



КАК СОЗДАЮТСЯ АМЕРИКАНСКИЕ ЗАКОНЫ

Издание, исправленное и дополненное советником
по пересмотру законодательства
ЭДВАРДОМ Ф. УИПЛЕТТОМ, МЛ., ЭСКВ.
Палата представителей Конгресса США

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| I. Введение..... | 3 |
| II. Конгресс | 3 |
| III. Источники законотворчества..... | 4 |
| IV. Формы акций Конгресса..... | 5 |
| Законопроекты..... | 5 |
| Совместные резолюции..... | 6 |
| Параллельные резолюции..... | 6 |
| Простые резолюции..... | 6 |
| V. Внесение на рассмотрение и передача в комитеты | 6 |
| VI. Рассмотрение законопроектов в комитетах | 8 |
| Заседания комитетов..... | 8 |
| Открытые слушания | 9 |
| Рабочие заседания..... | 9 |
| Решения комитетов..... | 10 |
| Общественная проверка результатов поименного голосования в комитетах..... | 10 |
| Голосование по доверенности | 10 |
| Вопросы по порядку ведения заседаний комитета | 11 |
| Трансляция слушаний и заседаний комитетов | 11 |
| VII. Официальное представление законопроектов | 11 |
| Содержание докладов..... | 11 |
| Инфляционные последствия и сметы расходов в докладах | 12 |
| Представление докладов..... | 12 |
| Доступность докладов и результатов слушаний..... | 12 |
| VIII. Законодательный контроль со стороны постоянных комитетов | 12 |
| IX. Списки законопроектов и резолюций для обсуждения | 13 |

| | |
|--|----|
| «Федеральный список» | 13 |
| «Список Палаты представителей» | 13 |
| «Частный список» | 13 |
| «Согласительный список» | 14 |
| «Список предложений по отстранению комитетов от рассмотрения законопроектов и резолюций» | 14 |
| X. Порядок рассмотрения законопроектов и резолюций | 14 |
| Специальные резолюции | 14 |
| Рассмотрение законопроектов, по которым уже были ранее приняты резолюции | 15 |
| Предложение по отстранению комитета от рассмотрения законопроекта | 15 |
| Предложение о приостановке действия регламента | 16 |
| «Списочная среда» | 16 |
| Вопросы, касающиеся федерального округа Колумбия | 17 |
| Приоритетные вопросы | 17 |
| XI. Рассмотрение законопроектов | 17 |
| «Палата представителей, действующая как комитет» | 17 |
| Второе чтение | 18 |
| Завершение заседания Палаты представителей, действующей как комитет | 19 |
| Решение Палаты представителей | 19 |
| Предложения о повторной передаче законопроекта в комитет | 19 |
| Определение кворума и поименное голосование | 19 |
| Голосование | 21 |
| Электронное голосование | 22 |
| Соглашение о взаимном неучастии в голосовании | 22 |
| Система световых и звуковых сигналов | 22 |
| Прямые трансляции из зала заседаний | 23 |
| XII. Процедура рассмотрения бюджета в Конгрессе | 23 |
| XIII. Составление окончательного проекта закона или резолюции и послания Сенату | 24 |
| XIV. Решение Сената по рассматриваемому законопроекту | 25 |
| Рассмотрение законопроектов в комитетах | 25 |
| Процедура рассмотрения законопроектов в Сенате | 25 |
| XV. Вынесение окончательного решения по законопроекту с внесенными в него поправками | 27 |
| Требование о проведении согласительного совещания | 28 |
| Полномочия участников согласительного совещания | 28 |
| Заседания и решения участников согласительного совещания | 29 |
| Доклады согласительного совещания | 30 |
| Хранение документов | 31 |
| XVI. Законопроекты, внесенные в Сенате | 32 |
| XVII. Подготовка принятого законопроекта для представления на утверждение президента | 32 |
| XVIII. Решение президента | 32 |
| Уведомление о вето | 33 |
| XIX. Публикация принятых законопроектов | 33 |
| «Законы-листочки» | 34 |
| Свод законов | 34 |
| «Кодекс законов США» | 35 |
| Избранный список опубликованных правительственных документов | 36 |

I. ВВЕДЕНИЕ

Цель настоящего справочника – предложить читателю легкий для понимания и свободный от технических подробностей обзор истории и многочисленных этапов федерального процесса законоотворчества с момента возникновения идеи законодательного предложения и до публикации действующего закона. Каждый гражданин должен хорошо разбираться в этой области, чтобы понимать ежедневные информационные сообщения и дискуссии о работе Конгресса.

Автор надеется, что данный справочник позволит каждому гражданину лучше понять законодательный процесс и его роль в качестве одной из основ нашей представительной системы. Именно этот процесс является одной из наиболее действенных гарантий американского демократического образа жизни, поскольку, обеспечивая защиту меньшинства, он предоставляет всем сторонам широкие возможности быть услышанными и выразить свои взгляды. Одним из выдающихся преимуществ нашей законодательной системы является тот факт, что ни одно законодательное предложение не может обрести силу закона без его рассмотрения и утверждения обеими палатами Конгресса. Предусмотренное нашей Конституцией открытое и всестороннее обсуждение часто позволяет заметно улучшить тот или иной законопроект путем внесения в него поправок, прежде чем он станет законом, или отклонить плохой законопроект.

Поскольку значительное большинство законов рождается в Палате представителей, речь в сборнике главным образом пойдет о принятой в этом органе процедуре.

II. КОНГРЕСС

Раздел 1 Статьи I Конституции Соединенных Штатов Америки гласит:

«ВСЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ ДАННЫМ ДОКУМЕНТОМ, ПРИНАДЛЕЖАТ КОНГРЕССУ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ, СОСТОЯЩЕМУ ИЗ СЕНАТА И ПАЛАТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ».

Сенат состоит из 100 членов – по два от каждого штата независимо от численности населения или площади штата, – избираемых народом в соответствии с положениями 17-й поправки к Конституции США. Эта поправка изменила прежний конституционный порядок, согласно которому сенаторы избирались законодательными органами соответствующих штатов. Сенатору должно быть по крайней мере 30 лет, он должен являться гражданином США в течение 9 лет и в момент избрания должен постоянно проживать на территории того штата, от которого он избирается. Срок полномочий сенаторов составляет 6 лет, причем одна треть общего состава Сената переизбирается каждые два года. Сроки полномочий обоих сенаторов от одного и того же штата устанавливаются таким образом, чтобы они истекали в разное время. Из двух сенаторов от одного штата, одновременно исполняющих свои обязанности, избранный первым или

избранный на полный срок – если они оба были избраны в одно время – считается «старшим» сенатором от данного штата. Другой же считается «младшим» сенатором. В случае смерти или отставки сенатора до истечения срока его полномочий губернатор штата, от которого был избран данный сенатор, должен объявить о проведении специальных выборов, на которых избирается преемник сенатора на оставшийся срок, если законодательный орган данного штата не уполномочит губернатора назначить преемника ушедшего сенатора до следующих выборов. Большинство законодательных органов штатов предоставили своим губернаторам право назначения преемников.

Каждый сенатор имеет один голос.

Палата представителей состоит из 435 членов, избираемых каждые два года от всех 50 штатов пропорционально общей численности населения каждого штата. Решение об установлении постоянного числа 435 было принято в соответствии с положениями Раздела 2 Статьи I Конституции США после проведения в 1910 г. тринадцатой переписи населения, осуществляемой каждые десять лет. В Конгрессе 87-го созыва это число было временно увеличено до 437 для включения по одному представителю от Аляски и Гавайских островов. Однако представляется нецелесообразным значительно увеличивать численность Палаты представителей, поскольку более многочисленный орган – подобный Палате общин Великобритании, которая состоит из 650 депутатов, – был бы чересчур громоздким. Конституция ограничивает численность Палаты представителей положением, по которому от каждых 30 000 человек избирается не более одного члена этой палаты в то время, как в соответствии с прежними нормами представительства в одном и том же штате один член Палаты представителей представлял свыше 900 000 избирателей, а другой избирался от округа с населением лишь 175 000 человек. Впоследствии Верховный суд¹ признал неконституционным закон штата Миссури, допускающий максимальное расхождение в численности населения в 3,1 процента от математического равенства. Суд заявил, что расхождения в численности населения между округами не являются неизбежными и, следовательно, не имеют юридической силы. Это постановление суда является толкованием ранее вынесенного судом решения, в соответствии с которым, «насколько это практически достижимо, голос одного избирателя на выборах в Конгресс должен значить столько же, сколько и голос другого избирателя».

Принятый в 1967 г. закон отменил «общие» выборы (т.е. выборы членов Палаты представителей всеми избирателями штата, а не избирателями одного из избирательных округов на территории штата), за исключением, разумеется, тех штатов, которые имеют право избирать лишь одного члена Палаты представителей.

Член Палаты представителей должен быть не моложе 25 лет, являться гражданином США в течение 7 лет и в момент своего избрания постоянно проживать на территории штата, от которого он избирается. В случае смерти или отставки

члена Палаты представителей до истечения срока его полномочий губернатор соответствующего штата должен объявить специальные выборы для избрания его преемника на оставшуюся часть срока полномочий.

Каждый член Палаты представителей имеет один голос.

Помимо представителей от каждого штата, в заседаниях Палаты представителей принимают участие также комиссар-резидент, представляющий Содружество Пуэрто-Рико, и делегаты от федерального округа Колумбия, американского Самоа, острова Гуам и Виргинских островов. Комиссар-резидент и делегаты обладают большей частью прерогатив представителей штатов за единственным, но очень важным исключением – они не имеют права голосовать по вопросам, обсуждаемым в Палате представителей.

В соответствии с положениями Раздела 2 20-й поправки к Конституции США Конгресс должен собираться на свои заседания не реже одного раза в год, в полдень 3-го января, если только он не примет закона о назначении какого-либо другого дня.

Полномочия Конгресса очередного созыва длятся два года и вступают в силу в январе года, следующего за выборами его членов, которые проводятся каждые два года. Срок полномочий делится на две сессии.

В отличие от некоторых других парламентских органов, Сенат и Палата представителей имеют одинаковые законодательные функции и полномочия (за одним исключением – только Палата представителей имеет право выдвигать налоговые законопроекты), поэтому определения «верхняя» и «нижняя» палаты к Конгрессу США неприменимы.

Конституция США предоставляет каждой палате Конгресса право самостоятельно устанавливать регламент своих заседаний. В соответствии с этим правом Палата представителей принимает свой регламент в день открытия сессии Конгресса нового созыва. Сенат, считающийся непрерывно действующим органом, имеет постоянный регламент, в который время от времени он вносит поправки.

Основной функцией Конгресса является разработка и принятие законов. Кроме того, Сенат выполняет совещательные функции и утверждает договоры и определенные назначения, производимые президентом. В случае возбуждения импичмента Палата представителей выдвигает обвинения, действуя подобно большому жюри присяжных, а Сенат выступает в роли суда, рассматривающего дело об импичменте. Обе палаты проводят совместное заседание 6-го января для подсчета голосов после выборов президента. Если ни один из кандидатов не получил большинства общего числа голосов, Палата представителей выбирает президента из трех кандидатов, набравших наибольшее количество голосов, а Сенат выбирает вице-президента из двух кандидатов на эту должность, набравших наибольшее число голосов.

III. ИСТОЧНИКИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Источники законодательных идей не ограничены, и предлагаемые законопроекты могут рождаться в различных местах. Разумеется, первым источником являются идеи и законопроекты, предлагаемые членами Конгресса. Они могут рождаться в ходе избирательной кампании, во время которой будущий конгрессмен обещает в случае своего избрания выступить с законодательным предложением по определенной теме. На одном или нескольких таких законодательных предложениях может быть построена вся избирательная кампания будущего члена Конгресса. В другом случае конгрессмен, уже приступивший к исполнению своих обязанностей, может на основе своего опыта прийти к выводу о необходимости исправления или отмены действующих законов, или принятия нового закона в совершенно новой области.

Кроме того, избиратели конгрессмена – индивидуально или коллективно, объединенные в группы или ассоциации граждан, ассоциации адвокатов, профессиональные союзы, ассоциации производителей и торговые палаты, – могут воспользоваться своим правом подачи петиции, гарантированным Первой поправкой к Конституции США, и направить предложения своему представителю в Конгрессе. Таким образом были рождены многие замечательные законы, поскольку некоторые из этих организаций, будучи тесно связанными с различными областями законодательства, обладают значительными знаниями о законах, затрагивающих их интересы, и могут привлекать к подготовке своих законодательных предложений опытных специалистов. В случае согласия с идеей конгрессмен может выдвинуть предложение в той же форме, в которой он получил его, либо может вначале отредактировать его. В любом случае конгрессмен может проконсультироваться с советником по вопросам законодательства Палаты представителей или Сената – в зависимости от обстоятельств, – чтобы выработать юридически грамотную формулировку и форму для представления предложения.

