разъяснительной речью, после чего начинается обсуждение документа депутатами.
3. Проект голосуется и либо "возвращается правительству" /т.е. проваливается/, либо идет на доработку в соответствующую парламентскую комиссию /считается, что в этом случае прошло первое чтение/.
4. В комиссии проект дорабатывается, поправляется, редактируется и т.д.
5. Законопроект возвращается на пленарное заседание кнессета для второго чтения. Это возвращение осуществляет председатель комиссии, в которой проходила доработка документа. Депутаты, чьи поправки не приняты комиссией, могут вновь внести их на рассмотрение.
6. После третьего чтения кнессет проводит обсуждение с учетом всех поправок и окончательно голосует по законопроекту³².

Интересно, что принятый кнессетом законопроект подписывается не только премьер-министром, но и соответствующим министром и президентом государства, и тогда он приобретает силу закона. Он также публикуется в официальной газете кнессета "Решумот" и "Ежегоднике правительства Израиля".

В США процедура работы конгресса имеет свои особенности. Там законопроект вносится не правительством, а одним или группой законодателей. Внесенный в конгресс билль считается официальным

документом после того, как он по постановлению председателя соответствующего комитета или подкомитета печатается в количестве экземпляров, необходимом для работы над ним в Капитолии и ознакомления с ним за пределами конгресса. Затем законопроект поступает в комитет или подкомитет, где устраиваются слушания.

Слушания в какой-то мере имитируют судебный процесс, где в роли "обвиняемого" выступает сам билль, свидетелей — чиновники заинтересованных ведомств, лоббисты, эксперты, члены конгресса, не входящие в состав комитета, но желающие высказать свое мнение по законопроекту, судей — члены комитета. Билль подробно обсуждается законодателями, свидетелям задают множество вопросов, запрашивается дополнительная информация в исследовательских службах конгресса, у администрации, научно-аналитических центров и пр. Затем на так называемом исполнительном заседании комитета обсуждаются и принимаются поправки к биллю. Законопроект ставится на голосование в целом и в случае его принятия комитет отправляет его выше по инстанции. Комитет составляет доклад, в котором мотивирует свое решение и приводит мнение меньшинства, если таковое имеется.

Далее комитет по правилам в контакте с лидерами партийных фракций определяет время проведения дебатов по законопроекту на пленарном заседании палаты и примерный регламент. Этот же комитет проверяет правильность принятых нижестоящим комитетом поправок на предмет их соответствия конституции, действующему законодательству и процедурным нормам.

В отличие от палаты представителей, где регламент устанавливается решением ее членов в начале дебатов по биллю, в сенате с регламентом бывает немалые проблемы. Дело в том, что для определения времени, отведенного на одно выступление, в сенате необходимо единогласное мнение всех присутствующих законодателей. Достаточно одному из них выступить против установления регламента, и время на выступления не ограничивается. Как правило, это делается сознательно — для того, чтобы сорвать обсуждение законопроекта, устроить ему обструкцию. Сенаторы-противники билля выступают с длинными речами, иногда не имеющими никакого отношения к сути обсуждаемого законопроекта. Ставка делается на то, что утомленные многочасовыми дебатами сторонники бил-

ля, ценя время, снимут билль с обсуждения. В конгрессе подобную тактику обструкции довольно метко называют "флибустьерством". Она была применена, например, в период обсуждения в сенате договора по РСМД. Администрации стоило немалых трудов убедить кучку ультраправых законодателей отказаться от обструкции, ибо затяжка конгресса с ратификацией договора ставила под сомнение визит Р. Рейгана в Москву в мае-июне 1988 г.

Если вопросы регламента урегулированы, билль обсуждается на пленарном заседании каждой из палат конгресса. Законодатели, не сумевшие "пристегнуть" поправки к биллю в комитетах, имеют возможность вновь поставить их на обсуждение. По завершении дебатов ставятся на голосование поправки и билль в целом.

