

МАТЕРИАЛЫ 3 О СВОБОДЕ



Роль законодательных органов в демократическом обществе

Норман Орнстин

В основе демократии лежит идея самоуправления народа и ответственности народных представителей за свои действия. Соответственно, законодательный орган, представляющий народ и действующий в его интересах, – это стержень западной демократии. Но в чем конкретное назначение законодательного органа и какова его роль в демократии?

Самое простое определение сводится к тому, что законодательный орган разрабатывает законы. Оксфордский Словарь английского языка определяет законодательный орган, как «Группу лиц, наделенных полномочиями разрабатывать законы страны или штата». Однако это определение охватывает лишь малую часть обязанностей и видов деятельности законодательного органа и не отражает всего многообразия форм законодательных органов, существующих в различных странах мира.

Сначала мы рассмотрим основные функции, которые присущи законодательным органам во всех демократических странах. Затем поговорим о некоторых различиях между законодательными органами. В качестве основного, но не единственного примера мы

используем различия между Конгрессом США и британским Парламентом, по образу и подобию которых многие страны создавали свои законодательные органы. Конгресс США и британский парламент различаются по принципу формирования законодательного органа, роли партии большинства и оппозиционной партии, роли внепарламентских групп и по внутренней структуре.

Характер функционирования правительства и демократии в целом в любом демократическом обществе зависит от того, как сформирован законодательный орган, каким путем избраны его члены, какими полномочиями он наделяется (наряду с другими органами власти), каким образом партии меньшинства обеспечены правом и средствами выразить свое мнение, как организована внутренняя деятельность этого органа и каков утвержденный порядок его заседаний, слушаний и прений.

Ни на один из перечисленных вопросов нет простого и универсального ответа. Эволюция законодательных органов зависит от культурных, исторических и политических условий. Некоторые страны предпочитают всеоб-

щие выборы, другие проводят выборы на уровне местных избирательных округов, от каждого из которых выдвигается один кандидат. В одних странах законодательные органы играют большую роль во внешней политике, в других они внешней политикой не занимаются. Где-то имеются развитые системы комитетов с четким разделением обязанностей, а есть страны, где законодательные органы не имеют разветвленной системы разделения труда. Одни парламенты функционируют на основе двухпартийной системы, другие – по многопартийной. Ясно одно: без живого и эффективного законодательного органа и законодательного процесса не может быть действенной демократической системы с гласной оппозицией, подотчетным правительством и возможностью для граждан высказаться и быть услышанными по любому вопросу.

ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА

Хотя высший законодательный орган – это прежде всего социально-политический институт, в структуре которого разрабатываются и принимаются зако-

ны, следует помнить, что он выполняет целый ряд других важных функций. Вопреки словарному определению, законодательный орган – не единственный государственный институт, разрабатывающий и проводящий в жизнь законы. Те же функции могут осуществляться исполнительными властями, судами и государственным аппаратом. Чем же отличаются от них законодательные органы?

Первая и самая главная черта законодательного органа – это представительство, то есть изначальная, непосредственная связь с народом. Как писал Джон Стюарт Милль в 1862 году, законодательный орган в представительной демократии функционирует как глаза, уши и голос народа.

Задача представительного собрания состоит в надзоре и контроле за правительством: проливать свет гласности на его действия, добиваться полного обсуждения и обоснования любых правительственных решений, в отношении которых у народа есть сомнения, осуждать те из них, что достойны осуждения... Помимо того, Парламент ... должен быть для страны одновременно Комитетом по рассмотрению жалоб и Форумом для выражения мнений.

В дополнение к тому, что парламент становится законным органом для выражения воли народа, у него есть и другие отличительные черты. Так, большинство парламентов состоят из людей, которые хотя бы теоретически равны между собой. Хотя некоторые члены парламента занимают руководящие посты или выполняют особые обязанности, каждый член имеет обычно один голос. То есть, законодательное собрание выступает как *коллективный орган для принятия решений.*

Законодательные органы определяют политику и разрабатывают законы путем обсуждения. Хотя в целом решения законодательных органов основываются на неких общих принципах в писаных и неписаных конституциях, эти решения не обязательно исходят из существующего права или конкретных юридических прецедентов. Этим законодательные органы отличаются от судов.

Кроме прямой законодательной функции, большинство законодательных органов выполняют уникальную

воспитательную функцию. Члены законодательного органа стараются сформулировать сложные вопросы ясно и четко определяя политические альтернативы. Они используют свои знания и опыт в отборе информации, поступающей из разных источников, для разрешения идеологических споров и, в конечном счете, представляют своим избирателям четко определенные варианты решений. Образовательная функция становится все более важной по мере усложнения структуры человеческого общества, расширения сферы деятельности правительства и более широкого освещения работы законодательного органа в телепрограммах.

Другая характерная черта большинства законодательных органов – это двойная роль, которую играют ее выборные члены. С одной стороны, законодательные органы разрабатывают законы, которые касаются всего общества и принимаются, исходя из совместных интересов общества в целом. С другой стороны, отдельные законодатели обязаны представлять интересы своих избирательных округов. Это противоречие свойственно лишь тем формам представительных органов, члены которых избираются по округам.

В Палате общин британского Парламента, а также во многих других парламентах и в Конгрессе США отдельные избирательные округа, определяемые географическими границами, имеют по одному представителю. Другие законодательные органы, например, в Голландии, используют систему пропорционального представительства. Хотя кандидаты могут выдвигаться от определенных географических районов, выбираются они в ходе национальных выборов, причем места в парламенте отводятся партиям в соответствии с набранным ими количеством голосов. В некоторых системах для получения мест в парламенте партия должна набрать от 5 до 10 процентов общего числа голосов. В других системах достаточно одного процента.

Известный политический мыслитель и законодатель Эдмунд Бёрк живо описал противоречие между функциями делегата и доверенного лица в своей речи перед своими избирателями в городе Бристоле в 1774 году. Рассуждая о том, следует ли представителю быть просто делегатом, выражающим взгляды и интересы своих

избирателей или доверенным лицом, которое выражает свое независимое суждение о том, что лучше для народа, даже если это приходит в противоречие с интересами и пожеланиями его собственного избирательного округа, Бёрк без колебаний отдает предпочтение второму варианту.

Безусловно, господа, для представителя большое счастье и слава, если он живет в тесном союзе, точном ответственности и беспрепятственном общении со своими избирателями. Их пожелания накладывают на него большую обязанность; он должен уважать их мнения; он должен постоянно уделять внимание их делам... Но свое беспристрастное мнение, зрелое суждение и просвещенность он не должен принести в жертву ни вам, ни кому бы то ни было еще, ни какой бы то ни было группе людей... Парламент – это не собрание послов, представляющих различные и враждебные друг другу интересы, которые каждый из них должен поддерживать в качестве проводника и защитника в борьбе с другими проводниками и защитниками, парламент – это собрание для обсуждения вопросов одного народа, имеющего один общий интерес. При этом ни местные задачи, ни местные предпочтения не должны быть решающими. Таковыми должны быть интересы общего блага, достигаемые путем совместного размышления. Разумеется, вы выбираете члена парламента, но как только вы избрали его, он перестает быть жителем Бристоля и становится членом парламента.

Противоречие между ролью законодателя в качестве доверенного лица и делегата, отмеченное Бёрком, существует во всех законодательных собраниях. Это противоречие может протекать из противопоставления конкретных нужд географически небольшого района и нужд всего народа, либо нужд узкой профессиональной или этнической группы и нужд всей нации.