В наше время одним из обильных источников законодательных предложений стали «послания» исполнительных органов власти. Такое послание, обычно в форме письма, с изложением того или иного законопроекта направляется членом правительства, главой независимого учреждения или даже самим президентом в адрес спикера Палаты представителей и председателя Сената. Несмотря на разделение компетенций, Раздел 3 Статьи II Конституции обязывает президента периодически представлять Конгрессу доклад «О положении страны» и рекомендовать к рассмотрению такие законопроекты, которые президент считает необходимыми и целесообразными. Многие из этих посланий развивают идеи президентского доклада «О положении страны». Такое послание передается в постоянный комитет, под юрисдикцию кото-

¹ Дело «Киркпатрик против Прайснера», 394 U.S. 526 (1969).

рого подпадают затронутые в законодательном предложении темы, поскольку лишь член Конгресса может представить законопроект. Председатель этого комитета, как правило, немедленно вносит законопроект на рассмотрение в том же виде, в каком он был получен, либо с изменениями, которые председатель считает необходимыми или желательными. Такая практика действует даже в том случае, когда большинство Палаты представителей и президент не принадлежат к одной и той же политической партии, хотя ни в Конституции, ни в законодательстве нет требования о том, что для выполнения рекомендаций должен вноситься законопроект. В противном случае послание может быть рассмотрено соответствующим комитетом или одним из его подкомитетов с целью определения целесообразности внесения законопроекта.

Важнейшим из регулярных посланий является ежегодное послание, которым президент направляет Конгрессу проект бюджета. Это послание вместе с показаниями должностных лиц различных правительственных учреждений на заседаниях комитетов по ассигнованиям Палаты представителей и Сената составляют основу всех финансовых законопроектов, которые готовятся Комитетом по ассигнованиям Палаты представителей.

Некоторые министерства и независимые учреждения имеют в штате специально подготовленных советников по вопросам законодательства, в обязанности которых входит подготовка законопроектов, направляемых в Конгресс с просьбой об их принятии.

Подготовка законопроектов является сложным искусством, требующим огромного мастерства, знаний и опыта. В некоторых случаях проект закона рождается в результате многомесячного исследования какой-либо комиссией или комитетом, назначенным президентом или членом правительства. «Закон об административных процедурах» и «Единый кодекс военной юстиции» – это лишь два из многочисленных примеров тех законов, которые были приняты по результатам таких исследований. Кроме того, комитеты Конгресса иногда разрабатывают законопроекты после проведения соответствующих исследований и слушаний, которые могут продолжаться в течение года и более. На подготовку каждого из законопроектов о кодификации законов, касающихся уголовных преступлений и уголовного судопроизводства, судебной системы и судопроизводства, вооруженных сил и некоторых других вопросов, потребовалось несколько лет.

IV. ФОРМЫ АКЦИЙ КОНГРЕССА

Работа Конгресса начинается с внесения предложения, которое может быть представлено в одной из четырех основных форм. К ним относятся: законопроект, совместная резолюция, аналогичная резолюция, а также простая резолюция. Наиболее часто используемой обеими палатами формой предложений является законопроект. В период работы Конгресса 100-го созыва (1987–1988 гг.) на рассмот-

рение обеих его палат было внесено в общей сложности 8515 законопроектов и 1073 совместных резолюций. Из них в Палате представителей было подготовлено 5585 законопроектов и 678 совместных резолюций.

Чтобы избежать излишней сложности, ограничимся рассмотрением процедуры прохождения законопроекта Палаты представителей, но при этом коротко прокомментируем каждую из форм.

Законопроекты

Законопроект применяется в отношении большинства законов – постоянных или временных, общих или специальных, публичных или частных.

Законопроект Палаты представителей имеет следующую форму:

«ЗАКОНОПРОЕКТ
о создании и т.д. (в зависимости от названия).

Да будет установлено Сенатом и Палатой представителей Конгресса Соединенных Штатов Америки, что...».

Вышеприведенная вступительная формула была введена законом 1871 г. и идентична для всех законопроектов Палаты представителей и Сената.

Законопроекты могут вноситься в Палату представителей или в Сенат при одном важном исключении, предусмотренном в Конституции. Раздел 7 Статьи I Конституции предусматривает, что все налоговые законопроекты должны вноситься Палатой представителей, а Сенат может предлагать или поддерживать поправки, как и в случае с другими законами. Финансовые законопроекты общего характера также вносятся в Палату представителей.

Существует два вида законопроектов – публичные и частные. Публичный законопроект касается всего общества. Законопроект частного характера, т.е. законопроект, касающийся не всего населения в целом, а отдельных лиц, называется частным законопроектом. Частные законопроекты применяются в качестве средства судебной защиты в таких вопросах, как иммиграция и натурализация, а также при рассмотрении исков со стороны или против правительства США.

Раздел 8 Статьи I Конституции предписывает, по каким вопросам Конгресс может совершать законодательные действия, а Раздел 9 той же статьи накладывает на действия Конгресса определенные ограничения.

Каждому законопроекту, внесенному в Палату представителей, присваивается буквенное обозначение «H.R.», за которым следует регистрационный номер, сохраняющийся на всех этапах прохождения законопроекта в Конгрессе. Буквы «H.R.» в действительности означают «House of Representatives» («Палата представителей» – прим. перев.), а не «House resolution» («резолюция Палаты представителей»), как думают некоторые. Каждому законопроекту, внесенному в Сенат, присваивается буквенное обозначение «S» и регистрационный номер. Для обозначения законопроекта, который вносится в

одной из палат Конгресса и аналогичен или идентичен законопроекту, внесенному в другой, используется термин «попутный законопроект».

Законопроект, согласованный в идентичных формах обеими палатами Конгресса, становится законом страны только после:

- 1) утверждения его президентом;
- 2) невозвращения его президентом вместе с возражениями в ту палату, в которой он был внесен, в течение 10 дней в период проведения сессии Конгресса; или
- 3) отклонения наложенного президентом вето двумя третями голосов членов обеих палат Конгресса.

Законопроект не приобретает силу закона без подписи президента, если его возвращение с возражениями невозможно в связи с перерывом в заседаниях Конгресса. Это называется «карманным вето».

Совместные резолюции

Совместные резолюции могут вноситься либо в Палате представителей, либо в Сенате – но не совместно в обеих, как это можно было бы предположить. На практике между законопроектами и совместными резолюциями небольшая разница, и хотя последние не так многочисленны, как законопроекты, обе эти формы часто применяются без различий. В законы, первоначально представленные в виде законопроектов, в дальнейшем вносятся поправки в форме совместных резолюций и наоборот. К обеим этим формам применяется одна и та же процедура – за исключением совместных резолюций, содержащих поправки к Конституции. Когда две трети членов обеих палат поддерживают совместную резолюцию, содержащую поправку к Конституции, то она направляется непосредственно главному архивариусу США для последующей передачи ее некоторым штатам для ратификации. Президенту США такая резолюция для утверждения не представляется.

Совместная резолюция Палаты представителей имеет следующую форму:

«СОВМЕСТНАЯ РЕЗОЛЮЦИЯ

Уполномочивающая и т.д. [в зависимости от названия]

Сенат и Палата представителей Конгресса Соединенных Штатов Америки постановляют, что...».

Постановляющая формула идентична для совместных резолюций как Палаты представителей, так и Сената и была законодательно закреплена в 1871 г. Часто ей предшествует один или несколько мотивировочных пунктов, указывающих на необходимость или желательность принятия данной совместной резолюции.

Термин «совместная» не означает одновременного внесения и рассмотрения в обеих палатах.

Совместной резолюции, вносимой в Палате представителей, присваивается обозначение «H.J. Res.», за которым следует ее индивидуальный номер, сохраняющийся за резолюцией на всем протяжении ее парламентского прохож-

дения. Совместная резолюция, вносимая в Сенате, получает гриф «S.J. Res.» и свой номер.

Совместные резолюции приобретают силу закона тем же образом, что и законопроекты.

Параллельные резолюции

Параллельные резолюции, как правило, принимаются по тем вопросам, которые затрагивают деятельность сразу обеих палат. В современной практике такие резолюции обычно не носят законодательного характера, а применяются просто для констатации тех или иных фактов, принципов, мнений и целей обеих палат. Параллельные резолюции не эквивалентны законопроектам и их использование ограничено этими рамками.

Термин «параллельная» не означает одновременного внесения и рассмотрения в обеих палатах Конгресса.

Параллельным резолюциям, вносимым в Палате представителей, присваивается обозначение «H. Con. Res.», за которым указывается индивидуальный номер резолюции. Параллельным резолюциям, вносимым в Сенате, присваиваются обозначение «S. Con. Res.» и индивидуальные номера. После утверждения параллельных резолюций обеими палатами они подписываются клерком Палаты представителей и секретарем Сената и передаются главному архивариусу США для публикации в специальном разделе тома «Свода законов», посвященного данной сессии Конгресса. В отличие от законопроектов и совместных резолюций, параллельные резолюции не представляются на утверждение президенту США, если они не содержат законодательных предложений, что, разумеется, не предусматривается их нынешней формой.

Простые резолюции

Вопрос, касающийся работы лишь одной из палат Конгресса, вносится на рассмотрение простой резолюцией. Резолюции, имеющие отношение к деятельности Палаты представителей, получают обозначение «H. Res.», за которым следует номер, а резолюции Сената – обозначение «S. Res.» и номер. Простые резолюции рассматриваются только той палатой, в которой они были внесены, и после принятия заверяются соответственно клерком Палаты представителей или секретарем Сената и публикуются в «Протоколах Конгресса».

V. ВНЕСЕНИЕ НА РАССМОТРЕНИЕ И ПЕРЕДАЧА В КОМИТЕТЫ

Любой член Палаты представителей, а также комиссар-резидент и делегаты могут внести законопроект на рассмотрение в любое время в ходе заседания Палаты, для чего им достаточно опустить свои предложения в специальную «урну», установленную возле стола клерка в зале заседаний Палаты представителей. Для того, чтобы внести законопроект или сделать в момент внесения заявление, не требуется никакого разрешения. Печатные бланки для машинописного изложения исходного текста законопроектов распространяются через

офис клерка. На бланке законопроекта указывается имя автора законопроекта. Авторами законопроекта может быть неограниченное число членов Палаты представителей. Любой член Палаты может быть по его просьбе внесен в список авторов законопроекта не позднее дня официального представления законопроекта в Палате. («Официальное представление законопроектов», см. Часть VII). Кроме того, член Палаты, внесенный в список авторов (за исключением первого автора), может вычеркнуть свое имя из списка не позднее дня официального представления законопроекта. Чтобы предотвратить возможность внесения законопроекта в Палате представителей от имени одного из ее членов без его предварительного согласия, прежде чем законопроект будет принят для представления, на нем должна стоять подпись этого члена Палаты. При наличии нескольких авторов законопроекта на нем должна стоять подпись того из них, чье имя указано первым. В Сенате также не ограничивается число возможных авторов законопроекта. Иногда кто-либо из членов Палаты представителей может после своего имени вписать слова «по просьбе», чтобы тем самым показать, что данный законопроект вносится в соответствии с предложением какого-либо другого лица.

В Сенате законопроект или резолюция обычно вносятся путем простой передачи их одному из клерков за столом председательствующего без выступлений в зале заседаний Сената. Однако сенаторы могут использовать и более официальную процедуру и представить законопроект или резолюцию стоя в зале заседаний. Представляя тот или иной законопроект в зале заседаний, сенатор, как правило, делает по этому поводу соответствующее заявление. Часто сенаторы получают разрешение на включение законопроекта или резолюции в «Протоколы Конгресса» после официального заявления.

Если кто-то из сенаторов возражает против внесения того или иного законопроекта или резолюции, процедура внесения переносится на следующий день. Если возражений нет, зачитывается название законопроекта или резолюции, после чего они передаются в соответствующий комитет.

В Палате представителей больше не практикуется зачитывание законопроектов – даже их названий – в момент их внесения. Название законопроекта вносится в «Журнал» и в «Протоколы Конгресса», чем достигается цель старого правила. Клерк Палаты представителей присваивает законопроекту законодательный номер, а спикер (член Палаты представителей, избранный председателем Палаты) с помощью парламентария передает их в соответствующие комитеты. Все эти данные публикуются в ежедневных выпусках «Протоколов Конгресса». Затем законопроект отсылается в Правительственную типографию, где он печатается в том виде, в каком был внесен. Вскоре после этого отпечатанные экземпляры можно получить в имеющихся при обеих палатах комнатах хранения документов.