Поскольку законопроект, как правило, проходит процедуру рассмотрения в каждой из палат конгресса, то он настолько обрабатывается разными поправками, уточнениями, что варианты, выработанные в сенате и палате представителей, сильно различаются между собой. Для ликвидации этих разночтений образуются согласительный комитет, в котором обе палаты представлены одинаково. Выработанный согласительным комитетом вариант билля снова ставится на голосование в каждой из палат — уже без пространного обсуждения. В том случае, если он одобряется палатой представителей и сенатом, документ передается на подпись президенту. Тот может подписать его, и тогда он приобретает силу закона. Если же билль не удовлетворяет главу исполнительной власти, он может наложить на него вето. Вето президента может быть преодолено конгрессом, если обе его палаты вновь проголосуют в пользу законопроекта и наберут при этом не менее двух третей голосов. В этом случае билль становится законом автоматически, без подписи президента.

Как видно, при всех различиях в процедуре работы разных парламентов имеется много общего во внутренней жизнедеятельности представительных органов. Обязательно наличествуют стадии обсуждения законопроекта, принятия поправок, согласования интересов различных группировок и партийных фракций, подписания законопроекта главой исполнительной власти. В то же время в каждой стране выработаны разнообразные процедурные нормы, позволяющие в местных условиях наиболее эффективно организовать работу законодательных учреждений.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЕЙ

Наши государственные и политические деятели на собственном опыте убедились, насколько важно иметь дружественные, рабочие отношения между представителями двух ответвлений власти. Это хорошо понимают и за рубежом. В ходе длительной эволюции парламентаризма был выработан в целом эффективный механизм связи между исполнительными и законодательными органами, который отчасти был закреплен в конституционном устройстве, а отчасти - в сложившихся традициях.

В странах, где правительство ответственно перед парламентом и где его формируют или партия большинства, или коалиция, господствующая в представительном учреждении, основу упомянутого механизма связи составляют партийные фракции. Члены кабинета министров в большинстве своем являются депутатами парламента, и они вместе с партийными лидерами формируют законодательную повестку дня, заботятся о партийной дисциплине внутри фракции и о проведении законопроекта через все перипетии политической борьбы и процедурные роуты. Именно принадлежность министров к партии или коалиции большинства и их ответственность перед парламентом и обуславливает взаимодействие двух ответвлений власти. В случае конфликта между правительством и законодателями последние всегда могут свалить неудобный кабинет посредством вынесения вотума недоверия. Эта угроза постоянно висит над правительством, и оно, помня об этой прерогативе парламента, старается быть осмотрительным, не злоупотреблять властью и налаживать конструктивные отношения с законодателями. В то же время и правящая партия или коалиция, заботясь о стабильности кабинета, не дает парламенту чрезмерной свободы рук.

При такой системе отношений между исполнительной и законодательными властями, между последними происходит своего рода разделение труда и сфер влияния. Правительство, как правило, выступает инициатором большинства законопроектов, но с вниманием прислушивается к замечаниям парламентариев и принимает поправки в сфере внутренней политики. Парламент же добровольно делегирует исполнительной власти военные и внешнеполитические

долномочия. Возникающие конфликты, если их не удается урегулировать путем компромиссов, улаживаются путем отставки кабинета, роспуска парламента и проведения досрочных выборов. Такой стиль характерен для большинства развитых стран - Англии, ФРГ, Японии, Италии и пр.

Сложнее бывает там, где имеется сильная президентская власть. Скажем, во Франции президент имеет право возвращать законы на дополнительное рассмотрение в парламент, ограничивать сроки обсуждения законопроектов, может вообще распустить Национальное собрание и объявить досрочные выборы. Он обладает, как уже говорилось, правом "резервировать" за собой определенные сферы политики /как правило, военную и внешнюю/. Он имеет собственный аппарат. Срок его правления - больше чем срок пребывания парламентариев в должности. Теоретически, хотя это и бывает редко, он может находиться у власти и при господстве в парламенте и в правительстве оппозиционной партии /так было, например, в 1986-1988 гг., когда правил танцем Ф. Миттерана и Ж. Ширака/. Президент обладает также указным правом, т.е. правом издания законов, минуя парламент. Он, кроме того, может выносить отдельные вопросы в обход парламента сразу на референдум.

Очевидно, что в данном случае исполнительная власть в лице президента и правительства намного сильнее, чем парламент, и последнему труднее отстаивать свои права. Здесь многое зависит от мудрости и доброй воли президента. Иначе, если глава государства изберет конфликтный стиль отношений с парламентом, механизм государственного управления страны может зайти в тупик, и власть будет нестабильна.