Каждая страна и каждый законодательный орган сами должны решать, как направлять и балансировать эти различные интересы. Если минимум голосов для получения места в законодательном органе чрезмерно занижен, это может привести к тому, что небольшие группы, которые представляют узкие интересы, могут приобре-

ти несоразмерно большое влияние, от чего страдают интересы большинства. Однако создание слишком крупных избирательных округов или проведение выборов только на национальном уровне лишает голоса этнические меньшинства и другие группы, что создает у них ощущение бессилия и ущемленности.

Законодательная система США отчасти была реакцией против британской парламентской системы. Создатели Конституции США заимствовали понятие представительного правительства из теории социального договора Джона Локка и других политических философов, в соответствии с которой законная власть должна быть основана на согласии управляемых. Кроме того, особенности колониального общества, в котором мало кто претендовал на особые иерархические или наследственные привилегии, облегчили принятие формы представительства, основанной на прямых всеобщих выборах. В колониальной Америке никто не претендовал на роль аристократии, а между социальными классами не было четких границ. Землевладение было основано в гораздо большей степени на личной инициативе, нежели на богатстве или социальном статусе, и для всех желающих земли было с избытком. Все эти факторы ставили американских колонистов относительно в одинаковое положение и способствовали созданию духа самоуправления и распространению идеалов равенства.

Члены Конгресса со временем стали выступать все больше как доверенные лица всего народа, а не прямые представители своих избирательных округов. Чаще всего они берут на себя эту роль в соответствии личными взглядами или в связи с неотложностью или сложностью конкретных вопросов. И все же они по-прежнему сохраняют прочные связи со своими избирателями, что обычно предопределяет их голосование по вопросам местного значения.

ФОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Как видно из только что изложенного краткого описания системы США, характер законодательного собрания определяется во многом историческими и культурными традициями народа или государства. Законодательные

собрания существуют не только в демократических обществах. Определенная роль им отводится и при недемократических режимах. Примером может служить Верховный Совет в бывшем Советском Союзе.

Такие законодательные органы служат механизмом для автоматического одобрения политики правительства. Легитимизируя правительство, они тем самым обеспечивают стабильность политической системы в целом. Хотя законодательные органы такого рода и не служат средством прямого или косвенного участия народа, они обеспечивают пополнение высшего эшелона власти из среды избранных.

При открытых, демократических режимах законодательные органы могут иметь разную форму. Одно из основных различий между ними связано с тем, какое место законодательные органы занимают во всей политической системе, частью которой они являются. Например, законодательный орган может быть частью парламентской системы правления. Другая форма – когда он встроен в систему, основанную на разделении властей, которая называется «президентская система». Различие между этими двумя формами законодательных органов связано с устройством политической системы и в решающей степени определяет роль законодательного органа.

В парламентской системе исполнительная власть и руководители административного аппарата выбираются парламентским большинством и подотчетны ему. В системе, основанной на разделении властей, например, в условиях президентской системы США, исполнительная власть и кабинет министров полностью отделены от законодательного органа. Таким образом, законодательный орган имеет свои собственные ресурсы, цели и обязанности. Никто (за исключением вице-президента – в случае США) не может быть одновременно членом исполнительной и законодательной власти. В зависимости от динамики партийной жизни, эти две ветви могут противоречить по отношению друг к другу в вопросах политических приоритетов и законотворческой деятельности.

Законодательный орган в парламентской системе – это *парламент*; в президентской системе – *конгресс*. Различия в названии отчасти отражает различия в существе указанных органов. Как отметил политолог Джеймс

Уилсон, слово парламент происходит от французского слова *parler* «разговаривать», в то время как слово «конгресс» происходит от латинского *congressus* «собираться вместе». Хотя большинство законодательных органов принадлежит к одной из двух указанных категорий, названия их нередко могут вводить в заблуждение. Например, высший законодательный орган Венгрии сходен с парламентом, однако его название – «Национальная ассамблея» может создать иное впечатление. Точно так же в России слово «Совет» не вполне отражает тот факт, что законодательный орган является частью президентской системы.

Основная функция парламента состоит в том, чтобы обсуждать *политические вопросы*. Ключевым в его деятельности является период вопросов и ответов, в течение которого члены правительства отвечают на острые вопросы со стороны членов парламента, в основном членов оппозиции. С другой стороны, основной функцией конгресса считается принятие законов. Он трансформирует идеи или предложения в государственную политику посредством дискуссии, переговоров и компромиссов.

В 1975 году известный исследователь американского конгресса Нелсон Полсби предложил иную формулу для описания этого различия. По мнению Полсби, законодательные органы делятся на два основных типа.

Первые можно назвать аренами для обсуждения идей и политических вопросов, аренами, где сталкиваются основные политические силы в жизни общества. Чем более открыт режим, тем разнообразнее действующие на этой арене силы, тем выше степень их представительности и ответственности. Вторые можно назвать орудиями преобразования, которые трансформируют идеи в законы.

Они обладают и активно пользуются полномочиями, перерабатывать поступающие из различных источников предложения в законы. Важно, чтобы совершился акт трансформации законопроекта в закон. А это, в свою очередь предполагает сложное разделение труда между подразделениями внутри парламента.

Хорошим примером законодательного органа первого типа, органа-арены, можно считать британский Парламент.

АМЕРИКАНСКИЙ ЗАКОН О ЧИСТОТЕ ВОЗДУХА

Принятие Закона о чистоте воздуха в 1990 году наглядно показывает механику работы американского Конгресса. Компромиссный закон о контроле над загрязнением атмосферы был принят лишь после десяти с лишним лет дебатов, когда законодатели фактически оказались в тупике. Чтобы в конечном счете принять закон, приемлемый для всех заинтересованных сторон, в нем пришлось сбалансировать интересы администрации, активистов движения в защиту окружающей среды, промышленников и отдельных конгрессменов, представляющих интересы округов и избирателей.

Закон 1990 года фактически подтвердил принятый в 1970 году первоначальный Закон о чистоте воздуха. В те времена он считался наиболее всеобъемлющим национальным законом о контроле над загрязнением окружающей среды. Однако к восьмидесятым годам одни его статьи устарели, а другие недостаточно активно претворялись в жизнь, а между тем воздух в стране становился все более и более загрязненным.

Несмотря на очевидность того, что чистота воздуха имеет первостепенное значение, любые существенные изменения в тексте закона неизбежно привели бы к потере многими американцами работы, а также к дополнительным производственным затратам и повышению потребительских цен. Многие просто не желали платить такую высокую цену.

В восьмидесятые годы попытки сделать более строгим закон о чистоте воздуха закончились неудачей. Лидеры Палаты представителей и Сената использовали максимум влияния, чтобы не допустить голосования по этому вопросу, да и члены администрации Рейгана не стремились способствовать этому.

В 1989 году, благодаря стечению обстоятельств, появилась какая-то перспектива выхода из тупика. Во-первых и прежде всего, новая администрация президента Джорджа Буша решительно выступила в поддержку закона и выдвинула ряд предложений. Во-вторых, давний сторонник принятия закона о чистоте воздуха Джордж Митчелл стал лидером сенатского большинства. Он заменил на этом посту Роберта Бэрда, который долгие годы препятствовал принятию закона, опасаясь, что его избиратели из угледобывающего штата Западная Вирджиния могут из-за этого пострадать. В-третьих, возросло давление общественности, которая требовала принять закон из-за глобального потепления и разрушения озонового слоя.

Все это помогло наконец совместить интересы регионов с интересами защитников окружающей среды и промышленников. Тем не менее, работа над текстом закона оказалась делом трудоемким и долгим. Законопроект, представленный Президентом Бушем в июне 1989 года, обрел силу закона лишь 15 ноября 1990 года.