Один экземпляр поступает в канцелярию председателя того комитета, в который он был передан, для принятия

решения. Клерк этого комитета вносит его в список законопроектов, подлежащих обсуждению.

Рассмотрение законопроектов в комитетах является, пожалуй, наиболее важным этапом законотворческого процесса в Конгрессе. Именно в комитетах предлагаемые к принятию законы подвергаются наиболее интенсивному обсуждению, и именно на этой стадии представители общественности получают реальную возможность быть услышанными. Тем не менее, этот этап, на котором члены Конгресса выполняют огромный объем работы, иногда не учитывает общественность, особенно когда она жалуется на задержки с принятием тех или иных законов. В настоящее время в Палате представителей действуют 22 постоянных комитета, в Сенате – 16, помимо них существует несколько специальных комитетов. Кроме этого, обе палаты имеют ряд совместных постоянных комитетов.

Каждый комитет наделен юридическими полномочиями по рассмотрению определенных вопросов законодательства, и все законопроекты, затрагивающие ту или иную конкретную область права, передаются на рассмотрение именно тому комитету, который имеет соответствующую юрисдикцию. Например, Юридический комитет имеет полномочия по рассмотрению законов, касающихся судопроизводства (гражданского и уголовного) в целом, а также 18 других категорий вопросов, среди которых можно назвать такие, как принятие поправок к Конституции, иммиграция и натурализация, банкротства, пересмотр и кодификация законов, гражданские свободы, антитрестовские меры, патентное право, авторские права и торговые марки. Вообще говоря, регламент работы как Палаты представителей, так и Сената предусматривает примерно 200 различных классификаций документов, которые передаются в комитеты.

В состав различных комитетов входят члены двух ведущих политических партий. Соотношение между членами партии и членами партии большинства определяется партией большинства, за исключением Комитета по нормам поведения должностных лиц, в котором половина мест принадлежит представителям партии большинства, а вторая половина – представителям партии меньшинства. В начале работы каждого нового состава Конгресса соответствующие совещания членов партий выдвигают своих кандидатов для избрания в каждый из постоянно действующих комитетов. Членство в постоянном комитете в период работы Конгресса зависит от сохранения членства в той партии, совещание которой выдвинуло данного кандидата для избрания в комитет. Если член постоянного комитета выходит из состава партийной группы, он автоматически перестает быть членом данного комитета.

Член Палаты представителей может одновременно состоять в нескольких комитетах. Однако правила партии большинства в Палате представителей предусматривают, что председатели некоторых комитетов не могут работать в других комитетах и что член Палаты может быть председателем

только одного подкомитета комитета или специального комитета, имеющего законодательную юрисдикцию, за исключением определенных комитетов, выполняющих административно-хозяйственные функции, а также совместных комитетов.

Члены Палаты представителей обычно стремятся быть избранными в комитет, имеющий юрисдикцию именно в той области, в которой они обладают наивысшей квалификацией или которая им наиболее интересна. Например, в состав Юридического комитета по традиции входят одни юристы. Многие депутаты Палаты представителей известны всей стране как эксперты в области специализации тех комитетов или подкомитетов, членами которых они являются.

Старшинство членов комитетов определяется порядком их назначения в комитет, а председателем обычно избирается член комитета с наибольшим стажем из числа членов партии большинства. Правила процедуры Палаты представителей требуют, чтобы председатели комитетов избирались из числа кандидатов, выдвинутых совещанием партии большинства в начале работы нового состава Конгресса.

Большинство комитетов имеет два или более подкомитетов, которые, помимо общей юрисдикции, специализируются на рассмотрении определенных категорий законопроектов. Каждый постоянный комитет Палаты представителей, состоящий более чем из 20 членов, за исключением Комитета по бюджету, должен учредить по крайней мере четыре подкомитета.

Каждый комитет обеспечивается профессиональным и канцелярским персоналом для оказания помощи в неисчислимых административных тонкостях и других проблемах, связанных с рассмотрением законопроектов. Для постоянных комитетов профессиональный штат (не более 18 человек, 6 из которых могут отбираться партией меньшинства) назначается на постоянной основе исключительно с учетом профессиональной пригодности к выполнению соответствующих должностных обязанностей. Канцелярский персонал (не более 12 человек, 4 из которых могут отбираться партией меньшинства) назначается для обработки корреспонденции и оказания стенографических услуг аппарату комитета, его председателю и старейшему по стажу члену комитета от партии меньшинства по вопросам, относящимся к работе данного комитета. Назначения всех штатных сотрудников производятся большинством голосов членов комитета независимо от расовой принадлежности, политических убеждений, пола или возраста кандидатов. Положения о членах партии меньшинства не распространяются на Комитет по нормам поведения должностных лиц в силу его двухпартийного характера. В соответствии с правилами процедуры Палаты представителей Комитет по ассигнованиям и Комитет по бюджету наделены особыми полномочиями по назначению штатных сотрудников и помощников для членов от партии меньшинства.

В определенных случаях постоянный комитет может назначать консультантов на временной или «промежуточной» основе, а также оказывать своим профессиональным сотруд-

никам финансовую помощь для получения специальной подготовки, если члены комитета считают, что такая подготовка поможет комитету в исполнении своих обязанностей.

VI. РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ В КОМИТЕТАХ

Регламент, утверждаемый совещанием партии большинства в Палате представителей, предусматривает, что председатель комитета, на рассмотрение которого был передан законопроект, должен в течение двух недель передать этот законопроект в соответствующий подкомитет, если большинство членов комитета от партии большинства, не проголосуют за рассмотрение законопроекта полным составом комитета. Одним из первых процедурных шагов является передача копий этого законопроекта в соответствующие департаменты и учреждения, а часто и в Центральное финансово-контрольное управление с просьбой представить официальный доклад с изложением мнений о необходимости или целесообразности принятия данного законопроекта. На подготовку таких докладов отводится достаточно времени, и после их получения они подвергаются самому серьезному рассмотрению однако не являются обязательными для членов комитета при вынесении положительного или отрицательного решения по рассматриваемому законопроекту. Доклады департаментов и учреждений исполнительной ветви власти, направляются вначале в Административно-бюджетное управление для определения степени их соответствия программе президента.

Заседания комитетов

Постоянные комитеты должны установить дни регулярных заседаний не реже одного раза в месяц, но председатели могут объявлять и проводить дополнительные заседания. Три или более членов постоянного комитета могут подать в комитет письменную просьбу о том, чтобы председатель созвал специальное заседание. В этой просьбе должен быть указан предлагаемый на рассмотрение вопрос. Если председатель в течение трех календарных дней после подачи просьбы не созывает запрашиваемое специальное заседание, которое должно состояться в течение семи календарных дней с момента подачи запроса, большинство членов комитета может созвать такое специальное заседание путем подачи в комитет письменного уведомления с указанием времени и даты проведения заседания, а также предлагаемого на рассмотрение вопроса.

За исключением Комитета по ассигнованиям, Комитета по бюджету, Комитета по регламенту, Комитета по нормам поведения должностных лиц, Постоянной бюджетной комиссии и Комитета по управлению делами Палаты представителей, комитеты не могут без специального разрешения проводить свои заседания в тот момент, когда в Палате представителей проводятся чтения какого-либо законопроекта о поправках в соответствии с так называемым пятиминутным регламентом. (См. первый пункт раздела «Второе чтение» в Части XI.)

Специальное разрешение на проведение заседания будет дано, если против этого не возражают десять или более членов Палаты представителей. Правила процедуры Палаты представителей также предусматривают, что ее комитеты не могут проводить свои заседания во время совместной сессии Палаты представителей и Сената или во время перерыва при проведении совместного заседания обеих палат Конгресса. Комитеты могут заседать в другое время в ходе перерыва вплоть до момента истечения срока их конституционных полномочий.

Открытые слушания

Если законопроект представляет большую важность и, особенно, если он вызывает противоречия, комитет обычно назначает дату проведения открытых слушаний. Каждый комитет (за исключением Комитета по регламенту) должен публично объявлять дату, место и предмет любого слушания, которое он проводит по любому законопроекту или вопросу, по крайней мере за одну неделю до начала этого слушания, если комитет не установит, что имеются достаточные основания для начала слушания в более ранние сроки. Если комитет примет такое решение, он должен как можно раньше публично объявить об этом. Такие публичные объявления печатаются в разделе ежедневных объявлений «Протоколов Конгресса» («Ежедневный дайджест») в кратчайшие возможные сроки после того, как они были сделаны комитетом, и часто помещаются в различные газеты и периодические издания. Кроме того, часто используются персональные уведомления, которые обычно составляются в форме письма, но могут также принимать форму повестки о явке и рассылаются частным лицам, организациям, министерствам и правительственным учреждениям, о которых заведомо известно, что они заинтересованы в участии в таких слушаниях.

Каждое слушание в комитете или подкомитете должно быть открытым для публики, за исключением тех случаев, когда комитет или подкомитет на своем открытом заседании в присутствии большинства членов поименным голосованием принимает решение о том, что все слушание или его часть, назначенные на этот день, должны быть закрыты для публики по той причине, что разглашение показаний, доказательств или других подлежащих рассмотрению материалов создает угрозу для национальной безопасности или приводит к нарушению закона или регламента Палаты представителей. Пользуясь той же процедурой, комитет или подкомитет могут проголосовать за закрытие слушания в один из последующих дней, за исключением тех случаев, когда Комитет по ассигнованиям, Комитет по вооруженным силам, Специальный постоянный комитет по разведке, а также подкомитеты этих комитетов с помощью той же процедуры могут проголосовать за проведение закрытых слушаний на срок до пяти дополнительных дней. При наличии кворума, необходимого для заслушивания свидетельских показаний, большинство присутствующих членов комитета может принять решение о закрытии

слушаний для обсуждения вопроса о том, не создадут ли свидетельские показания и доказательства угрозу для национальной безопасности и не приведут ли они к тому, что какое-либо лицо будет оклеветано, унижено или обвинено в чем-либо.

Слушания по бюджету должны проводиться Комитетом по ассигнованиям на открытых заседаниях в течение 30 дней после передачи проекта бюджета в Конгресс, за исключением случаев, когда этот комитет на своем открытом заседании при наличии необходимого кворума примет в результате поименного голосования решение о том, что свидетельские показания, которые должны быть даны в этот день, могут быть связаны с национальной безопасностью. С помощью той же процедуры Комитет может закрыть слушания в один из последующих дней.

В день, назначенный для открытых слушаний, на них присутствует официальный репортер, который записывает показания в поддержку и против рассматриваемого законопроекта. На открытии слушаний законопроект может быть зачитан полностью, а его копия прилагается к протоколу слушаний. После краткого вступительного заявления председателя комитета, а часто и старейшего по стажу члена комитета от партии меньшинства или другого члена комитета вызывается первый свидетель. В знак уважения, а также с учетом занятости первыми заслушиваются желающие выступить члены Палаты представителей и сенаторы. Ответственные работники кабинета, высокопоставленные гражданские и военные государственные служащие, а также заинтересованные частные лица дают показания добровольно либо по просьбе или вызову комитета.

Комитеты требуют от выступающих на их заседаниях свидетелей по возможности предварительно представлять в комитет письменные заявления с предполагаемыми показаниями, а при устных выступлениях ограничиваться кратким изложением своих аргументов.

Члены комитета от партии меньшинства, по крайней мере в течение одного дня слушаний, имеют право вызывать своих свидетелей для дачи показаний по рассматриваемому законопроекту.

В правилах процедуры всех комитетов Палаты представителей должно быть предусмотрено, что каждому члену комитета предоставляется только пять минут для допроса свидетелей до тех пор, пока каждый член комитета, желающий опросить свидетеля, не воспользовался такой возможностью.

Машинописная копия свидетельских показаний, полученных на открытых слушаниях, предоставляется для проверки в кабинете клерка комитета. Зачастую полные копии таких показаний распечатываются и распространяются комитетом.

Рабочие заседания

После завершения слушаний подкомитет обычно рассматривает законопроект на заседании, известном под названием «доработочного» заседания. На нем подробно анализируются аргументы обеих сторон, а в конце обсуждения проводится

голосование для вынесения решения подкомитета. Подкомитет может принять решение о положительном представлении законопроекта с внесением или без внесения в него исправлений на пленарном заседании комитета или отрицательном представлении либо предложить комитету «положить его под сукно», т.е. отложить его рассмотрение на неопределенное время. Каждый член подкомитета, независимо от его партийной принадлежности, имеет один голос.