Еще более сложной проблемой являются отношения между исполнительной и законодательными властями в США. Если во Франции хотя бы часть исполнительной власти в лице Совета министров ответственна перед парламентом, то в США механизма парламентской ответственности администрации не существует. Конгресс, раз утвердив президентские назначения на правительственные посты, уже не может настоять на удалении в отставку всей администрации или отдельных ее членов. Существует только процедура импичмента - осуждения в уголовном порядке должностных лиц, допустивших нарушения закона. Сам президент избирается не конгрессом,

и на всеобщих выборах, т.е. он с полным правом может утверждать о наличии у него "мандата народа" на управление страной. В распоряжении главы исполнительной власти есть обширный личный аппарат — аппарат Белого дома и примыкающих к нему ведомств, которые назначаются непосредственно президентом и не подлежат утверждению в сенате. Президент обладает правом вето, которое является серьезным оружием в борьбе с конгрессом. Он, как и его французский "коллега" обладает указным правом.

В то же время, как уже говорилось, конгресс также обладает немалыми полномочиями. С помощью своих финансовых, правовых, внешнеполитических прерогатив он в состоянии добиться от президента проведения нужного государственного курса и отстоять свою независимость. В этом и заключается один из важнейших аспектов принципа "сдержек и противовесов", положенного в основу американского государственного устройства.

Но как же добиться взаимодействия между двумя органами политической власти? Как заставить их работать вместе, а не против друг друга? Ведь чисто теоретически, да и из американской истории мы знаем, что подобная система может давать сбои и приводить к конституционному кризису. Скажем, что получится, если растерявший доверие конгресса и народа президент не пожелает уйти в отставку? Как его заставить уйти со своего поста, если он не совершал никаких уголовно наказуемых преступлений? Нечто подобное было в период Уотергейта, когда Р.Никсон в течение почти двух лет после разоблачений неблагоприятных махинаций не желал подать в отставку. Лишь после того, как законодатели, покопавшись в его "грязном белье", нашли политический компромат и возбудили против него процесс импичмента, а среди законодателей нашлось необходимое число голосов для принятия соответствующего законопроекта, Р.Никсон вынужден был уйти из Белого дома.

К сотрудничеству президента с конгрессом побуждает ряд обстоятельств. Во-первых, это обычный здравый смысл, ибо и в Белом доме, и в Капитолии понимают, что хроническая конфронтация не позволит эффективно вести дела и неизбежно поставит вопрос о полезности самих государственных деятелей /если они не могут ужиться друг с другом/. Но одного этого мало, ведь, как

известно, здравый смысл время от времени изменяет большинству смертных.

Механизмы, наделенные на сотрудничество двух ответвлений власти, — и это во-вторых, заложены в конституционном устройстве США, в том же самом принципе "сдержек и противовесов". Конституционная доктрина США задумана "отцами-основателями" американского государства так, чтобы не только обеспечить независимость президента и конгресса друг от друга, но и принудить их к кооперации. Это достигается прежде всего сознательным переплетением полномочий исполнительной и законодательной властей. У президента есть право инициативы бюджетного законодательства, но без конгресса он не получит никаких ассигнований. Конгресс же знает, что как бы он ни отклонился от бюджетных предложений президента, все же нужно соблюдать меру в своих новациях, ибо глава государства обладает правом вето, которое он может употребить в отношении неудобного ему законопроекта. В свою очередь президент хорошенько подумает, пускать ему в ход вето или нет: ведь конгресс может его преодолеть, а отношения с Капитолием будут испорчены.

Такое же переплетение полномочий характерно для американской государственной системы и в области договорной политики. Как уже говорилось, Конституция США предусматривает право сената на вмешательство в процесс подготовки международных соглашений, хотя в целом на этом этапе исполнительная власть имеет неоспоримый приоритет. В то же время договор, разработанный и подписанный представителями администрации, попав на ратификацию в сенат, оказывается в полном распоряжении законодателей, включая и их право на внесение поправок. И все же последнее слово остается за президентом, который может принять, а может и не принять измененный вариант договора, если он его не устраивает.

Такое уникальное сочетание центробежных и центростремительных тенденций в государственном устройстве США приводит к ситуации постоянного балансирования на грани сотрудничества и конфликта в отношениях между президентом и конгрессом. Понятие "любовь-ненависть", взятое скорее из сферы человеческих отношений, пожалуй, образно и точно отражает характер этих отно-

шений.