В этом законе были названы четыре главных источника загрязнения атмосферы: городской смог, автомо-

бильные выхлопы, загрязнение воздуха ядовитыми веществами и кислотный дождь. В отношении каждого из этих источников был выдвинуты требования и нормы, установленные сроки исполнения, а также определены санкции за неисполнение. Каждая из статей закона затронула так или иначе интересы различных регионов и отраслей промышленности страны. Ради создания сильной и активной коалиции представителям каждой из этих групп пришлось пойти на взаимные компромиссы и соглашения.

Законопроект об окружающей среде проходил через Палату представителей и Сенат по-разному, в силу различия действующих там правил и норм, а также противоположных устремлений парламентариев. И в течение всего этого процесса шел постоянный диалог с представителями администрации. Хотя принятый в итоге закон разочаровал некоторых из активистов движения в защиту окружающей среды, демократические лидеры Конгресса поддержали этот закон, поскольку понимали, что им вряд ли удастся убедить республиканскую администрацию в необходимости предпринять что-то более серьезное. Главной заботой Президента был вопрос о том, во сколько обойдется претворение закона в жизнь, и поэтому на протяжении всего процесса переговоров он ясно давал понять, что воспользуется правом вето в отношении любого законопроекта, выходящего за установленные пределы расходов.

В Сенате законопроект чуть было не провалился из-за того, что бывший лидер большинства Бэрд предложил поправку, против которой решительно выступила администрация. Чтобы получить поддержку, Бэрд использовал свое положение председателя сенатского Комитета по ассигнованиям. Однако поправка Бэрда все-таки не добралась нужного количества голосов и не прошла при сорока девяти голосах «за» и пятидесяти – «против».

В Палате представителей большинство спорных вопросов обсуждались на уровне комитетов, и дебаты на заседании палаты были краткими. Хотя мало кто из конгрессменов считал законопроект завершенным, но оппоненты решили, что принятия этого закона все равно не избежать, а сторонники предпочли не рисковать, опасаясь, что законопроект вообще не будет принят, если они сформируют более жестко его положения.

На совместном заседании Палаты представителей и Сената компромисс был достигнут. Присутствие членов администрации ускорило процесс. Законопроект прошел подавляющим большинством голосов в обеих палатах. Для многих законодателей этот законопроект пришелся весьма кстати. Дело в том, что он был принят буквально за несколько дней до выборов, когда волна общественного недовольства Конгрессом, как общественным институтом, достигла своей наивысшей точки. Приняв этот закон, законодатели могли представить его как положительный результат деятельности законодательной системы в целом.

мент. Конгресс США, напротив, – пример законодательного органа второго типа, органа-преобразователя. В британской системе исполнительная власть – премьер-министр – и законодательная власть – парламент – связаны между собой и контролируются одной и той же партией. Поэтому необходимость и возможность кардинальных преобразований в политических решениях уменьшаются. Парламент по существу выступает арендой, на которой обнародуются и отрабатываются различные политические варианты в ходе дискуссии, причем внутрипартийные конфликты, серьезные компромиссы и личная инициатива практически отсутствуют. Райл, бывший секретарь британской Палаты общин так описывает британский Парламент:

Вот уже много лет британский Парламент не использовал своих властных функций непосредственно. Он представляет собой форум, на котором правительство демонстрирует свою власть... Другими словами, власть осуществляется не Парламентом, а через Парламент.

С другой стороны, Конгресс США занимает гораздо более энергичную позицию. Здесь мы видим конфликты, компромиссы и индивидуальную инициативу. Происходят постоянные взаимные уступки по мере того, как поступающие из всех подразделений политической системы предложения трансформируются в законодательные акты.

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

В британской политической системе господствуют политические партии. Британское правительство формируется тогда, когда монарх, по просьбе премьер-министра, распускает парламент и назначает выборы. В ходе выборов премьер-министр (или лидер парламентского большинства, если премьер-министр снимает свою кандидатуру) выступает против лидера партии меньшинства. Победитель формирует новое правительство. Он или она назначает кабинет министров и других государственных руководителей из числа членов партии парламентского большинства. Это правительство остается у власти до тех пор, пока парламент вновь не будет распущен.

Процесс принятия политических решений в британской системе относительно гладок: правительство партии большинства определяет политику, а парламентское большинство одобряет ее. За одним небольшим исключением во время второй мировой войны, правительство рабочего большинства в Палате общин проводило все наиболее важные законы в период с 1895 по 1972 год. Это обусловлено целым рядом обстоятельств, а именно: готовностью правительства идти на уступки, чтобы избежать бунта внутри партии; желанием рядовых членов парламента, не являющихся членами кабинета, то есть «заднекамеечников», в конечном счете получить министерские посты; опасением, что избиратели не станут голосовать за партию, не сумевшую сохранить единство; наконец, удивительной лояльностью членов в отношении своей партии и ее целей. Несомненно, что определенную роль играют и личные интересы части членов парламента. Каждый член парламента понимает, что голосуя против правительства, он или она рискует сместить это правительство, что приведет к новым выборам, на которых член парламента вместе со своей партией могут потерпеть поражение.

Партия в Англии не только формулирует и контролирует политические решения, но в значительной степени формирует и выражает общественное мнение. Поэтому члены парламента не нуждаются в такой же степени автономности и таких ресурсах, какими обладают члены Конгресса США – они получают всю необходимую им информацию, а также поддержку от мощного партийного аппарата. Партийная система имеет глубокие корни в истории Англии. Различные попытки реформировать политическую систему окончились неудачей именно из-за силы и монолитности партийной системы.

Хотя в британской парламентской системе доминирует партия большинства, не следует преуменьшать значения парламентской оппозиции. Одни считают оппозицию не чем иным, как «завтрашним правительством», другие признают за ней иную важную роль. Герхард Кунц, бывший член германского Бундестага, считает, что оппозиция выполняет важную функцию в любом парламенте. Правительство, указывает он, просто представляет и одобряет законопроекты. Тогда как

дело оппозиции – критически мыслить, заставлять правительство обосновать свою позицию и временами вносить изменения в законодательные акты.

В британском Парламенте оппозиция играет важную роль. Оживленные дебаты – характерное явление. Оппозиция должна четко формулировать свои заявления и должна быть готова выступить единым фронтом, когда большинство ошибается или теряет популярность.

Совсем иной представляется роль политических партий в Конгрессе США. Хотя каждый член Конгресса принадлежит к одной из двух основных партий и партийная принадлежность влияет на голосование, партии в Соединенных Штатах отнюдь не обладают той степенью монолитности, которая характерна для британских парламентских партий. Партии в Конгрессе США представляют собой широкие коалиции, они децентрализованы, в них по существу отсутствует иерархия, и они занимают относительно гибкую позицию по целому ряду вопросов. Поэтому во многих случаях позиция партии может быть непоследовательной.

Законодательная система в Соединенных Штатах стремится отразить различные интересы и обеспечить принятие законодательных актов, представляющих собой результат компромисса. Когда большинство в законодательном органе принадлежит одной партии, а исполнительная власть – другой (что имело место в Соединенных Штатах с 1987 по 1993 гг.) для принятия законопроекта необходима поддержка со стороны обеих партий. (В США Президент обладает правом наложить вето на законопроект, однако его вето может быть аннулировано, если за это проголосуют по две трети членов каждой из палат Конгресса.)