Все заседания постоянных комитетов или подкомитетов по рассмотрению законопроектов, включая их «доработку», должны быть открыты для публики, за исключением тех случаев, когда комитет или подкомитет на открытом заседании с присутствием большинства его членов в результате поименного голосования принимает решение о том, что все оставшееся в этот день заседание или его часть должны быть закрыты для публики. Это требование не распространяется на любые заседания, связанные с внутренним бюджетом или кадровыми вопросами. Члены комитета могут разрешить сотрудникам Конгресса и представителям министерств присутствовать на любом рабочем или «доработочном» заседании, закрытом для публики.

Решения комитетов

На заседаниях комитетов доклады по законопроектам могут представляться подкомитетами. Эти доклады подвергаются всестороннему обсуждению, могут предлагаться поправки. Предлагаемые комитетами поправки являются лишь предложениями по изменению исходных формулировок законопроектов и могут быть приняты либо отклонены самой Палатой представителей. Среди членов комитета проводится голосование с тем, чтобы определить, будет ли комитет полного состава поддерживать этот законопроект или же «положит его под сукно». Если комитет проголосует за положительное представление законопроекта Палате представителей, он может представить его с поправками или без поправок либо же представить так называемый чистый законопроект. Если комитет утвердит обширные поправки, он может принять решение о представлении нового законопроекта с внесенными в него поправками, так называемого чистого законопроекта. Новый законопроект представляется (как правило, председателем комитета), и после повторной передачи в комитет представляется этим комитетом Палате представителей вместе с положительным отзывом. Поскольку оттягивание рассмотрения законопроекта обычно позволяет не допустить принятия решения по нему, то комитет полного состава, как правило, не представляет Палате представителей неблагоприятного доклада. В редких случаях комитет может представить доклад по законопроекту без рекомендации или с неблагоприятным отзывом.

Обычно большинство членов комитета составляет кворум, т.е. то число членов, которое должно присутствовать на заседаниях для того, чтобы он мог принимать решения. Это обеспечивает адекватное участие обеих сторон в принятии решений. Однако для принятия решений по некоторым

вопросам комитет может изменить необходимое для кворума число членов. Например, комитет может установить число членов – но в любом случае не менее двух, – необходимое для кворума при заслушивании свидетельских показаний и получении доказательств. Любой комитет, за исключением Комитета по ассигнованиям, Комитета по бюджету и Постоянной бюджетной комиссии, может устанавливать, какое число его членов – но не менее одной трети – необходимо для кворума при принятии некоторых других решений. Отсутствие необходимого кворума дает основание поднять вопрос по порядку ведения заседания, т.е. указать на нарушение порядка ведения заседания, что означает, что на заседании не присутствует требуемое число членов.

Общественная проверка результатов поименного голосования в комитетах

Результаты каждого поименного голосования на любом заседании какого-либо комитета должны в разумно необходимые сроки представляться для общественной проверки в канцелярии комитета. Информация, доступная для общественной проверки, включает: 1) описание всех поправок, предложений, распоряжений и других суждений; 2) имена всех членов комитета, голосовавших за или против поправки, предложения, распоряжения или суждения и каким образом – по доверенности или лично; а также 3) имена членов комитета, присутствовавших при голосовании, но не участвовавших в нем.

По каждому поименному голосованию членов комитета по предложению о представлении доклада по законопроекту или резолюции общественного характера, в доклад комитета должны быть включены данные об общем числе голосов, поданных за представление данного законопроекта или резолюции, и об общем числе голосов, поданных против такого представления.

Голосование по доверенности

Член комитета не может голосовать по доверенности по какому-либо законопроекту или другому вопросу, если комитет не примет письменного правила, разрешающего голосование по доверенности и требующего, чтобы выдаваемая таким лицам доверенность: 1) была составлена в письменном виде; 2) доказывала, что член комитета отсутствует в связи с исполнением служебных обязанностей или что по какой-либо иной причине не может присутствовать на заседании комитета; 3) указывала лицо, которое должно выполнить поручение по доверенности; а также 4) была ограничена конкретным законопроектом или вопросом и любыми поправками или предложениями, относящимися к данному законопроекту или вопросу. Член комитета может выдать своему доверенному лицу генеральную доверенность только для голосования по предложениям о перерыве или отсрочке заседания, или по другим процедурным вопросам. Доверенность должна быть подписана членом комитета с

указанием даты и времени подписания. Доверенность не может учитываться при определении кворума.

Вопросы по порядку ведения заседаний комитета

Вопрос по порядку ведения заседаний комитета не может быть поднят в случае уже представленного законопроекта на том основании, что слушания по данному вопросу не были проведены в соответствии с должными правилами процедуры комитета. Однако некоторые вопросы по порядку ведения заседаний могут быть подняты членом того комитета, который представил законопроект, если на заседании самого комитета эти вопросы: 1) были подняты своевременно и 2) были неправомерно отклонены или не были рассмотрены должным образом.

Трансляция слушаний и заседаний комитетов

Разрешается вести телевизионные и радиопередачи с открытых слушаний и заседаний комитетов Палаты представителей и фотографировать их. Такое разрешение предоставляется на четко определенных условиях, предусмотренных в правилах процедуры Палаты представителей. Аналогичным образом правила процедуры Сената разрешают трансляцию открытых слушаний в комитетах Сената на тех условиях, которые могут быть определены этими комитетами.

VII. ОФИЦИАЛЬНОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Если комитет проголосует за благоприятное представление законопроекта Палате представителей, одному из членов комитета поручается подготовить доклад комитета. В докладе излагаются цели и сфера применения законопроекта, а также причины рекомендуемого принятия законопроекта. Обычно дается подробный анализ законопроекта по разделам с точным указанием тех целей, на достижение которых направлен каждый раздел. В докладе должны быть отмечены все изменения в существующем законодательстве и изложен текст законов, подлежащих отмене. В Палате представителей это требование известно как «правило Рамсейера», а аналогичное правило в Сенате, носит название «правило Кордона». В начале доклада должны быть также указаны предлагаемые комитетом поправки и даны пояснения по каждой из них. Кроме того, в докладе обычно полностью цитируются исполнительные послания, имеющие отношение к рассматриваемому законопроекту.

Если во время утверждения законопроекта каким-либо комитетом (за исключением Комитета по регламенту) один из членов этого комитета уведомит остальных членов о своем намерении представить новые мнения, мнения меньшинства или дополнительные мнения, ему дается не менее трех календарных дней (не считая суббот, воскресений и официальных праздников) для того, чтобы представить свои соображения клерку комитета, после чего они должны быть включены в доклад по законопроекту. Доклады комитетов, за

немногими исключениями, должны представляться в Палату представителей в период ее работы, если только члены Палаты единогласно не примут решения об их представлении в более поздние сроки.

При подаче доклада ему присваивается регистрационный номер и он направляется в Правительственную типографию, где он должен быть отпечатан вечером того же дня. Начиная с Конгресса 91-го созыва в 1969 г., регистрационный номер доклада включает префикс, обозначающий номер созыва Конгресса. Например, первому докладу, переданному в Палату представителей в 1969 г., был присвоен номер «91-1».

После представления Палате представителей доклад перепечатывается с указанием предложенных комитетом поправок: новые формулировки даются курсивом, а изъятый текст зачеркивается по всей длине строки. На законопроекте ставится номер соответствующего доклада, а на его первой и последней страницах указывается порядковый номер законопроекта в списке для рассмотрения. Однако если законопроект передавался на рассмотрение по очереди двум или более комитетам, порядковый номер ставится на законопроекте лишь после представления доклада последним комитетом. См. Часть IX «Списки законопроектов и резолюций для обсуждения».

В процессе прохождения закона через законодательный орган, пожалуй, наиболее важным этапом являются доклады комитетов. Они используются судами, министерствами, государственными учреждениями и общественностью в качестве источника информации о целях и значении того или иного закона.

Содержание докладов

Доклад комитета по законопроекту, одобренному этим комитетом, должен включать в себя: 1) выводы и рекомендации комитета, 2) заявление, необходимое в соответствии с «Законом о процедуре принятия бюджета в Конгрессе от 1974 г.», если рассматриваемый законопроект предусматривает новые бюджетные ассигнования (иные, чем продолжение ассигнований), определенные новые статьи расходов, новые кредиты либо увеличение или уменьшение поступлений или налоговых расходов, 3) смету и сравнительный анализ расходов, подготовленные директором Бюджетного управления Конгресса, когда директор представляет их комитету до подачи самого доклада, а также 4) резюме с изложением выводов и рекомендаций, сделанных Комитетом по работе правительственных учреждений, если эти замечания и рекомендации представлены комитету в должный срок, что позволило рассмотреть их во время обсуждения данного законопроекта в комитете. Каждый из этих элементов должен излагаться отдельно от других и четко обозначаться в докладе. Описание процедуры рассмотрения бюджета в Конгрессе содержится в Части XII.

Инфляционные последствия и сметы расходов в докладах

Кроме того, каждый доклад по законопроекту или совместной резолюции общественного характера, представленный комитетом, должен содержать подробное аналитическое обоснование вывода о том, может ли принятие данного законопроекта или совместной резолюции привести к инфляционным последствиям для цен и расходов в экономике страны.

Каждый доклад должен также содержать составленную комитетом смету расходов на осуществление мероприятий, предусматриваемых законопроектом или совместной резолюцией, в течение отчетного финансового года, а также в течение каждого года из последующих пяти финансовых лет либо в течение всего срока выполнения этих мероприятий, если он составляет менее пяти лет. Если в докладе идет речь о каком-либо законопроекте, касающемся государственных доходов, такой доклад должен включать в себя только оценку возможного прироста или сокращения поступлений за период в один год. В докладе эти сметы должны сопоставляться со сметами, составленными каким-либо правительственным учреждением и представленными данному комитету. Требование об обязательном включении в доклады смет расходов не распространяется на Комитет по ассигнованиям, Комитет по управлению делами Палаты представителей, Комитет по регламенту, а также Комитет по нормам поведения должностных лиц. Кроме этого, это требование не действует в том случае, если смета расходов и результаты сравнительного анализа, подготовленные директором Бюджетного управления Конгресса США, были представлены комитету до представления доклада и включены в этот доклад.

Представление докладов

Утвержденные комитетом законопроекты должны быть незамедлительно представлены Палате представителей. Группа членов комитета, составляющая большинство его состава, может подать клерку комитета письменную просьбу о представлении соответствующего законопроекта. После подачи такой просьбы клерк должен немедленно известить председателя комитета о ее регистрации, а доклад по законопроекту должен быть представлен в Палату представителей в течение семи дней (не считая тех дней, в которые Палата представителей не проводит свои заседания) с момента подачи просьбы. Это требование не распространяется на доклады Комитета по регламенту, касающиеся регламента, совместного регламента или порядка работы Палаты представителей, а также на доклады, касающиеся решения, принятого по тому или иному запросу, адресованному руководителю какого-либо министерства.

Доступность докладов и результатов слушаний

За некоторыми исключениями (относящимися к таким чрезвычайным обстоятельствам, как объявление войны или чрезвычайного положения, а также принятие правительст-

венными учреждениями решений, вынесение определений и проведение мероприятий, которые вступают в силу в обязательном порядке, если только они не будут отвергнуты или каким-либо иным образом признаны недействительными одной или сразу обеими палатами Конгресса), любой законопроект или вопрос, доложенный каким-либо комитетом (кроме Комитета по регламенту в случае резолюции, упорядочивающей рассмотрение законопроекта, резолюции или устанавливающей какой-либо иной порядок работы), не может обсуждаться в Палате представителей до тех пор, пока не истекнут три календарных дня (не считая суббот, воскресений и официальных праздников) с момента открытия доклада этого комитета по данному законопроекту для ознакомления всем членам Палаты представителей. Кроме того, ни один законопроект или вопрос не может быть рассмотрен в Палате представителей в том случае, если копии доклада по этому законопроекту или вопросу, а также сам текст законопроекта или описание вопроса не были предоставлены членам Палаты по крайней мере за три календарных дня (не считая суббот, воскресений и официальных праздников, во время которых Палата представителей не собирается на свои заседания) до начала рассмотрения. Однако несмотря на это ограничение, всегда является правомочным рассмотрение любого доклада Комитета по регламенту, предусматривающего обсуждение какого-либо конкретного доложенного законопроекта или вопроса. Если по доложенному таким образом законопроекту или вопросу уже были проведены слушания, комитет должен принять все разумные меры для обеспечения того, чтобы результаты этих слушаний были напечатаны и предоставлены для распространения среди членов Палаты представителей до рассмотрения Палатой законопроекта. Законопроекты об общих ассигнованиях не могут рассматриваться до тех пор, пока всем членам Палаты представителей не будет предоставлено по крайней мере три календарных дня (за исключением суббот, воскресений и официальных праздничных дней) для изучения опубликованных результатов слушаний комитета и доклада комитета по законопроекту.