В-третьих, для консолидации усилий президента и конгресса традиционно используется и партийный аппарат. Президент обращается к лидерам "своей" партии за помощью в случае необходимости, и они стараются мобилизовать членов фракции на поддержку того или иного законопроекта. Но в отличие от западноевропейских стран, партийный фактор в США действует менее эффективно. Дело и в том, что в этой стране правительство не ответственно перед парламентом, и в том, что в США возможна ситуация "разделенного правления", когда в Белом доме и конгрессе господствуют разные партии /что в принципе невозможно при системе парламентской ответственности кабинета/, и в том, что партийная дисциплина в американском конгрессе очень слаба, и обитатели Капитолия в первую голову руководствуются не партийными, а групповыми соображениями. Так что по своей значимости этот фактор не так важен, как другие в области сотрудничества президента и конгресса.

В-четвертых, в структуре президентской власти в послевоенный период возник специальный аппарат по связи с конгрессом, который перенял из практики лоббистов их методы работы с законодателями. ныне в этом аппарате работает несколько сотен человек и на него расходуется миллионы долларов в год³³. Президентские "толкачи" используют в своей деятельности такие методы, как личный контакт с законодателями, снабжение их нужной информацией, обслуживание личных и политических нужд обитателей Капитолия, воздействие на них с мест, через средства массовой информации и "группы давления", а когда нужно - шантаж и выкручивание рук³⁴. Этот механизм связи существенно помогает двум органам государственной власти США налаживать конструктивные отношения друг с другом и решать самые сложные вопросы.

Таким образом, в каждой стране, как бы это ни было трудно, в результате длительного развития и тщательного анализа парламентского опыта, были созданы свои формы и методы сотрудничества исполнительной и законодательной властей, найден свой способ решения этой нелгкой проблемы.

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ

Структура и характер органов местного самоуправления зависят прежде всего от общегосударственного устройства. Если государство унитарное, то нижележащей ступенькой государственной власти являются органы управления провинций, департаментов, графств и прочих административных единиц. Как правило, на этом уровне уже нет развитой системы представительных учреждений. Обычно при чиновнике, стоящем во главе управления подобной территорией и представляющем исполнительную власть, создаются совещательные органы, куда выбирают наиболее влиятельных или общественно активных граждан, которые должны обеспечить, с одной стороны, общественный контроль за действиями администрации, с другой - помочь ей наладить связи и взаимопонимание с населением. О какой-либо законодательной деятельности этих совещательных учреждений говорить не приходится.

Несколько иная система существует в тех государствах, которые организованы по федеративному принципу. В этом случае в субъектах федерации имеется развитая структура не только исполнительной, но и законодательной власти. Из наиболее развитых и крупных государств федеративную структуру имеют две страны - ФРГ и США. Рассмотрим функционирование местных законодательных учреждений на примере США, где имеется наиболее богатый опыт в этой области государственного строительства.

На фоне конгресса США законодательные собрания штатов нередко представляются чем-то второстепенным на политической арене. Это также ошибочно, как и то, что вся политика на уровне штатов есть якобы "задворки" американской политической жизни.

Прежде всего штаты косвенно контролируют выдвижение и избирание всех сенаторов США, т.е. состав одной из палат конгресса /до 1913 г. сенаторы вообще избирались legislатурами штатов/. Наряду с этим голос партийной организации штата нередко оказывается решающим и при избрании членов палаты представителей.

Во-вторых, известно, что основные буржуазные партии страны представляют по существу объединение партийных организаций

штатов. При этом последние имеют в своем распоряжении больше ресурсов /финансы, кадры/, чем национальные комитеты республиканской и демократической партий. Партия, утратившая опору в штатах, обречена на исчезновение, тогда как потеря позиций в Вашингтоне, будь то Белый дом или большинство в палатах конгресса, означает лишь временное ослабление роли данной партии в центральном государственном органе.

В-третьих, партийные организации штатов, первичные выборы в отдельных штатах зачастую, особенно в последние десятилетия, определяют фигуру того политика, которого правящие круги считают подходящим кандидатом на пост президента. Многие президенты США имели опыт работы на посту губернатора штата.