Хотя члены оппозиционной партии США часто приходят в отчаяние по поводу своей неспособности контролировать законодательный процесс, на самом деле они имеют гораздо большее влияние, чем оппозиция в британском Парламенте. Они могут объединяться с большинством при голосовании по законодательству, которое отвечает их специфическим интересам. Кроме того, в зависимости от своей численности в палате, они могут оказывать определенное влияние при обсуждении проектов законов.

ЗАКОН О ПОДУШНОМ НАЛОГЕ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Если мы вкратце рассмотрим британский Билль о финансах местных органов власти, главным компонентом которого является известный закон о «подушном налоге», мы получим некоторое представление о том, как спорные вопросы законодательства решаются в британском парламенте. В разработке и принятии этого противоречивого законопроекта важную роль сыграли и правительство, и «заднескамеечники» большинства, и оппозиция.

«Подушный налог» был предложен в 1987 году правительством Великобритании, которое возглавляла премьер-министр Маргарет Тэтчер. По существу, было предложено изменить процедуру взимания налогов британскими местными властями. Вместо налога на собственность, была введена одинаковая оплата местного подоходного налога всеми гражданами независимо от их дохода. Идея заключалась в том, чтобы каждый гражданин платил одинаковый налог за коммунальные услуги, предоставляемые всем на равных основаниях.

Противники законопроекта заявили, что он несправедлив, так как получается, что и богатые и бедные должны платить один и тот же налог. Парламентская оппозиция считала, что принятие такого закона означало бы «забвением принципа справедливости в налогообложении граждан».

Несмотря на широкую оппозицию законопроекту в парламенте и вне его, правительству большинства удалось протолкнуть принятие предложения. Сторонники законопроекта говорили, что он нужен для того, чтобы устранить неравенство в существующей практике взимания налогов местными властями. Они также утверждали, что единая ставка налога для всех граждан усилит ответственность местных органов власти перед избирателями. Их идея сводилась к тому, что избиратели, зная конкретно, во что им обойдутся коммунальные услуги, будут голосовать более осмысленно за тех или иных кандидатов, предлагающих разные программы. Кроме того, большие избиратели будут участвовать в выборах, зная, что им придется платить из своего кармана за программу победившего кандидата. Далее, устанавливая общий уровень налога, правительство надеялось, что после такого шага избиратели перестанут попадаться на удочку кандидатам в местные органы управления, которые обещают финансировать нужды своего округа или графства за счет повышения налогов с наиболее состоятельных граж-

дан и бизнесменов. Последним аргументом было то, что новый закон, по сути дела, избавил бы предпринимателей от чрезмерного налогообложения.

В Парламенте консерваторы составляли подавляющее большинство, и поэтому законопроекты, предлагаемые их правительством, принимались обычно без особых трудностей. Но поскольку на сей раз сопротивление «подушному налогу» шло широким фронтом поверх партийных барьеров, то судьба законопроекта оказалась под большим вопросом.

Во время второго чтения законопроекта группа заднескамеечников-консерваторов дружно выступила против. Но тем не менее столь решительное сопротивление не смогло провалить законопроект, хотя и привело в замешательство правительство, а оппозицию – воодушевило.

В последующие месяцы наметилась тенденция поддерживать поправку заднескамеечников, которые предложили связать «подушный налог» с личными доходами. Говорили, что в какой-то момент 50 заднескамеечников были готовы проголосовать за поправку. Когда лейбористская партия решила поддержать поправку, как особо важный документ, многие думали, что правительство потерпит поражение. Но в конце концов, это выступление, которое было охарактеризовано в прессе как «крупнейший мятеж тори-заднескамеечников со времени всеобщих выборов», ничего не смогло изменить: никаких существенных поправок к закону о «подушном налоге» не было добавлено. Против правительства голосовало тридцать восемь заднескамеечников, воздержалось – десять.

Противники законопроекта надеялись, что законопроект может быть не пройден в верхней палате британского Парламента – Палате лордов. Но поскольку законопроекты, связанные с финансами, редко изменяются в верхней палате, законопроект был принят практически без доработок.

История с «подушным налогом» поучительна по разным причинам. Прежде всего она иллюстрирует ограниченную власть правительства. Хотя законопроект стал законом, премьер-министр Тэтчер была вынуждена пойти на ряд значительных уступок, в том числе сократить налог, взимаемый с самых бедных граждан. Кроме того, было продемонстрировано, насколько важно мнение заднескамеечников и оппозиции. Объединившись, они представляют силу, пусть и ограниченную.

И в качестве последней меры, если не удастся сделать ничего больше, они могут при голосовании использовать свой собственный голос для защиты интересов своих избирателей.

РОЛЬ ГРУПП СПЕЦИАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Кроме этих различий, есть еще и другие различия между двумя типами законодательных органов. Они, например, различаются по своему отношению к группам специальных интересов. В британской системе группы, представляющие специальные интересы, об-

ладают определенным влиянием на законодательный процесс, но в прямой форме оно проявляется редко. С другой стороны, в Конгрессе США такие группы играют более существенную и заметную роль. Ширли Уильямс, бывшая министр образования и науки Великобритании, привела пример того, как интересы подобных групп могут оказывать влияние на парламент. Вопрос касался реформы системы дошкольного воспитания в Великобритании. Правительство явно склонялось к тому, чтобы расширить систему дошкольного воспитания путем увеличения числа помощников воспитателей,

что позволило бы увеличить число детей в детских садах. Однако, профсоюз учителей с самого начала ясно дал понять, что этот подход будет для него неприемлемым, поскольку такая реформа несомненно поставит под угрозу рабочие места многих членов профсоюза. В результате это предложение вообще даже не было обнародовано. В какой-то степени правительство не хотело признать тот факт, что на него было оказано давление. И это не отдельный случай, замечает Уильямс. Такие группы специальных интересов, как профсоюзы, отдельные профессиональные ассоциации и круп-

НЕОФИЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ В КЕНИИ

Кения во многом похожа на другие африканские государства. Как и другие страны по соседству, она находилась под британским правлением более 40 лет. После обретения независимости здесь была введена британская система правления. Однако позже Кения стала однопартийным президентским государством возглавляемом сильным популярным лидером. Но во многих других отношениях Кения уникальна. Например, ее парламент играет более активную роль в политической системе, чем законодательные органы некоторых других африканских стран. Словом, Национальная ассамблея Кении наглядно демонстрирует, что законодательная власть может быть эффективной и влиятельной и в государстве с однопартийной системой при президентском правлении.

Некоторые наблюдатели считают, что Национальная ассамблея стала самым важным представительным органом Кении, созданным после обретения ею независимости. В политической системе Кении Национальная ассамблея выполняет самые разные функции.

Законодательство – далеко не самая важная сфера деятельности ассамблеи. Формированием политики и законодательством занимается в первую очередь кабинет, и чтобы провести любой законодательный акт через ассамблею, президенту и его людям в правительстве не нужно прилагать особых усилий. Нередко законодательные акты представляются на утверждение ассамблеи как свершившийся факт, и у законодателей практически нет возможностей для пересмотра или анализа этих актов. Были случаи, когда ассамблея пыталась продемонстрировать свою независимость в законодательных вопросах, обычно через механизм специальных комитетов. Но в итоге нелояльные правительству члены ассамблеи наказывались, подвергались давлению или же вообще теряли свои места в ассамблее. Влияние представительной власти ограничивается еще и от того, что в ее компетенцию не входят вопросы бюджетной политики.

Но это не означает, что ассамблея вообще не влияет на политические решения. Законодатели вносят свою лепту в определение политических целей и могут предлагать политические альтернативы. Законодательный орган остается форумом для критики правительственной политики и для популистской, даже радикальной риторики.