VIII. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ СО СТОРОНЫ ПОСТОЯННЫХ КОМИТЕТОВ

Каждый постоянно действующий комитет (кроме Комитета по ассигнованиям и Комитета по бюджету) должен на постоянной основе контролировать и анализировать применение, исполнение, осуществление и эффективность законов, относящихся к сфере компетенции данного комитета, а также организацию работы и деятельность федеральных учреждений и организаций, несущих ответственность за применение и оценку этих законов.

Целью такого контроля и анализа является выяснение того, насколько усилия по применению и выполнению различных законов и программ, разработанных и принятых Конгрессом, соответствуют поставленным Конгрессом целям, а также определение целесообразности дальнейшего продолжения,

свертывания или отмены этих программ. Кроме того, каждый комитет, которому поручено осуществление функций надзора, должен заниматься анализом и изучением любых условий или обстоятельств, которые могут свидетельствовать о необходимости или целесообразности принятия нового или дополнительного законодательного акта в пределах юрисдикции этого комитета, и должен на постоянной основе исследовать будущие возможные последствия и составлять прогнозы по вопросам, входящим в сферу компетенции этого комитета. На каждый постоянно действующий комитет возлагается также функция рассмотрения и изучения на постоянной основе воздействия или вероятного воздействия мер в области налогообложения на предметы, входящие в сферу компетенции этого комитета.

Кроме того, некоторые постоянные комитеты наделены особыми функциями надзора, которые подробно описаны в регламенте Палаты представителей.

IX. СПИСКИ ЗАКОНОПРОЕКТОВ И РЕЗОЛЮЦИЙ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Палата представителей ведет пять различных списков законопроектов и резолюций, запланированных для обсуждения: «Федеральный список» – список финансовых законопроектов, внесенных в связи с посланием президента «О положении страны»; «Список Палаты представителей» – список законопроектов (кроме финансовых), переданных на обсуждение Палаты представителей; «Частный список»; «Согласительный список»; а также «Список предложений по отстранению комитетов от рассмотрения законопроектов и резолюций». Эти списки, а также перечень всех внесенных на обсуждение законопроектов и процедура прохождения всех законопроектов, доложенных комитетом за время проведения текущей сессии Конгресса, печатаются ежедневно в дни заседаний Палаты представителей с целью освещения состояния всех находящихся на рассмотрении законопроектов.

Как только тот или иной публичный законопроект будет благоприятно доложен, ему присваивается номер, под которым он заносится в «Федеральный список» либо в «Список Палаты представителей» – два главных списка законопроектов, запланированных для рассмотрения Конгрессом. Порядковый номер законопроекта по списку обычно указывается на его первой странице, а в некоторых случаях и на последней. В том случае, если законопроект был передан на рассмотрение сначала одному комитету, а затем еще одному или нескольким комитетам, его списочный номер указывается только после его представления последним комитетом.

«Федеральный список»

Регламент Палаты представителей предусматривает, что должен вестись:

«ВО-ПЕРВЫХ, СПИСОК ФИНАНСОВЫХ ЗАКОНОПРОЕКТОВ, ВНЕСЕННЫХ В СВЯЗИ С ПОСЛАНИЕМ ПРЕЗИДЕНТА КОНГРЕССУ «О ПОЛОЖЕНИИ СТРАНЫ», В КОТОРЫЙ ВКЛЮЧАЮТСЯ ЗАКОНОПРОЕКТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ, ЗАКОНОПРОЕКТЫ ОБ ОБЩИХ АССИГНОВАНИЯХ, А ТАКЖЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА, ИМЕЮЩИЕ ПРЯМОЕ ИЛИ КОСВЕННОЕ ОТНОШЕНИЕ К ВЫДЕЛЕНИЮ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ ИЛИ ИМУЩЕСТВА».

Этот список обычно называют «Федеральным списком», и в него заносится подавляющее большинство публичных законопроектов и резолюций после того, как они были доложены Палате представителей. «Палата представителей, действующая как комитет», см. Часть XI.

«Список Палаты представителей»

Регламент Палаты представителей предусматривает далее, что должен вестись также:

«ВО-ВТОРЫХ, СПИСОК ЗАКОНОПРОЕКТОВ (КРОМЕ ФИНАНСОВЫХ), ПЕРЕДАННЫХ КОМИТЕТОМ НА ОБСУЖДЕНИЕ ПАЛАТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ, В КОТОРЫЙ ВНОСЯТСЯ ВСЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА, НЕ КАСАЮЩИЕСЯ ПОЛУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И НЕ ИМЕЮЩИЕ ПРЯМОГО ИЛИ КОСВЕННОГО ОТНОШЕНИЯ К ВЫДЕЛЕНИЮ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ ИЛИ ИМУЩЕСТВА».

Все законопроекты и резолюции, не включенные в «Федеральный список», вносятся в «Список Палаты представителей».

«Частный список»

Регламент Палаты представителей предусматривает также, что должен вестись:

«В-ТРЕТЬИХ, СПИСОК ЗАКОНОПРОЕКТОВ, ВНЕСЕННЫХ НА ОБСУЖДЕНИЕ ПАЛАТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ, ДЕЙСТВУЮЩЕЙ КАК КОМИТЕТ, В КОТОРЫЙ ДОЛЖНЫ ВНОСИТЬСЯ ВСЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ, НОСЯЩИЕ ЧАСТНЫЙ ХАРАКТЕР».

Этот список обычно называют «Частным списком», и в него заносятся все частные законопроекты после того, как они были доложены Палате представителей. «Частный список» оглашается в первый и третий вторник каждого месяца. Если два или более членов Палаты представителей выскажут возражения по поводу рассмотрения любого из оглашенных законопроектов, такой законопроект будет возвращен в тот комитет, который доложил его. Как и в случае «Согласительного списка» (см. ниже), при рассмотрении «Частного списка» назначаются шесть официальных оппонентов, три из которых – члены партии большинства и три – члены партии меньшинства. В обязанности оппонентов входит тщательное изучение каждого законопроекта или резолюции, занесенных в «Частный список», а также выдвижение возражений против рассмотрения таких законопроектов или резолюций, которые не отвечают требованиям, предъявляемым к данному списку, чтобы тем самым не допустить принятия без обсуждения

недостаточно хорошо проработанных законопроектов или резолюций.

«Согласительный список»

Если законопроект или резолюция, включенные в «Список Палаты представителей» или в «Федеральный список», носят бесспорный характер, они могут быть занесены в «Согласительный список». После того, как законопроект будет доложен соответствующим комитетом с рекомендацией о его принятии и занесен в «Список Палаты представителей» или в «Федеральный список», любой член Палаты может подать клерку Палаты уведомление о том, что он желает, чтобы данный законопроект был включен в «Согласительный список». В первый и третий понедельник каждого месяца сразу же после зачитывания «Журнала» спикер Палаты представителей поручает клерку поставить на обсуждение все законопроекты, которые были включены в «Согласительный список» за три дня работы Палаты, в том порядке, в котором они занесены в этот список. Если появятся возражения против рассмотрения любого представленного таким образом законопроекта, его обсуждение автоматически переносится на следующий день, когда «Согласительный список» будет оглашен вновь, и если и тогда против его рассмотрения будут возражать трое или более членов Палаты представителей, такой билль немедленно исключается из «Согласительного списка» и в течение всего периода текущей сессии Конгресса не может быть снова занесен в него. Если же возражений против рассмотрения законопроекта не последовало и если он не был по просьбе кого-либо из депутатов намеренно «оставлен без внимания», он принимается с единодушного согласия без всякого обсуждения. Единственными поправками к законопроекту, которые при этом обычно рассматриваются, являются те, которые были предложены комитетом, доложившим этот законопроект.

Во избежание принятия без обсуждения законопроектов и резолюций, которые носят спорный характер или являются слишком важными или сложными, чтобы их можно было оставить без всестороннего обсуждения, имеются шесть официальных оппонентов – по три от партии большинства и от партии меньшинства, – которые должны тщательно изучить все законопроекты, включенные в «Согласительный список». Если какой-либо законопроект предусматривает финансирование расходов, превышающих установленную максимальную сумму, вносит изменения в государственную политику либо имеет ряд других особенностей, которые, по мнению кого-либо из оппонентов, требуют разъяснения и расширенного обсуждения, против такого законопроекта будет выдвинуто возражение и он не будет принят с единодушного согласия всех депутатов. Это решение, однако, не обязательно означает окончательное отклонение законопроекта, поскольку последний может впоследствии быть выдвинут на рассмотрение точно так же, как любой другой законопроект в «Списке Палаты представителей» или «Федеральном списке».

«Список предложений по отстранению комитетов от рассмотрения законопроектов и резолюций»

Если большинство членов Палаты представителей подпишут предложение об отстранении комитета от рассмотрения публичного законопроекта или резолюции, такое предложение заносится в «Список предложений по отстранению комитетов от рассмотрения законопроектов и резолюций». Более подробная информация о таких предложениях содержится в разделе «Предложение по отстранению комитета от рассмотрения законопроекта» Части X.

X. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ И РЕЗОЛЮЦИЙ

Разумеется, некоторые законопроекты и резолюции, занесенные в «Список Палаты представителей» или в «Федеральный список», являются более важными и срочными, чем другие. Поэтому необходимо, чтобы существовала система, которая обеспечивала бы внеочередное рассмотрение таких законопроектов и резолюций по отношению к тем, которые не требуют немедленного решения. Поскольку все законопроекты и резолюции включаются в эти списки в том порядке, в котором они были доложены Палате представителей, последний из доложенных законопроектов должен был бы неминуемо рассматриваться последним, если бы единственным определяющим фактором здесь служил его списочный номер.

Специальные резолюции

Во избежание задержек и в целях обеспечения некоторой степени избирательности при рассмотрении различных законопроектов и резолюций может применяться система, предусматривающая возможность постановки законопроектов и резолюций на обсуждение не в порядке их включения в соответствующие списки, а в соответствии со специальной резолюцией («правилом»), принимаемой Комитетом по регламенту. Этот комитет, в состав которого входят как представители партии большинства, так и представители партии меньшинства (но с некоторым преобладанием доли первых по сравнению с другими комитетами), наделен узкоспециальными полномочиями по рассмотрению резолюций, касающихся порядка работы Палаты представителей. Обычно председатель комитета, рекомендовавшего тот или иной законопроект к принятию, предстает перед Комитетом по регламенту в сопровождении автора данного законопроекта, а также одного или нескольких членов возглавляемого этим председателем комитета для выступления в поддержку предложения о принятии резолюции, предусматривающей незамедлительное рассмотрение этого законопроекта. Если Комитет по регламенту придет к заключению, что данный законопроект необходимо внести на рассмотрение, он представит резолюцию, содержание которой сводится, в основном, к следующим положениям:

«НАСТОЯЩИМ ПОСТАНОВЛЯЕТСЯ, ЧТО ПО ПРИНЯТИИ ДАННОЙ РЕЗОЛЮЦИИ БУДЕТ ПРАВОМОЧНЫМ ХОДАТАЙСТВОВАТЬ ПЕРЕД ПАЛАТОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ О ТОМ, ЧТОБЫ ОНА ПРИНЯЛА РЕШЕНИЕ ДЕЙСТВОВАТЬ КАК КОМИТЕТ В СВЯЗИ С ПОСЛАНИЕМ ПРЕЗИДЕНТА «О ПОЛОЖЕНИИ СТРАНЫ» ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА (Н.Р.), ОЗАГЛАВЛЕННОГО..., А ПЕРВОЕ ЧТЕНИЕ УКАЗАННОГО ЗАКОНОПРОЕКТА ДОЛЖНО БЫТЬ ОПУЩЕНО. ПОСЛЕ ОБЩИХ ПРЕНИЙ, КОТОРЫМ ДОЛЖЕН БЫТЬ ПОДВЕРГНУТ УКАЗАННЫЙ ЗАКОНОПРОЕКТ И КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ ДЛИТЬСЯ НЕ БОЛЕЕ ЧАСОВ С РАЗДЕЛЕНИЕМ ИХ НА РАВНЫЕ ПО ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТИ ЭТАПЫ И КОНТРОЛЕМ СО СТОРОНЫ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И СТАРЕЙШЕГО ЧЛЕНА КОМИТЕТА ПО ОТ ПАРТИИ МЕНЬШИНСТВА, УКАЗАННЫЙ ЗАКОНОПРОЕКТ ДОЛЖЕН БЫТЬ ЗАЧИТАН С ЦЕЛЮ ВНЕСЕНИЯ В НЕГО ПОПРАВКИ В СООТВЕТСТВИИ С «ПЯТИМИНУТНЫМ ПРАВИЛОМ». ПО ЗАВЕРШЕНИИ РАССМОТРЕНИЯ УКАЗАННОГО ЗАКОНОПРОЕКТА С ЦЕЛЮ ВНЕСЕНИЯ В НЕГО ПОПРАВКИ ВЫШЕУПОМЯНУТЫЙ КОМИТЕТ ДОЛЖЕН ЗАКОНЧИТЬ СВОЕ ЗАСЕДАНИЕ И ДОЛОЖИТЬ ЗАКОНОПРОЕКТ ПАЛАТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СО ВСЕМИ ПРИНЯТЫМИ ПОПРАВКАМИ К НЕМУ, ПОСЛЕ ЧЕГО ДОЛЖЕН БЫТЬ РАССМОТРЕН ПРЕДЫДУЩИЙ ВОПРОС В СООТВЕТСТВИИ С ПОРЯДКОМ, УСТАНОВЛЕННЫМ ДЛЯ УКАЗАННОГО ЗАКОНОПРОЕКТА И ВСЕХ ПОПРАВКИ К НЕМУ, ДО ОКОНЧАТЕЛЬНОГО УТВЕРЖДЕНИЯ БЕЗ КАКИХ-ЛИБО ПРЕДЛОЖЕНИЙ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ ЭТОМУ ПРОЦЕССУ, ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ ОДНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ВОЗВРАЩЕНИИ УКАЗАННОГО ЗАКОНОПРОЕКТА КОМИТЕТУ ДЛЯ ПОВТОРНОГО РАССМОТРЕНИЯ».