Легислатуры штатов - вообще традиционный плацдарм политической карьеры в США. Так, из 50 губернаторов в 1979 г. почти 3/5 в прошлом были законодателями штатов; из 74 членов палаты представителей США, избранных впервые в 1980 г., 33 ранее входили в состав легислатур штатов.

Законодательные собрания как в фокусе отражают важнейшие политические процессы - борьбу между различными партиями и группировками, проблемы, стоящие перед страной. В этом плане легислатуры штатов представляют микрокосм буржуазной демократии в США со всеми ее особенностями.

В компетенцию штатов входит регулирование внутрیشтатной торговли, установление системы органов местного самоуправления, поддержание здравоохранения и правопорядка, изменение конституций штатов, ратификация поправок к Конституции США тремя четвертями штатов. Кроме того, штаты проводят выборы: президент избирается коллегией выборщиков, где представительство каждого штата равно числу его сенаторов и членов палаты представителей в федеральном Капитолии; штаты являются также границами избирательных округов.

Согласно Конституции США, часть законодательной власти конгресс осуществляет совместно со штатами. Это вопросы промышленного и социального законодательства, управления земельной собственностью федерации и отдельных штатов, законодательство о транспорте и т.д. Вместе с тем X поправка к Конституции сохраняет за штатами суверенные, недеделируемые, так называемые

ые остаточные полномочия.

Однако в Конституции установлен и ряд ограничений на законотворчество легислатур штатов: они не могут вступать в договоры, чеканить монету, выпускать кредитные билеты, принимать законы, нарушающие обязательства по контрактам, взимать пошлины на ввозимые и вывозимые товары без согласия конгресса США, содержать войска в мирное время /статья I, раздел IO/, положение в надлежавшей правовой процедуре /XIV поправка к конституции/ в трактовке Верховного суда запрещает штатам принимать законы в нарушение Вилля о правах.

В последние два десятилетия в США происходит усиление роли законодательных собраний штатов в политическом процессе. Прежде всего легислатуры активизировали свой надзор и контроль за деятельностью исполнительных органов штатов. Okрепло также внимание законодателей штатов к реализации на местах федеральных программ и формированию собственного бюджета штата. Большие усилия легислатуры штатов предприняли по совершенствованию уголовного законодательства, по принятию мер в области финансов, налогообложения, образования, здравоохранения, управления, охраны окружающей среды, развития транспортной сети.

Система выборов в законодательные собрания штатов, их специальный состав во многом напоминают федеральный конгресс, хотя и с учетом местной специфики. Несколько ниже, правда, средний возраст депутатов легислатур штатов, чем членов конгресса США. И это понятно. Для того, чтобы добиться избрания в вашингтонский Капитолий, нужно больше времени, связей и финансовых возможностей. Денежное вознаграждение и привилегии местных законодателей не идут ни в какое сравнение со статусом члена конгресса. Обитатели столичного Капитолия получают жалование от 2 до 10 раз выше, чем их "коллеги" из штатов³⁵.

Продолжительность сессий легислатур штатов по сравнению с конгрессом США невелика. Если последний работает круглый год, то, скажем, в легислатурах 14 штатов сессии проводятся не ежегодно, а один раз в два года. Продолжительность сессий не превышает 60-90 дней, т.е. местные законодатели, как правило, работают в легислатурах "без отрыва от производства".

Организация законодательных собраний почти повсеместно по-

вторяет федеральный Капитолий: во всех штатах, исключая Небраску, две палаты. Число законодателей в legislatures штатов колеблется в широких пределах. Так, в Нью-Гэмпшире в нижней палате насчитывается 400 конгрессменов, а в Аляске и Неваде — лишь по 40 членов. В legislatures 33 штатов срок полномочий сенаторов составляет 4 года, в остальных — два. В 45 штатах члены палаты представителей, как и в федеральной, избираются на два года, а в Алабаме, Луизиане, Мэриленде и Миссисипи — на 4 года.

Власть в законодательных собраниях более централизована, чем в федеральном конгрессе. Фактически всеми делами там управляет узкий круг руководителей legislatures — спикер палаты представителей, председатель сената, представители партийной иерархии, председатели комитетов.

Структура комитетов напоминает федеральную, за исключением комитетов военной и внешнеполитической сферы. В нижних палатах legislatures штатов насчитывается в среднем по 18 постоянных комитетов, а в сенатах — по 16. Бывают и исключения. Так, в Миссисипи было 60 постоянных комитетов, в Северной Каролине — 77. Процедура работы законодательных собраний фактически полностью повторяет конгресс США.