Реальная власть и влияние ассамблеи осуществляется через неофициальные каналы. Наиболее важной неофициальной функцией законодательного органа считается придание законности действиям правительства. В свою очередь, это способствует поддержке режима народом. Легитимизирующая функция особенно важна, если учесть

общественные выступления и общую политическую нестабильность в других странах региона. Учитывая культурные и исторические особенности страны, Национальная ассамблея Кении позволяет оппозиции и диссидентству существовать внутри системы, и тем самым укрепляет стабильность. В результате народ не испытывает сомнений в силе и законности системы и в то же время чувствует, что имеет возможность участвовать в политическом процессе.

Хотя легитимизация власти может быть самой важной функцией законодательного органа с точки зрения поддержания стабильности в стране, это отнюдь не единственная его функция. Этим кенийская ассамблея отличается от парламентов некоторых других стран, вроде бывшего Советского Союза, в которых функция законодательных органов сводилась к «единодушному утверждению» решений правящего режима. Члены законодательного органа играют важную представительскую роль, выступая передаточным механизмом между правительством и народом. Они выполняют важные законодательные функции и представляют интересы различных групп. Благодаря тому, что многие депутаты спрваляются с этой ролью весьма эффективно, им действительно удалось стать выразителями реальных интересов своих избирателей.

Еще одной важной функцией законодательного органа стала подготовка кадров. Ассамблея – это по сути дела школа будущих народных лидеров. Партия практически перестала быть кузницей кадров, и эта роль перешла к ассамблее.

Законодательный орган также служит основным местом для политической деятельности и символом равного представительства. Хотя часто депутаты не могут повлиять на результаты политики правительства, именно через своих депутатов избиратели имеют доступ к политической системе и могут выражать свое отношение к политическому процессу, будь то поддержка или несогласие.

Конечно, по сравнению с полномочиями американского конгресса или британского парламента, возможности кенийской Национальной ассамблеи выглядят скромно. И все же, в период сложного перехода к демократии ассамблея сумела выжить, тогда как законодательным органам некоторых соседних африканских стран (таких как Уганда) повезло меньше. Главная сила Национальной ассамблеи Кении в том, что она сумела объединить нацию и обеспечить законность режиму, одновременно оказывая влияние на политику правительства и контролируя деятельность исполнительной власти.

ный бизнес, обладают «огромной корпоративной силой». По словам Уильямс, у этих групп достаточно влияния для того, чтобы остановить любые законодательные программы и инициативы, которые, по их мнению, не отвечают их интересам. Опасность лишь состоит в том, что они действуют практически неуловимо – политическая система в Англии менее открыта, чем в США – и им в сущности редко приходится отвечать за свои действия.

В Соединенных Штатах группы специальных интересов способны играть активную роль в законодательном процессе, поскольку существует много «точек входа» в систему, что связано с характерной для Конгресса децентрализацией и четким разделением труда. Ни одна партия, член Конгресса или комитет не могут оказывать доминирующее влияние на решение по какому-либо вопросу. Поэтому группы специальных интересов

пытаются наладить контакты со всеми. Они прибегают к разной тактике, пытаются провести или заблокировать законодательные акты, изменить их форму или содержание. Ни один член Конгресса не может избежать давления со стороны целого ряда групп специальных интересов из своего избирательного округа.

Многие критики системы США считают, что сейчас группы специальных интересов имеют слишком боль-

шое влияние. Во многом это связано с их финансовым вкладом в избирательные кампании кандидатов, в результате чего политики становятся как бы должниками поддержавших их групп специфических интересов. Попытки реформировать систему финансирования избирательных кампаний направлены во многом на то, чтобы уменьшить мощь и влияние на политическую систему групп специфических интересов, располагающих значительными финансовыми ресурсами.

ВНУТРЕННЯЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Проводя сравнение между конгрессами и парламентами, необходимо принимать во внимание законодательные комитеты и работников аппарата. Хорошо развитая система комитетов является отличительной чертой законодательного органа второго типа, органа-преобразователя, например, Конгресса США. Для того, чтобы быть независимым от исполнительной власти, законодательный орган должен располагать внутренними механизмами, которые дали бы ему возможность принимать политические решения.

Вудро Вильсон, уникальный знаток структуры Конгресса, который впоследствии стал Президентом США, следующим образом охарактеризовал влияние комитетов Конгресса США и их важную роль в законодательном процессе:

Лидерами Палаты представителей выступают председатели постоянных комитетов. Они не представляют собой коллективный орган, как, например, министерство. Они не консультируются и не действуют сообща, принимая решения о мерах, полезных для всех; им и не приходится в голову действовать взаимосогласованно...

Конечно, само собой разумеется, что практический результат такой организации Палаты представителей по комитетам сводится к тому, что каждый из постоянных комитетов полностью отвечает за всю разработку законодательства по тем вопросам, которые входят в его компетенцию. Все вопросы, которые он должен поднимать в законодательном порядке, и вся законодательная работа по ним полностью им самим же и контролируются. Это придает четкую направ-

ленность решениям Палаты представителей.

С 1885 года, когда Вудро Вильсон дал Конгрессу США такую характеристику, мало что изменилось в структуре власти, которой располагают комитеты Конгресса. Исключение составляет лишь то, что, в дополнение к пятнадцати-двадцати комитетам в Палате представителей и Сенате, в каждом из них было создано более ста подкомитетов с собственными председателями и аппаратом.

Комитеты могут существовать и в рамках законодательного органа первого типа, органа-арены, хотя здесь они редко бывают такими же мощными и имеют столь же четко определенные функции. Вот как К. Фрэнкс объясняет в своей статье, опубликованной в журнале «Канадиен Джорнал оф Политикс», почему комитеты играют лишь второстепенную роль в законодательном органе этого типа. Британская модель парламента основана на жестком контроле общественности и дебатах, что заставляет исполнительную власть четко определять свои позиции и работать над усовершенствованием законодательства с тем, чтобы избежать ошибок и дурной славы в прессе.

Парламентская система основана на состязательности, а не консенсусе. Аргументом против мощных парламентских комитетов является то, что они сглаживают различия между партиями и наделяют властью «безответственные» комитеты законодательных органов, а не ответственное правительство.

По своей природе, законодательные органы второго типа, органы-преобразователи, должны иметь более эффективные системы комитетов, чем законодательные органы первого типа, органы-арены. Ведь здесь различные предложения и инициативы преобразуются в законы. Это – внутренний процесс, который в значительной мере не зависит от исполнительной власти, и таким образом внутренние структуры и разделение труда в законодательном органе имеют жизненно важное значение для выработки «конечного продукта» – закона. С другой стороны, в законодательных органах-аренах происходит меньше взаимных уступок в процессе выработки законодательства,

поскольку нет необходимости в достижении консенсуса. Партийная система доминирует, и хотя дебаты и состязательность имеют место, располагающая большинством партия обычно добивается своего. В результате законодательная повестка дня правительства в меньшей степени опирается на внутренние структуры парламента.

На протяжении ряда лет в Великобритании обсуждался вопрос, нужно ли укреплять систему комитетов в законодательном органе. В конце семидесятых годов некоторые реформаторы указывали, что для укрепления позиции парламента по отношению к исполнительной власти нужно создать более мощную систему специальных комитетов. В это время в парламенте существовало два вида комитетов. Были постоянные комитеты, которые занимались отдельными законодательными актами, одобренными в общих чертах парламентом, и были комитеты, которые рассматривали политику и деятельность правительства в более широком контексте. При такой системе политические вопросы рассматривались по мере их возникновения. Не было никаких постоянных специализированных комитетов, которые занимались бы конкретными делами, скажем, внешней политикой или бюджетом.