Если рассматриваемый законопроект уже включен в «Список Палаты представителей», резолюция Комитета по регламенту будет содержать, в основном, следующие формулировки:

«НАСТОЯЩИМ ПОСТАНОВЛЯЕТСЯ, ЧТО ПО ПРИНЯТИИ ДАННОЙ РЕЗОЛЮЦИИ БУДЕТ ПРАВОМОЧНЫМ РАССМОТРЕТЬ ЗАКОНОПРОЕКТ (Н.Р.), ОЗАГЛАВЛЕННЫЙ..., В ПАЛАТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ».

Предлагаемая Комитетом по регламенту резолюция может предусматривать отклонение возражений процедурного характера против рассмотрения законопроекта. Если же эта резолюция ограничивает или не допускает принятие поправок, одобренных на пленарном заседании, она называется «закрытым правилом».

Рассмотрение законопроектов, по которым уже были ранее приняты резолюции

Если какое-либо «постановление» было доложено Палате представителей, но не было рассмотрено сразу, оно заносится в соответствующий список, и в том случае, если в течение семи последующих дней работы Палаты представителей оно не будет поставлено на обсуждение тем же членом Палаты, который докладывал, оно может быть поставлен на обсуждение любым членом Комитета по регламенту как приоритетный вопрос (через один календарный день после того, как этим членом будет сделано уведомление о таком его намерении), а спикер Палаты представителей обязан предоставить слово любому члену Комитета по регламенту, кото-

рый желает взять слово с этой целью. Приоритетные вопросы рассматриваются в разделе «Приоритетные вопросы» в конце данной части.

Если в течение семи календарных дней с момента вынесения того или иного законопроекта на обсуждение Палаты представителей путем принятия соответствующей резолюции не будет сделано предложение о рассмотрении этого законопроекта, спикер Палаты представителей может предоставить слово кому-либо из членов комитета, которым был доложен данный законопроект, для внесения предложения о рассмотрении этого законопроекта Палатой при условии, что такой член был должным образом уполномочен соответствующим комитетом для внесения такого предложения.

Существует также ряд других способов постановки на рассмотрение законопроектов, которые либо не были доложены ни одним из комитетов, либо были доложены, но по которым не была принята специальная резолюция или «правило». Ниже мы рассмотрим два из этих способов – предложение об отстранении комитета от рассмотрения законопроекта и предложение о приостановке действия регламента.

Предложение по отстранению комитета от рассмотрения законопроекта

Один из членов Палаты представителей может представить клерку Палаты предложение в письменном виде об отстранении какого-либо комитета от рассмотрения того или иного публичного законопроекта или резолюции, которые были переданы ему на рассмотрение за 30 дней до этого. Кроме того, один из депутатов Палаты представителей может внести предложение об отстранении Комитета по регламенту от дальнейшего рассмотрения той или иной резолюции, предусматривающей установление специального порядка проведения заседаний, принятие специального регламента для рассмотрения какого-либо публичного законопроекта или резолюции, которые были доложены с положительным отзывом одним из постоянных комитетов Палаты представителей, либо утверждение специального регламента для рассмотрения законопроекта или резолюции, которые продолжают оставаться в одном из постоянных комитетов на протяжении 30 или более дней без вынесения какого-либо решения. Это предложение может быть сделано только в том случае, если резолюция, предусматривающая отстранение Комитета по регламенту, была передана этому комитету не менее чем за семь дней до подачи соответствующего предложения об отстранении. Такое предложение передается на попечение клерку Палаты представителей, который выделяет удобное место, где это предложение могли бы подписать все желающие депутаты. Если под предложением подпишется большинство членов Палаты представителей, оно заносится в «Журнал», который вместе с подписями поддерживающих его депутатов включается в «Протоколы Конгресса», а также в «Список предложений об отстранении комитетов от рассмотрения законопроектов и резолюций».

Во второй и четвертый понедельник каждого месяца, за исключением последних шести дней сессии Конгресса, каждый член Палаты представителей, который поставил свою подпись под предложением об отстранении того или иного комитета от рассмотрения законопроекта или резолюции, находящихся в соответствующем списке на протяжении не менее семи дней, может попросить слова и выступить с целью постановки данного предложения на обсуждение. Затем зачитывается только название соответствующего законопроекта или резолюции. После 20-минутных прений, на которых половина общего времени для выступлений отводится сторонникам рассматриваемого предложения об отстранении, а другая половина – его противникам, Палата представителей приступает к голосованию по данному предложению.

Если предложение об отстранении Комитета по регламенту от рассмотрения переданной ему резолюции получит поддержку большинства голосов членов Палаты представителей, Палата незамедлительно приступает к голосованию за принятие этой резолюции.

Если за предложение об отстранении одного из постоянных комитетов Палаты представителей от рассмотрения переданного ему публичного законопроекта или резолюции проголосует большинство членов Палаты представителей, каждый депутат, который подписал данное предложение, может внести предложение о том, чтобы Палата представителей немедленно приступила к рассмотрению данного законопроекта или резолюции. Если данное предложение будет принято, соответствующий законопроект или резолюция подвергается незамедлительному рассмотрению в соответствии с общим регламентом Палаты представителей. Если же депутаты Палаты проголосуют против предложения о немедленном рассмотрении, такой законопроект или резолюция заносятся в соответствующий список и наделяются теми же правами и привилегиями, как если бы они были рекомендованы к принятию соответствующим постоянным комитетом.

Предложение о приостановке действия регламента

Каждую неделю по понедельникам и вторникам, а также на протяжении шести последних дней сессии спикер Палаты представителей может принимать к рассмотрению предложения о приостановке действия регламента Палаты и ставить на голосование тот или иной законопроект или резолюцию. При этом со спикером должна быть заранее достигнута договоренность о предоставлении слова тому члену Палаты представителей, который намеревается внести такое предложение. Перед тем, как подобное предложение будет рассмотрено Палатой представителей, в его поддержку должно выступить большинство присутствующих на заседании членов Палаты, мнение которых, если это требуется, может быть выяснено путем подсчета голосов. Однако такая поддержка не требуется в том случае, если отпечатанные копии предложенного законопроекта или резолюции были представлены для ознакомления депутатам в течение одного дня заседаний до начала рассмотрения таких предложений.

Затем предложение о приостановке действия регламента и принятии соответствующего законопроекта подвергается обсуждению в течение 40 минут, половина которых отводится для выступлений сторонников данного предложения, а другая половина – для выступлений его противников. При этом в обсуждаемое предложение не могут быть внесены никакие поправки, а если предлагаются какие-либо поправки к самому законопроекту, они должны быть включены в предложение при его внесении. Действие регламента может быть приостановлено, а законопроект принят только в случае, если за это выскажутся две трети голосующих членов Палаты представителей при наличии необходимого для голосования кворума.

Спикер Палаты представителей может отложить все голосование с регистрацией и голосование по принципу «да-нет» по внесенным предложениям о приостановке действия регламента и о принятии законопроектов и резолюций до конца текущего дня заседаний или перенести это голосование на следующие два дня заседаний. Если спикер примет такое решение, Палата представителей должна будет затем последовательно и без какого-либо дальнейшего обсуждения проголосовать по всем отложенным вопросам. После проведения первого отложенного голосования спикер может ограничить, но не менее чем 5 минутами, время проведения последующих отложенных голосований. Если Палата представителей объявит о переносе заседания прежде, чем она завершит голосование по одному или более отложенным вопросам, она должна будет в первоочередном порядке вернуться к голосованию по этому вопросу на следующий день заседаний. Устраняя необходимость в промежуточной регистрации голосов по предложению о приостановке действия регламента, такой порядок сокращает количество перерывов в заседаниях комитетов, а также сокращает время, затрачиваемое членами Палаты представителей в дни приостановки действия регламента на перемещения между залом заседаний и помещениями, занимаемыми комитетами, членами которых они являются.

«Списочная среда»

Каждую среду – за исключением дней, в отношении которых членами Палаты представителей единогласно или большинством в две трети голосов при наличии необходимого кворума будет принято решение об отмене действия этого правила – в Палате представителей в алфавитном порядке зачитывается список всех постоянных комитетов Палаты. При оглашении названия каждый комитет может внести на рассмотрение любой законопроект, доложенный им в один из предыдущих дней и внесенный в «Список Палаты представителей» или в «Федеральный список». На общие прения по каждому конкретному законопроекту или резолюции, внесенным на обсуждение в «списочную среду», отводится не более двух часов; при этом прения не должны выходить за рамки предмета соответствующего законопроекта или резолюции, а все отведенное на обсуждение время делится поровну между сторонниками и противниками данного

законопроекта или резолюции. Простое большинство голосов присутствующих на голосовании членов Палаты представителей, поданных за утверждение рассматриваемого законопроекта или резолюции, является достаточным для вынесения Палатой решения о его или ее принятии.

Вопросы, касающиеся федерального округа Колумбия

После того, как будут приняты решения по всем предложениям об отстранении комитетов от рассмотрения законопроектов и резолюций и рассмотрены все поданные в адрес спикера вопросы, требующие лишь передачи их соответствующим комитетам, второй и четвертый понедельники каждого месяца отводятся – по требованию Комитета по делам округа Колумбия – для обсуждения всех вопросов и материалов, представленных этим комитетом.

Приоритетные вопросы

В соответствии с регламентом Палаты представителей некоторые вопросы – например, доклады Комитета по регламенту и доклады по законопроектам об общих ассигнованиях Комитета по ассигнованиям – относятся к приоритетным и могут быть внесены на рассмотрение в нарушение первоначально установленного распорядка.

После зачитывания «Журнала» член Палаты представителей в любое время может – по указанию соответствующего комитета – предложить Палате принять решение о ее преобразовании в «комитет всей палаты по положению страны» с целью рассмотрения законопроектов, касающихся получения государственных доходов, или законопроектов об общих ассигнованиях. Последние не могут быть подвергнуты рассмотрению в Палате представителей, пока не истекнут три календарных дня (за исключением суббот, воскресений и официальных праздничных дней) с момента предоставления членам Палаты для ознакомления отпечатанных докладов комитетов и результатов слушаний по ним. Ограничения на время проведения общих прений, как правило, устанавливаются только с единодушного согласия всех членов Палаты.

Другими примерами приоритетных вопросов являются доклады совещаний, некоторые поправки к законопроектам и резолюциям Сената, сообщения о вето, накладываемом президентом, а также резолюции, рассмотрение которых в приоритетном порядке требуется в соответствии с действующим законодательством. Депутат, которому поручено представить Палате такой вопрос, может практически в любое время потребовать его безотлагательного рассмотрения. Обычно это делается после проведения консультаций с лидерами как парламентского большинства, так и меньшинства, цель которых – заранее известить этих лидеров о предстоящем событии, дабы оно не явилось для них полной неожиданностью.

XI. РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Наши демократические традиции требуют, чтобы законопроекты рассматривались всеми членами соответствующей палаты Конгресса при достаточных возможностях для прений и для предложения поправок.