В отличие от наших отечественных реалий, отношения между legislatures штатов и федеральным конгрессом строятся не на принципах конфронтации, а сотрудничества. Для США, как и других стран, основанных на федеральных принципах, "война суверенитетов" — дело крайне редкое, исключительное. Для американского государственного права характерна совершенно четкая постановка вопроса: федеральные органы власти пользуются неоспоримым преимуществом при решении важнейших вопросов над legislatures штатов. Их компетенции четко разграничены, а в спорных случаях решения федерации более авторитетны, чем законы штатов.

Представляет интерес строение местных органов управления и на более низком уровне. Наши государственные традиции подразумевают наличие представительных учреждений в виде Советов на всех уровнях власти вплоть до районов и сельсоветов. Причем, эти структуры достаточно громоздки: в райсоветах насчитывается до 100 депутатов, а в областном — даже 200. Однако эффективность работы этих "малых парламентов", особенно в части

их взаимодействия с исполнительной властью, оставляет желать лучшего.

Для большинства зарубежных стран эта ситуация просто немислима. Там основным органом местной власти является городской муниципалитет, т.е. исполнительная власть. Представительные учреждения фактически полностью отсутствуют, если не считать муниципального совета, куда избираются наиболее влиятельные граждане города, задача которых состоит в предоставлении консультаций муниципальным чиновникам, распределение годичного бюджета и контроль за его исполнением. Ни о каких законодательных актах с их стороны и говорить не приходится. Законодательство — прерогатива центральных /или штатных, земельных — там, где федеральное устройство/ законодательных органов власти. Мэр города или избирается на прямых выборах/ в этом случае он почти независим от муниципального совета/, или назначается из числа членов упомянутого совета, или приглашается вообще со стороны на контрактной основе. Таким образом, преобладание исполнительной власти на местах — это характерная черта для государственного строительства подавляющего большинства развитых зарубежных стран. И это целесообразно, ибо так можно более эффективно наладить работу органов управления и навести должный порядок в городе.

В дополнение к этим официальным структурам в странах зарубежья существуют и органы общественного самоуправления — домовые комитеты, советы кварталов, коммун, графств, которые направляют общественную энергию граждан на решение конкретных вопросов и проблем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате длительного исторического процесса в большинстве развитых зарубежных стран сложилась разветвленная и вполне эффективная система представительных учреждений. Характерными чертами парламентаризма являются мобилизация социальной энергии граждан на сторону государственной власти и существ-

вующего политического режима, специализация процесса управления и законотворчества, наличие сдерживающих и балансирующих элементов для ограничения исполнительной власти и предотвращения авторитарных и тоталитарных тенденций в государственном механизме, наличие каналов связи с электоратом, позволяющих проводить коррекцию государственного курса и пр. Сложившаяся структура и процедурные правила парламентов позволяют им надлежащим образом выполнять возложенные на них задачи.