Многие «заднескамеечники», рядовые члены парламента без министерских портфелей, поддержали реформу в надежде, что она даст им возможность играть более активную роль в политическом процессе. Противники же реформы опасались, что более сильные комитеты подорвут роль партий.

В 1979 году была введена новая система комитетов. С участием «заднескамеечников» был создан ряд специальных комитетов, соотносящихся с различными правительственными департаментами. Комитеты, в обязанности которых входил сбор информации, проведение слушаний и отчет перед палатой, были созданы по аналогии с комитетами Конгресса США.

Новая система работала относительно неплохо. При эффективном руководстве и имея четко определенную компетенцию, эти комитеты добились значительных успехов. В качестве примера можно привести Комитет по образованию. Словом, новые комитеты действовали особенно успешно, когда занимались техническими вопросами и избегали противоречивых и политических взрывоопасных проблем. Трудно

сказать, какое влияние эти комитеты оказали на правительственную политику, однако большинство обозревателей единодушны в том, что при их наличии политическая система стала более открытой. Благодаря этим комитетам внепарламентские и внеправительственные точки зрения стали приниматься во внимание при выработке политики. Более того, общественность теперь узнавала гораздо больше о позициях и решениях правительства.

Наряду с призывами к созданию более мощной системы комитетов раздавались призывы увеличить их штат и выделить дополнительные ресурсы членам парламента. Один из парламентариев, в свое время государственный служащий, указал на «огромный дисбаланс» между ресурсами, предоставляемыми министрам и государственным чиновникам, и тем, чем располагают члены парламента. Другой парламентарий вспомнил, что на заре своей деятельности в парламенте у него пять недель не было даже собственного стола, не говоря уже о секретаре. По его словам, было «фактически невозможно заниматься делами своего избирательного округа, партийными делами, парламентскими делами и в то же время эффективно работать в специальном комитете, когда нужно читать огромное количество документов. И все это – при отсутствии штата и в совершенно неподходящих для работы условиях.»

Такое положение дел в Британском парламенте поразительно контрастирует с тем, что происходит в Конгрессе США. В настоящее время членов Конгресса обслуживает профессиональный штат сотрудников, секретарей, ассистентов по административным делам и помощников в аппарате комитетов, не говоря уже о социологах, занимающихся опросами общественного мнения, политических консультантах и участниках избирательной кампании. Каждый член Конгресса, независимо от того, представляет ли он партию большинства или меньшинства, имеет право нанять аппарат из 22-х человек и потратить на эти цели почти полмиллиона долларов.

Естественно, эти различия связаны с ролью законодательного органа США и ролью парламента. Члены обоих этих органов едины в том, что определенный штат и ресурсы необходимы для эффективной работы.

В последние годы законодательные органы всего мира начали приобретать схожие черты. Даже в эволюции тех законодательных органов, которые традиционно имели очень мало общего, наблюдаются некоторые общие тенденции. В 70-е годы в Конгрессе США были проведены важные реформы. Власть была децентрализована, ресурсы увеличены. Общественность и средств массовой информации получили свободный доступ к работе Конгресса. Аналогичные, хотя и не настолько радикальные изменения происходили в то же время в других законодательных органах всего Западного мира. Системы комитетов были расширены (как видно на примере реформ 1979 года в Великобритании), штаты и ресурсы возросли, рядовые члены начали требовать предоставления им более серьезной роли в политическом процессе, и средства массовой информации получили доступ к работе законодательных органов.

В 1986 году Королевская комиссия Новой Зеландии составила документ «На пути к лучшей демократии: доклад об избирательной системе». Этот документ содержал ряд рекомендаций по улучшению парламентской системы. Основная рекомендация комиссии состояла в том, что необходимо увеличить число членов парламента для того, чтобы этот орган мог лучше осуществлять свои представительные и законодательные функции. Но к каким результатам это привело бы? Во-первых, это автоматически привело бы к увеличению числа «заднескамеечников», что, в свою очередь, уменьшило бы роль членов кабинета в законодательном процессе. Другим последствием этого шага стало бы увеличение числа парламентариев, объединяющихся в группы по каким-то определенным интересам и голосующих вследствие этого одинаково. А это расширило бы рамки диалога по важным политическим вопросам. Более того, рост числа парламентариев укрепил бы различные группы и объединения парламентариев внутри парламента, увеличив их количество и число участников. Такая расширенная система комитетов позволила бы их отдельным членам специализироваться в определенных вопросах. Новая система не только бы повысила уровень парламентских дебатов, но и усилила бы законодательную власть в целом в отношении к исполнительной власти.

Хотя эти предложения не были приняты, важно отметить, что они обсуждались, что эти проблемы были поставлены и подверглись серьезному рассмотрению. А это подтверждает предположение, что во всем мире наблюдается тенденция децентрализации, специализации и демократизации законодательных органов. С момента опубликования доклада Королевской комиссии в 1986 году, продолжается дискуссия о том, сколько человек должно быть в парламенте, и о том, как его избирать. В сентябре 1992 г. новозеландцы проголосовали за реформу системы выборов в парламенте, подержав систему пропорционального представительства, аналогичную той, что предлагалась Королевской комиссией.

В Аргентине парламентские комитеты – это элемент системы государственного управления. Большинство законодательной деятельности Национального Конгресса проходит в комитетах. Кроме того, комитеты обеспечивают своего рода связь между Национальным Конгрессом и общественностью, Национальным Конгрессом и группами специфических интересов. Они занимаются сбором информации из самых разных источников и являются камертоном общественного мнения.

ПОЛЕЗНЫЕ УРОКИ

Политическая система каждой страны развивается в соответствии с ее историей, обликом и общественно-политическими условиями. Когда какая-либо страна пытается трансплантировать чужую политическую систему в свой собственный организм, подобные эксперименты редко бывают успешны. Например, несколько лет назад Нигерия пыталась внедрить у себя президентскую систему США. Но эта система не сработала, потому что оппозиционным партиям в ней не отводилось никакой роли. В результате – военные перевороты. И до сих пор в этом регионе наблюдается политическая нестабильность. Страны должны приспособлять различные политические институты и процедуры к своим собственным культурам, учитывая свои собственные обстоятельства.

И все же из опыта работы законодательных органов как в развитых, так и в развивающихся демократических странах можно извлечь много полезных уроков. Один из них особенно важен и ясен: для процветания демократии необходима активная, жизнен-

ная, осмысленно функционирующая и законно избранная законодательная власть. Из этого вытекает все остальное. А именно:

• **Ни один законодательный орган не может работать эффективно, если он не располагает достаточными ресурсами для всестороннего изучения политических вопросов, разработки моделей, анализа данных и подготовки законодательных актов.** Аппарат, библиотеки и специалисты так же необходимы, как и компьютеры, телефоны и факсы. Однако, не обязательно следовать модели США, обеспечивая каждого законодателя большим штатом помощников. Централизованные исследовательские отделы работают не менее эффективно. Например, своим успехом Конгресс США во многом обязан Исследовательской службе при Библиотеке Конгресса США, Бюджетному бюро Конгресса и Бюро технической экспертизы. Однако, определенные ресурсы, включая помощь секретаря и научных сотрудников, должна предоставляться и отдельным законодателям.