«Палата представителей, действующая как комитет»

В целях ускорения процесса рассмотрения законопроектов и резолюций регламент Палаты представителей предусматривает такую парламентскую практику, которая позволяет Палате действовать при кворуме, составляющем менее требуемого большинства в 218 голосов. В этом случае Палата представителей принимает решение о том, чтобы действовать как комитет в связи с представлением президентом послания «О положении страны» (кворум которого состоит лишь из 100 депутатов) для рассмотрения того или иного законопроекта или резолюции. Все законопроекты и резолюции, занесенные в «Федеральный список» и касающиеся вопросов налогообложения, выделения ассигнований или разрешения на производство выплат из уже выделенных ассигнований, должны быть вначале рассмотрены в Палате представителей, действующей как комитет.

Комитет по регламенту докладывает какую-либо специальную резолюцию или «правило», допускающие незамедлительное рассмотрение того или иного законопроекта или резолюции Палатой представителей, действующей как комитет. После принятия этой резолюции Палатой представителей последняя обычно проводит голосование по предложению о том, чтобы действовать как комитет, а в некоторых случаях спикер Палаты представителей может просто объявить о действии Палаты как комитета без постановления соответствующего предложения на голосование. Если Палата представителей примет решение о том, чтобы действовать как комитет, спикер покидает свое кресло после назначения председателя для ведения заседаний этого «комитета».

Специальная резолюция или «правило», упомянутые в предыдущем параграфе, также устанавливают продолжительность обсуждения в Палате, действующей как комитет. Она может изменяться в зависимости от степени важности и спорности каждого конкретного законопроекта. Как предусматривается в такой резолюции, функции контроля за временем обсуждения разделяются поровну – как правило, между председателем и старейшим представителем партии меньшинства, являющимся членом комитета, который делал доклад по данному законопроекту. При этом депутаты, желающие выступить в поддержку или против рассматриваемого законопроекта, обычно заранее договариваются о предоставлении им определенного времени с членом Палаты представителей, которому поручено следить за тем, чтобы общее время обсуждений не вышло за отведенные рамки. Другие члены Палаты могут попросить выступающего в данный момент депутата предоставить им слово для вопроса или краткого заявления. Расшифрованные стенограммы заседаний

и обсуждений, состоявшихся в Палате представителей и в Сенате, ежедневно публикуются в «Протоколах Конгресса». Часто с единодушного согласия всех членов Палаты кто-либо из депутатов получает разрешение на внесение его замечаний в «Протоколы Конгресса», если во время фактических обсуждений для его развернутого устного заявления не нашлось достаточно времени.

Ход обсуждений регулируется, в основном, регламентом Палаты представителей, который принимается на открытии каждой сессии Конгресса. Другим получившим всеобщее признание регламентирующим документом является так называемое «Наставление Джефферсона», которое было подготовлено лично Томасом Джефферсоном и использовалось им в период его президентства (1797–1801 гг.) для управления работой Сената. В 1837 г. Палатой представителей был принят регламент, который продолжает действовать и по сей день и предусматривает, что Палата представителей должна следовать положениям «Наставления Джефферсона» во всех случаях, к которым они применимы и в которых они не противоречат регламенту и распоряжениям, принимаемым Палатой. Кроме того, имеется очень ценный сборник прецедентов, имевших место за период до 1935 г. – «Прецеденты Палаты представителей Хайндса и Кэннона» – который состоит из 11 томов и служит своего рода руководством к действию Палаты. Более свежий сборник – «Прецеденты Палаты представителей Дешлера» – охватывает период с 1936 г. до настоящего времени. Сводки прецедентов Палаты представителей за период до 1959 г. можно найти в одном томе под названием «Процедура Палаты представителей Кэннона». Более свежее, четвертое и дополненное, издание однотомника под названием «Процедура Палаты представителей Конгресса США» является обобщенным по форме сборником парламентских прецедентов, имевших место в Палате представителей, а также содержит другие полезные материалы, связанные с работой Палаты и относящиеся к периоду времени от 1959 г. и до наших дней. Кроме того, имеется сборник различных постановлений спикера Палаты, принятых за все время начиная с 1931 г., которые представлены как примечания к действующим в настоящее время регламенту и «Наставлению Джефферсона». Большинство парламентских вопросов, возникающих во время обсуждений, могут быть решены на основе уже имеющегося прецедента действия в аналогичной ситуации. Парламентарий Палаты представителей присутствует в зале заседаний Палаты представителей с тем, чтобы оказывать председателю или спикеру содействие в принятии правильного решения по различным парламентским вопросам.

Второе чтение

В ходе общих обсуждений ведется строгий учет времени, используемого представителями обеих сторон, и по истечении всего времени, отведенного на прения согласно регламенту, председатель прекращает обсуждения. После этого начинается так называемое второе чтение законопроекта,

осуществляемое последовательно, раздел за разделом. При этом депутаты могут предлагать различные поправки к тому разделу, который зачитывается в данный момент. Каждому выступающему отводится 5 минут на то, чтобы разъяснить смысл предлагаемой им поправки, после чего депутат, которому председательствующий первым предоставил слово, имеет право выступить в течение 5-ти минут с возражениями против предложенной кем-либо из его коллег поправки. После этого прения по данной поправке больше не проводятся, что позволяет эффективно предотвратить любые попытки применения тактики обструкции. Этот принцип известен под названием «пятиминутный регламент». Существует, однако, механизм, с помощью которого кто-либо из членов Палаты может предложить формальную поправку – «вычеркнуть последнее слово», – не намереваясь при этом вносить никаких изменений в формулировку, и получить 5 минут на выступление; тем самым, обеспечивается возможность в некоторой степени продлить и углубить обсуждение. Каждая поправка передается на утверждение «комитету всей палаты». При этом формальная поправка, как правило, изымается. Однако в случае ее неисключения такая поправка должна быть поставлена на голосование.

После того как в соответствии с «пятиминутным регламентом» будут начаты прения по предложенным поправкам к одному из разделов или параграфов рассматриваемого законопроекта, Палата представителей, действующая как комитет, в любое время большинством голосов присутствующих на заседании депутатов может закрыть эти прения. Однако если прения по какому-либо разделу или параграфу будут закрыты прежде, чем состоится обсуждение любой поправки, включенной в «Протоколы Конгресса» по настоянию одного из депутатов после представления законопроекта соответствующим комитетом, но не менее чем за один день до парламентского рассмотрения данной поправки, вышеуказанному депутату предоставляется 5 минут на то, чтобы дать необходимые разъяснения по данной поправке. После этого депутат, которой первым получит слово, имеет в своем распоряжении 5 минут для выступления против рассматриваемой поправки, после чего все дальнейшие прения по данной поправке прекращаются. Однако в том случае, если предложение поправки откладывается, время для прений вообще не отводится. В материалах, заносимых в «Протоколы Конгресса», должен содержаться полный текст предложенной поправки, имя представившего его депутата, номер законопроекта, к которому предлагается данная поправка, а также должно быть указано то место в законопроекте или «старой» поправке к нему, в отношении которого предлагается принять эту новую поправку, а сами эти материалы должны быть включены в специально предназначенный для этого раздел «Протоколов».

В случае внесения предложения о принятии той или иной поправки во время заседания Палаты представителей в качестве комитета клерк Палаты должен передать 5 экземпляров текста поправки на стол комитетского большинства, еще

5 экземпляров – на стол комитетского меньшинства и по меньшей мере по одному экземпляру в каждый из кулуаров партии большинства и партии меньшинства.

Завершение заседания Палаты представителей, действующей как комитет

В заключение рассмотрения поправок к тому или иному законопроекту Палата представителей, действующая как комитет, завершает свое заседание и докладывает этот законопроект Палате представителей вместе со всеми принятыми поправками. При этом Палата представителей, действующая как комитет, преобразует себя обратно в Палату представителей, и председатель этого комитета уступает свое место спикеру Палаты представителей. После этого Палата принимает решение по рассматриваемому законопроекту, а также по всем поправкам, утвержденным Палатой представителей в качестве комитета.

Решение Палаты представителей

Обсуждение прекращается путем внесения предложения о возвращении к рассмотрению «предыдущего вопроса». Если это предложение будет поддержано большинством голосующих членов Палаты представителей при наличии необходимого кворума, то прекращаются все прения по тому законопроекту, в отношении которого было выдвинуто требование о возвращении к рассмотрению предыдущего вопроса. Затем спикер Палаты ставит на голосование следующий вопрос: «Должен ли данный законопроект быть переписан в окончательном виде и следует ли проводить по нему третье чтение?» Если ответ на этот вопрос будет положительным, законопроект зачитан в третий раз, но только по названию, и поставлен на голосование для его принятия.

Если возвращение к предыдущему вопросу требуется в соответствии с положениями специальной резолюции («правила»), принятой в отношении какого-либо законопроекта, доложенного Палатой представителей, действовавшей как комитет, Палата представителей должна незамедлительно провести голосование по всем поправкам, доложенным этим комитетом, в том порядке, в котором они были доложены. После завершения голосования по поправкам Палата представителей должна незамедлительно приступить к голосованию по вопросу принятия законопроекта со всеми утвержденными ею поправками.

В тех случаях, когда требование о возвращении к предыдущему вопросу не выдвигается, Палата представителей может начать прения продолжительностью один час, по завершении которых выдвигается требование о возвращении к рассмотрению предыдущего вопроса и Палата проводит голосование по принятию соответствующего законопроекта. Во время прений депутаты имеют право предлагать поправки к обсуждаемому законопроекту или к поправкам, внесенным Палатой представителей, действовавшей как комитет.

Спикер Палаты представителей может отложить голосование по окончательному принятию того или иного за-

конопроекта, резолюции либо решению о предоставлении доклада участникам заседания Палаты. Голосование может быть отложено на срок до двух дней заседаний.

Законопроекты и резолюции, которые не должны рассматриваться Палатой представителей, действующей как комитет, рассматриваются «в первой инстанции» Палатой представителей в соответствии с «часовым регламентом» или согласно положениям специальной резолюции, ограничивающей срок обсуждения данного законопроекта или резолюции.

После принятия законопроекта Палатой представителей автоматически вносится и регистрируется формальное предложение о повторном рассмотрении данного законопроекта – т.е. фактически решение Палаты откладывается на неопределенное время – с тем, чтобы вернуться к рассмотрению этого предложения позднее, поскольку результаты голосования членов Палаты по любому внесенному предложению не могут считаться окончательными до тех пор, пока не будет обеспечена возможность повторного рассмотрения этого предложения.

Предложения о повторной передаче законопроекта в комитет

После выдвижения требования о возвращении к рассмотрению предыдущего вопроса в связи с принятием того или иного законопроекта или совместной резолюции, члены Палаты представителей имеют право сделать одно предложение о передаче данного законопроекта или резолюции на повторное рассмотрение одному из комитетов, а спикер Палаты должен с этой целью в первоочередном порядке предоставить слово одному из депутатов, выступающих против данного законопроекта или резолюции. Это предложение обычно не обсуждается. Однако если речь идет о предложении о передаче на повторное рассмотрение с соответствующими указаниями после выдвижения требования об обсуждении предыдущего вопроса, обсуждение такого предложения является правомерным лишь в течение 10-ти минут до проведения голосования, если только координатор парламентского большинства не потребует продления времени прений до одного часа. Все отводимое на обсуждение время – сколь бы продолжительным или коротким оно не было – разделяется поровну между сторонниками и противниками принятия рассматриваемого предложения.

Определение кворума и поименное голосование

Для ускорения определения кворума и поименного голосования регламент Палаты представителей предусматривает возможность использования различных способов выполнения этих процедур.

При отсутствии кворума 15 членов Палаты представителей, включая спикера, если таковой имеется, уполномочиваются обеспечить явку на заседание отсутствующих депутатов. Решение о проведении голосования для определения кворума принимается большинством голосов, а его поддержка меньшинством депутатов (15 человек и более) считается

недостаточной. После того как соответствующее решение будет принято, спикер должен обеспечить проведение голосования с помощью электронной системы. Однако вместо этого спикер может поручить одному или нескольким клеркам «произвести подсчет» всех присутствующих членов Палаты представителей. В этом случае клерки записывают имена всех присутствующих депутатов и заносят их в «Журнал» Палаты представителей, а отсутствующим депутатам дается не менее 15 минут с момента оглашения решения о проведении голосования для определения кворума, чтобы зарегистрироваться как присутствующие на заседании. Если по требованию большинства присутствующих депутатов не будет предложено никаких уважительных причин неявки на заседание отсутствующих парламентариев, за ними могут быть посланы служащие, специально назначенные парламентским приставом для обеспечения их явки и присутствия на заседании. После этого Палата представителей определяет условия, на которых можно было бы отстранить неявившихся депутатов от их обязанностей. Депутаты, которые явились добровольно, немедленно пропускаются в зал заседаний Палаты представителей, если Палата не примет иного решения, где они должны сообщить свое имя клерку для занесения их в «Журнал» как присутствующих на заседании. Однако прежняя практика представления членов Палаты представителей у «барьера» во время удовлетворения требования кворума теперь признана устаревшей, и в настоящее время депутаты должны докладывать о своем присутствии клерку Палаты и регистрироваться без необходимости получения официального «прощения», за исключением случаев их насильственного привода на заседание.