Парламентаризм выдержал проверку временем и доказал, что может претендовать на универсализм. Разумеется, нет смысла навязывать его конкретные принципы всем странам мира и тем более насильственно. В то же время усвоение этих принципов содействует распространению демократии и наиболее прогрессивных способов управления в той стране, которая решила заимствовать опыт парламентаризма. Наша страна не является исключением из этого правила. Очевидно в ходе политической реформы, происходящей ныне в СССР, необходимо учесть и творчески перенять такие несомненно прогрессивные черты парламентаризма, как методы работы с избирателями, организация структуры представительных учреждений, демократические процедуры, отлаженная система отношений с исполнительной властью, эффективная и вместе с тем экономная структура местных представительных учреждений, наличие сдержек и противовесов в государственном устройстве и т.д. Остается выразить надежду, что наши собственные законодатели сумеют сделать это так, чтобы не повредить нашим национальным интересам, традициям, а, наоборот, содействовать социально-экономическому и политическому развитию страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR), 1983. January 29. P.222.
2. Савельев В.А. США: кризис законодательной власти. М.: Юридическая литература, 1986. С.87.
3. CQ Guide to U.S. Congress. Wash.: Congressional Quarterly, Inc., 1982. P.407-408.
4. Цит. по: Савельев В.А. Капитолий США: прошлое и настоящее. М.: Мысль, 1989. С.25.
5. Там же. С.32.
6. CQWR, 1986. N 45. P.2861.
7. Statistical Abstract of the United States: 1988. Wash.: US GPO, 1987. P.244-248.
8. CQ Guide...P.719, 728-732.
9. Abshire D. Foreign Policy Makers: President vs. Congress. Beverly Hills/L.: Sage Publications, 1979. P.66.
10. Statistical Abstract of the United States: 1982-1983. Wash.: US GPO, 1982. P.489; Statistical Abstract of the United States: 1984. Wash.: US GPO, 1983. P.262.
11. Breichte A. 1977 Elections and the Future of Electoral Reform in Israel // Israel at the Polls. The Knesset Elections of 1977/Ed. by Howard R. Penniman. Wash.: AEI, 1979. P.39-40.
12. Савельев В.А. США: кризис законодательной власти. С.42.
13. Senate Election Law Guidebook, 1982. Wash.: US GPO, 1982. P.308.
14. The Jerusalem Post, 1988, November 3.
15. The Jerusalem Post, 1988, October 14, November 3.
16. Breichte A. Op.cit. P.41.
17. Ibid.
18. Ibid. P.48-49.
19. Савельев В.А. США: кризис законодательной власти. С.52.
20. Senate Election Law Guidebook 1982. Senate Document 97-22, P.50-51.
21. Bein E. The Financing of Elections// Israel at the Polls. P.200.
22. Ibid. P. 215-216.

23. Ibid. P.217.
24. См.: Государство Израиль. Справочник. М.: Наука, 1986. С. 130.
25. Davis J., Ringuist D. The President and Congress: Toward a New Power Balance. Woodbury, N.J.: Barron's Educational Series, Inc., 1975. P.82; Schlesinger A.M. The Imperial Presidency. L., 1974. P.53-54; CQ Guide to Congress. P.315.
26. Statutory Authorization Under the War Powers Resolution-Lebanon. Hearing and Markup Before the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. 95th Congress, 1st Session. Wash.: US GPO, 1983. P.103-107.
27. The Presidency and National Security Policy/Ed. by R.G. Hoxie. N.Y.: Center for the Study of the Presidency, 1984. P.381-383.
28. Савельев В.А. Капитолий США: прошлое и настоящее. С.172; Нилорко Ю.И. Конституционные взаимоотношения президента и конгресса США в области внешней политики. Киев: Наукова думка, 1979. С.141; Powers of Congress. Wash.: CQ Press, 1976. P.65.
29. Диврей га-Кнессет га-Шлишит. Мошав Рилон. Га-Мешивот 1-3 /17 августа 1955/. Иерусалим, 1955. С.1-285.
30. Statistical Abstract of the United States: 1979. Wash.: US GPO, 1979. P.277.
31. Диврей га-Кнессет, 1949-1990.
32. Peretz D. The Government and Politics of Israel. Boulder: Westview Press, 1983. P.163.
33. Current American Government, 1978. Wash.: CQ, Inc., 1978. P.116.
34. См. подробнее: Сергунин А.А. США: аппарат президента по связи с конгрессом и внешняя политика. Нижний Новгород: Волго-Вятское книжное издательство, 1990. С.88-97.
35. Савельев В.А. Капитолий США: прошлое и настоящее. С.239.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Историческая роль и функции парламентаризма	4
Избирательная система	17
Полномочия парламентских органов	34
Структура и процедура работы парламентских учреждений	34
Взаимоотношения законодательной и исполнительной властей	40
Местные органы власти	45
Заключение	49
Литература	51

Олег Алексеевич Колобов, Александр Алексеевич Корнилов,
Александр Анатольевич Сергунин

Парламентаризм: зарубежный опыт

ИБ 016

Темплан 1991, поз. 016

Редактор Н. В. Артемьева.

Подписано в печать 06.09.91. Формат 60×84 1/16.
Бумага типографская. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 3,5. Уч.-изд. л. 3. Тираж 500 экз. Заказ 1481. Цена 2 руб.

Изд-во ННГУ, 603600. Н. Новгород, пр. Гагарина, 23.

Типография ННГУ, Н. Новгород, ул. Свердлова, 37.

2 руб.