• **Определенное разделение труда необходимо в любом нормально функционирующем законодательном органе.** Жизненно важна система комитетов, создаваемая в соответствии с теми направлениями политики, которыми занимаются законодательные органы. Комитетам может поручаться подготовка законопроектов, проведение слушаний или рассмотрение жалоб. В их состав могут входить председатели правящей партии или партий, а также оппозиционных партий. Комитеты могут быть сильными и слабыми. Но система комитетов все более завоевывает признание в парламентах как средство выработки политики, хотя провести демаркационную линию в законодательстве между такими областями, например, как энергетика и окружающая среда, трудно, и комитеты нередко конфликтуют между собой.

• **Одной из главных функций законодательного органа считается предоставление трибуны для оппозиции, чье право на существование гарантировано законом.** Достижение баланса между ролью меньшинства и законным правом большинства действовать – это еще одна дилемма, перед которой стоит любой демократический законодательный орган. Отведение правильной роли для оппозиции, которая может быть представлена одной пар-

тией или несколькими, либо организована по надпартийному принципу в зависимости от региональных и этнических избирательных округов – решение этой задачи считается ключевым моментом стабильности и легитимности политической системы.

• **Различные общественные, этнические, торговые и профессиональные группы должны иметь доступ к законодательному органу.** В демократическом государстве законодательный орган должен быть самым открытым и доступным в системе политических институтов, ибо роль такого органа и состоит в том, чтобы выслушивать и представлять все общественные силы независимо от численности. Комитеты, сотрудники парламента, партийные ор-

ганизации и отдельные законодатели должны играть роль проводников, обеспечивающих доступ к политической системе. Необходимо обращать внимание на то, чтобы таких «точек вхождения» в политический процесс было как можно больше.

Необходимо также обеспечить равновесие между различными группами общества, имеющими законное право голоса. Один из способов достижения этого – *двухпалатная структура*. Большинство демократических государств в своих законодательных органах имеют по две палаты. В одной из них представительство основано на численности населения, в другой – на каком-то ином критерии. В Соединенных Штатах Палата представителей

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ТРАДИЦИЯ В БОТСВАНЕ

Африка – континент неоднородный, и его страны имеют самые разные исторические и культурные традиции. Поэтому в каждой африканской стране, избравшей демократический путь развития, своя демократия. В некоторых странах, где демократии было трудно укорениться из-за местных традиций, она переродилась в военную диктатуру или однопартийную систему. Другие страны, где элементы современной демократической системы нашли свое место в традиционной системе управления, переход был сравнительно гладким, и демократические институты начали успешно развиваться.

Ботсвана была одной из стран, которая унаследовала сильные демократические традиции. Исторически политическая система Ботсваны сводилась к сильно централизованной власти, принадлежащей правителю или вождю. Однако система оставалась открытой благодаря важной роли, выполняемой законодательным органом, «легготлой». «Легготла» служила своего рода центральной организацией, к которой имели доступ все граждане. Она была ядром системы правления, и вождь выступал как бы председателем, который контролирует деятельность легготлы. Существовая на национальном, региональном и местном уровнях, такая система обеспечивала эффективное руководство на всех уровнях.

Эта система оставалась в основном действующей и в колониальный период, а когда в 1966 году Ботсвана обрела независимость, была принята конституционная система, которая была направлена на сохранение этих традиций. Конституция облакала президента широкими полномочиями на демократической основе. Кроме того, конституция предусматривала всенародные выборы в Национальную ассамблею и палату вождей, как консультативный орган по определенным вопросам при Национальной ассамблее. Сегодня законодательный орган остается центральным форумом, где решаются общественные вопросы и обсуждаются проблемы, представляющие национальный интерес.

Ученые считают, что Ботсвана сумела успешно перейти к демократической системе правления, поскольку основные демократические понятия были присущи местной традиции управления. Сегодня Ботсвана имеет эффективную многопартийную систему, основанную на конституции и комплексе общественных институтов, где поощряются свободное выражение мнений и открытое обсуждение и где выразить несогласие можно, участвуя в различных оппозиционных партиях. Правда, правящая партия остается у власти в Ботсване с момента обретения страной независимости, а оппозиционные партии лимитированы. Тем не менее, политическая власть опирается на поддержку народа, а не на букву закона. Несогласные с курсом правящей партии имеют возможность высказаться. Оппозиции в политической жизни страны отведена определенная роль, а правящие лидеры готовы расстаться с властью в любое время, как только этого захочет большинство.

представляет численность населения – каждый избирательный округ имеет приблизительно одинаковое население и выбирает одного представителя. Сенат США основан на представительстве от штатов, где каждый из пятидесяти штатов выбирает двух сенаторов, и выборы проходят в разное время. Такая структура обеспечивает достаточное представительство интересов штатов, некоторые из которых невелики и имеют небольшое население.

• **Как в парламентской, так и в президентской системе законодательный орган должен быть противовесом исполнительной власти.** Ни одно правительство не может действовать бесконтрольно. Ответственность перед общественностью – это важнейший элемент демократии. Для этой цели, а также для обеспечения реальной роли оппозиции, в британском Парламенте специально отводится время для вопросов – обычно один час в день, когда члены оппозиционной партии могут прямо задать вопросы членам правительства, включая премьер-министра.

Комитеты Палаты общин британского парламента также стараются контролировать деятельность учреждений исполнительной власти и работающих в них государственных служащих. Они отвечают за то, чтобы не допускать нарушений, скандалов и злоупотреблений властью и не давать защищенным своим должностным положением государственным чиновникам проявлять в работе небрежность, неаккуратность или заносчивость. Комитеты Конгресса США занимаются тем же самым, но с большим рвением. Таким образом, ясно одно: законодательный орган должен обладать функциями контроля, хотя осуществляться этот контроль может в разных формах.

• **В большинстве случаев законодательный орган представляет собой самое удобное и с точки зрения закона наиболее подходящее место для обсуждения разногласий.** В каждом обществе существуют разногласия в отношении общего направления политики, вопросов общенационального значения и групп населения, которые нуждаются в особом подходе. Законодательный орган должен обеспечить возможность для самого серьезного обсуждения таких проблем.

• **Важный и очень деликатный вопрос, который стоит перед законодательным органом – это сбалансированное представительство.** Каждый законодательный орган должен сочетать две функции: представлять избирателей и управлять ими. Иначе говоря, прежде чем действовать, парламенту необходимо услышать все голоса, даже если это влечет за собой промедления и задержки. Меньшинство должно полностью высказаться по любому вопросу или событию, затрагивающему его интересы.

В Великобритании голос монархии и ее представителей и уполномоченных может быть услышан в верхней палате – Палате лордов, созданной для этой цели. Но в некоторых странах верхние палаты были созданы для того, чтобы был еще один уровень контроля и еще одну возможность представительства в рамках системы. Они помогают достижению баланса между этническими, региональными, классовыми или расовыми группами населения. Например, в Сенате США каждый штат имеет одинаковое представительство. Но в то же время ни один штат или регион не имеют решающего голоса в дебатах по общенациональным проблемам. Равным образом не могут быть проигнорированы интересы ни одного штата или региона из-за их недостаточного представительства в законодательном органе.

Как уже говорилось до этого, в США и Великобритании в законодательные органы от каждого округа избирается по одному представителю. Система пропорционального представительства – это еще один способ равног участия в выборных органах. Но отводя малочисленным или фрагментарным группам населения в законодательных органах несоразмерно большую роль, можно зайти слишком далеко. Хорошим примером служит недавняя активизация праворадикальных антииммигрантских партий с их неожиданным успехом в ходе последних выборов в Западной Европе и, в частности, в Германии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как видно из нашего краткого обзора, в современном мире законодательные органы выступают важной составной частью системы демократического управления сложным общественным устройством. Законодательные органы представляют собой постоянное и независимое связующее звено между народом и правительством. Граждане могут выражать свою волю и влиять на результаты законодательного процесса через выборы, обращения, лоббистскую деятельность и участие в политических партиях и группах, представляющих те или иные специальные интересы.

Всем законодательным органам в развитых демократических обществах присущи такие общие черты, как разделение труда, определенная структура политического лидерства, система старшинства и наличие комитетов. Как уже не раз отмечалось в этом очерке, названные черты представлены в разных законодательных органах по-разному. В последние годы исследователи законодательных систем отмечают интересную тенденцию: очевидную конвергенцию законодательных органов по всему миру. Определенные общие черты стали прослеживаться даже в структуре тех законодательных органов, которые традиционно имели между собой мало общего.

Но говоря о конвергенции законодательных систем, не стоит упускать из виду, что законодательные органы отдельных стран сохраняют, тем не менее, четкие отличительные черты, связанные с историей, культурой и народным характером. Важно помнить и о том, что несмотря на решающую роль законодательных органов в демократических государствах, они созданы не для того, чтобы доминировать над правительством. Они громоздки, порой медлительны, их члены представляют широкий круг различных интересов, и часто они не в состоянии действовать решительно и быстро в силу своей сложной внутренней организации. Но, в конечном итоге, важнейшая задача законодательного органа демократической страны состоит в том, чтобы легитимировать правительство, обеспечив представительство народа.

ГЛОССАРИЙ

Всеобщие выборы – выборы, в которых кандидаты избираются в индивидуальном порядке, а не в качестве представителей географических округов, избирающих по одному кандидату. Всеобщие выборы могут проводиться как в законодательные органы, так и на пост президента. В некоторых штатах США всеобщие выборы проводятся при выборах в Конгресс – например, когда от населения штата выдвигается лишь один представитель. В некоторых странах в ходе всеобщих выборов избираются представители исполнительной власти. В этих случаях избиратели голосуют в массовом порядке, а не в составе различных избирательных блоков.

«Заднекамеечник» – рядовой член парламента, голос которого не обладает достаточным политическим весом; он не входит в правительство и не играет существенной роли в оппозиции. К этой категории относятся также парламентарии, которые даже принадлежат к партии парламентского большинства, не оказывая существенного влияния на законодательный процесс.

Двухпалатная система – законодательная система, при которой в парламенте есть две отдельные палаты, каждая из которых служит инструментом контроля над властью, сосредоточенной в руках другой палаты. В большинстве случаев выборы в каждую из палат проводятся по разному принципу. Например, в Конгресс США от каждого из 50 штатов избираются по два сенатора, тогда как число членов Палаты представителей, представляющих каждый штат, меняется в зависимости от численности населения этого штата.

«Кокэс» – группа парламентариев, объединенных общими интересами или принадлежащих к одной партии; при голосовании группа выступает как определенная политическая сила; этот термин может также обозначать совещание членов партии для решения вопросов политики, разработки устава и внутренней организации партии, избрания новых членов.

Второе чтение – одна из стадий обсуждения законопроектов в парламенте. Текст законопроекта в первый раз зачитывается при его представлении парламенту; затем он распечатывается и читается снова. При втором чтении обсуждаются общие принципы законопроекта; более детальная построчная дискуссия откладывается до его обсуждения в комитетах, которые готовят соответствующие доклады. Оппозиция может проголосовать против принятия законопроекта после второго чтения.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Ниже приведен далеко не полный список дополнительной литературы о роли законодательных органов в демократической стране и адреса некоторых организаций.

КНИГИ

Bradshaw, Kenneth, and David Pring
Parliament and Congress
London: Quartet Books, 1972.

Chaleff, Ira, et al.
Setting Course: A Congressional Management Guide
Third edition
Washington, D.C.: Congressional Management Foundation, 1988.

Congressional Quarterly
Guide to Congress
Third edition
Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc., 1982.

Greenstein, Fred I., and Nelson W. Polsby
Handbook of Political Science. Volume 5: Governmental Institutions and Processes
Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1975.

Ornstein, Norman J.
The Role of the Legislature in Western Democracies
Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Schwarz, John E., and L. Earl Shaw
The United States Congress in Comparative Perspective
Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, 1976.

Thayson, Uwe, Roger H. Davidson, and Robert G. Livingston, Eds.
The U.S. Congress and the German Bundestag
Boulder, Colorado: Westview Press, 1990.

Valeo, Francis R., and Charles E. Morrison, Eds.
The Japanese Diet and the U.S. Congress
Boulder, Colorado: Westview Press, 1983.

Wootten, Graham
Pressure Politics in Contemporary Britain
Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1978.

ОРГАНИЗАЦИИ

Congressional Management Foundation
513 Capitol Court, N.E.
Suite 100
Washington, D.C. 20002
USA
Telephone: (202) 546-0100
Fax: (202) 547-0936

Фонд предлагает программы обучения по вопросам управления для членов и сотрудников Конгресса США, публикует книги по вопросам управления конгрессом и консультирует членов Конгресса по конкретным вопросам, связанным с управлением законодательной деятельностью.

Congressional Quarterly, Inc.
1414 22nd Street, N.W.
Washington, D.C. 20037
USA
Telephone: (202) 887-8500
Fax: (202) 728-1862

В дополнение к еженедельному журналу «Конгрэшил куортели уикли репорт», содержащем новости и аналитические статьи по законодательным, бюджетным и политическим вопросам, «Конгрэшил куортели» публикует широкий круг статей о Конгрессе, а также сообщения о курсах и семинарах по повышению квалификации в области управления.

International Republican Institute
1212 New York Avenue, N.W.
Suite 503
Washington, D.C. 20005
USA
Telephone: (202) 408-9540
Fax: (202) 408-9462

Институт оказывает финансовую, техническую и организационную поддержку местным организациям в создании основ демократии в странах, чье развитие было задержано командно-административной экономикой и монополистическими политическими структурами. Преподаватели института читают лекции по теории и практике управления, политологии, развитию средств связи, организации партийной работы и проведению выборов.

Library of Congress
101 Independence Avenue, S.E.
Washington, D.C. 20540
USA
Telephone: (202) 707-2905
Fax: (202) 707-9199

Библиотека Конгресса – это крупнейшее в США собрание книг и источников информации. Конгресс США использует Исследовательскую службу, созданную при Библиотеке, в изучении проблем законодательства и принятии политических решений.

National Democratic Institute for International Affairs
1717 Massachusetts Avenue, N.W.
Suite 503
Washington, D.C. 20036
USA
Telephone: (202) 328-3136
Fax: (202) 939-3166

Созданный для оказания поддержки демократическим институтам в новых демократических странах, институт организует семинары по вопросам законодательства, подбора кадров, исследовательской деятельности, работе избирательных округов и структуре парламентских комитетов в Восточной Европе, Латинской Америке и Африке. Он также публикует ряд журналов по вопросам развития в демократических странах.

Норман Орнстин – старший научный сотрудник Института Американского Предпринимательства, крупного научно-исследовательского центра по изучению общественно-политических проблем (Вашингтон). Степень бакалавра он получил в Миннесотском университете, а степень магистра и доктора философии – в Мичиганском университете. Н. Орнстин работал несколько лет в Конгрессе США, где специально занимался изучением системы сенатских комитетов. Он автор и редактор ряда книг, в том числе книги «Основные статистические данные по Конгрессу», которая выдержала уже шесть изданий, а также книг «Новый Конгресс» и «Роль законодательных органов в странах Запада».