Всякий раз, когда присутствующие на заседании члены Палаты представителей при наличии кворума не голосуют по какому-либо вопросу, а также когда необходимый кворум отсутствует и по этой причине кем-либо из депутатов выдвигаются возражения, должно приниматься решение о проведении голосования для определения кворума, за исключением случаев переноса заседаний Палаты. Это голосование проводится с помощью электронной системы, если только спикер Палаты не распорядится провести его в порядке, описанном в предыдущем параграфе, и парламентский пристав приступает к выполнению своих функций по обеспечению явки на заседание отсутствующих депутатов. Голоса в поддержку и против обсуждаемого вопроса учитываются одновременно, как того требует установленный порядок, и проводится автоматическое поименное голосование. Клерк оглашает список членов Палаты представителей, и каждый присутствующий депутат при ответе может голосовать по рассматриваемому вопросу. После завершения процедуры поименного голосования каждый член Палаты, присутствие которого на заседании было обеспечено специальными мерами, вводится парламентским приставом в зал заседаний Палаты, где фиксируется его присутствие. После этого такому депутату предоставляется возможность проголосовать. Если депутаты, голосующие по рассматриваемому вопросу, и

депутаты, присутствующие на голосовании, но отказавшиеся голосовать, вместе составляют большинство членов Палаты представителей, спикер Палаты объявляет о наличии необходимого кворума и решение по рассматриваемому вопросу принимается в соответствии с волей большинства голосующих депутатов. При этом дальнейшие процедуры в отношении требования кворума считаются лишними. Спикер Палаты представителей может в любое время после завершения поименного голосования принять предложение о переносе заседания, если это предложение будет поддержано большинством присутствующих на заседании членов Палаты, определяемым путем непосредственного подсчета самим спикером. В случае переноса заседания все связанные с удовлетворением требования кворума процедуры отменяются.

Действующий регламент запрещает поднимать вопросы об отсутствии кворума: 1) до или во время ежедневной молитвы; 2) во время принятия должностной присяги спикером или любым членом Палаты представителей; 3) во время приема посланий от президента или Сената; 4) в связи с предложениями, идентичными требованию Палаты представителей; а также 5) в качестве возражения против проведения голосования, посредством которого Палата представителей, действующая как комитет, принимает решение о завершении своего заседания (однако разрешается поднимать соответствующий вопрос об отсутствии кворума в качестве возражения против проведения голосования по отмене предложения о завершении заседаний Палаты представителей, действующей как комитет). Если наличие кворума было хотя бы однократно установлено в какой-либо день заседаний, дальнейшие вопросы об отсутствии кворума запрещается поднимать: 1) во время чтения «Журнала»; 2) в промежутках между завершением заседания Палаты представителей, действующей как комитет, и представлением докладов его председателя; а также 3) в любой день заседаний во время выступлений депутатов перед Палатой представителей в соответствии со специальными предписаниями. Формулировка о наложении запрета на поднятие вопросов о кворуме «в течение любого периода времени», когда депутаты делают свои выступления согласно специальным предписаниям, включает время между выступлениями, которые делаются членами Палаты в течение этого периода, а также время самих этих выступлений. Кроме того, требование кворума будет неправомерным, если работа Палаты представителей ни разу не была прервана с момента выдвижения последнего такого требования. В целях обеспечения выполнения этого положения все вышеописанные ситуации не должны рассматриваться как «работа».

Действующий регламент запрещает поднимать вопросы об отсутствии кворума во время рассмотрения Палатой представителей какого-либо предложения, если только это предложение не будет поставлено на голосование. Однако спикер может также по своему усмотрению предоставить слово одному из депутатов для внесения предложения о вызове на заседание Палаты ее отсутствующих членов.

В первый раз, когда в течение любого дня заседаний Палаты представителей, действующей как комитет, обнаружит отсутствие необходимого кворума, председатель должен распорядиться о проведении поименного голосования с помощью электронной системы, если только он не поручит клеркам «произвести подсчет» с вышеизложенной процедурой. Однако председатель может отказаться принять к рассмотрению замечание процедурного характера об отсутствии кворума во время общих прений. Если при поименном голосовании выяснится, что кворум появился, Палата представителей, действующая как комитет, продолжит свою работу. Если же кворум не появится, комитет прекращает заседание и председатель сообщает Палате представителей имена всех отсутствующих депутатов. Регламент предусматривает ускоренное проведение голосования для определения кворума в Палате представителей, действующей как комитет. Председатель может приостановить процесс голосования, если он определит, что обеспечен хотя бы минимально необходимый кворум, т.е. что на заседании присутствуют хотя бы 100 депутатов. При таком кратком голосовании для определения кворума Палата представителей, действующая как комитет, не должна завершать свое заседание, и, следовательно, имена присутствующих и отсутствующих членов Палаты не будут преданы огласке. После того, как наличие кворума Палаты представителей, действующей как комитет, будет установлено на текущий день, проведение новых голосований для определения кворума в этом комитете будет правомерным только в случае, если комитет действует в соответствии с «пятиминутным регламентом», а его председатель поставит рассматриваемое предложение на голосование.

Голосование

Для проведения голосования в Палате представителей, действующей как комитет, используются четыре различных способа; кроме того, существует еще один дополнительный способ, который применяется для голосования в Палате представителей. Этими способами являются: устное голосование, голосование разделением на группы, голосование с помощью счетчика голосов, голосование с регистрацией, а также голосование по принципу «да-нет» (последнее применяется только в Палате представителей). Если кто-либо из членов Палаты представителей возражает против проведения голосования на том основании, что в Палате отсутствует необходимый кворум, может проводиться автоматическое поименное голосование.

При проведении устного голосования председательствующий объявляет: «Все те, кто выступает в поддержку (того или иного вопроса), пусть скажут «да». Все те, кто выступает против, пусть скажут «нет». Председательствующий определяет результат в зависимости от того, что будет звучать громче – голоса «да» или голоса «нет». Устное голосование обычно проводится «в первой инстанции».

Если трудно определить результат устного голосования, депутаты могут потребовать проведения голосования разделением на группы. В этом случае председательствующий объявляет, что ему поступило требование о проведении такого голосования, и обращается к депутатам со следующими словами: «Все те, кто выступает в поддержку, пусть встанут со своих мест и продолжают стоять до тех пор, пока их не подсчитают». После подсчета числа депутатов, выступающих в поддержку, председательствующий просит встать и дать засчитать свой голос тех депутатов, кто выступает против. После этого председательствующий определяет, сколько членов Палаты выступают в поддержку, а сколько – против рассматриваемого предложения.

Если депутатами, составляющими одну пятую часть кворума (т.е. 20-ю депутатами в Палате представителей, действующей как комитет, и 44-мя в Палате представителей), будет поддержано требование о проведении голосования с помощью счетчика голосов, председательствующий должен назначить по одному или более депутатов от каждой стороны исполнять обязанности счетчиков голосов и просит всех депутатов, выступающих в поддержку обсуждаемого предложения, подойти к счетчикам и зарегистрировать свой голос. После подсчета голосов один из счетчиков объявляет, сколько голосов подано за рассматриваемое предложение, и председательствующий просит всех депутатов, выступающих против, подойти к счетчикам и также зарегистрировать свой голос. После представления одним из счетчиков результатов подсчета голосов председательствующий объявляет общий результат.

Если кто-либо из членов Палаты представителей потребует проведения голосования с регистрацией и это требование получит поддержку со стороны не менее одной пятой кворума Палаты или 25 членов Палаты представителей, действующей как комитет, голосование будет проводиться с помощью электронной системы, если только спикер не поручит клеркам «провести подсчет», т.е. записать имена всех голосующих депутатов, выступающих как за, так и против рассматриваемого предложения. После того, как голосование с регистрацией будет завершено, имена всех голосовавших депутатов вместе с именами неголосовавших заносятся в «Журнал». Члены Палаты представителей обычно имеют в своем распоряжении 15 минут с момента объявления о проведении голосования с регистрацией или с момента выдачи поручения клеркам «провести подсчет» голосов, чтобы зарегистрировать свой голос. При определенных обстоятельствах спикер Палаты представителей может сократить время голосования до 5-ти минут.

В Палате представителей, помимо вышеуказанных способов голосования, может применяться еще один, «свой» способ, суть которого сводится к следующему: если кто-либо из депутатов потребует проведения голосования по принципу «да-нет», спикер просит всех тех депутатов, кто выступает в поддержку проведения голосования таким способом, встать для подсчета голосов. Для проведения голосования по прин-

ципу «да-нет» требуется согласие одной пятой от общего числа присутствующих членов Палаты представителей (а не одной пятой от кворума, как в случае голосования с помощью счетчиков). В случае принятия решения о проведении голосования по принципу «да-нет» (или в случае поднятия вопроса процедурного порядка об отсутствии необходимого кворума) спикер просит всех депутатов, поддерживающих рассматриваемое предложение, произнести «да» в момент, когда будет названо их имя, а всех депутатов, выступающих против, ответить «нет». Клерк Палаты представителей зачитывает список всех членов Палаты и докладывает результаты голосования спикеру, который оглашает их Палате. При этом сам спикер не должен голосовать, если только его голос не окажется решающим.

Действующий регламент запрещает членам Палаты представителей: 1) подавать голос за других членов Палаты или регистрировать их как присутствующих на заседании Палаты или Палаты, действующей как комитет, а также 2) уполномочивать других депутатов голосовать вместо них или регистрировать их как присутствующих на заседании Палаты или Палаты, действующей как комитет.

Электронное голосование

Голосование с регистрацией и поименное голосование обычно проводятся с помощью электронной системы подсчета голосов, за исключением случаев, когда спикер Палаты представителей отдает распоряжение о регистрации поданных голосов другими способами, предусмотренными действующим регламентом Палаты представителей, а также при чрезвычайных обстоятельствах – например, таких как выход из строя электронной системы. Кроме того, с помощью электронной системы обычно проводятся голосования для определения кворума. Основной принцип действия электронной системы заключается в следующем. В зале заседаний на отдельных местах установлены устройства для голосования. В каждом таком устройстве имеется прорезь, в которую нужно вставлять карточку для голосования, и четыре индикатора с обозначениями «за», «против», «присутствующий» и «открыто». Последний индикатор используется только во время проведения голосования, когда электронная система подсчета голосов готова принять голоса. Каждый член Палаты представителей имеет свою личную идентификационную карточку для голосования. При голосовании депутаты вставляют свои карточки в любое из устройств для голосования и нажимают соответствующие кнопки в зависимости от выбранного каждым из них варианта голосования. Компьютерная система регистрирует все поданные голоса и по завершении голосования сообщает результат. В случае, если у кого-либо из депутатов не окажется при себе его идентификационной карточки для голосования, такой депутат все-таки может проголосовать – для этого ему необходимо передать заполненный бюллетень для голосования клерку-составителю, который затем регистрирует голос депутата электронным способом в соответствии с содержанием

бюллетеня. Бюллетени для голосования имеют различные цвета: зеленые используются для регистрации голосов «за», красные – для голосов «против», а желтые – для регистрации присутствующих на заседании.

Соглашение о взаимном неучастии в голосовании

Если кто-либо из членов Палаты представителей знает заранее, что он по независящим от него обстоятельствам не сможет присутствовать в зале заседаний во время проведения голосования, он может заранее договориться о регистрации его голоса «за» или «против» рассматриваемого вопроса путем «объединения» с одним из депутатов, который также будет отсутствовать на голосовании и имеет противоположную точку зрения по данному вопросу. Такого рода соглашение показывает, как голосовал бы отсутствующий член Палаты в случае его присутствия на голосовании. Время от времени случается так, что какой-либо депутат, который заранее договорился об «объединении» с другим депутатом, все же присутствует на заседании Палаты во время голосования. В этом случае он голосует так, как если бы он не вступал в соглашение о взаимном неучастии в голосовании, а затем изымает свой голос и просит отметить его как «присутствующего» для защиты интересов другого депутата. Такую пару парламентариев называют «живой парой». Если отсутствие депутата продлится несколько дней, во время которых должно проводиться голосование по нескольким различным вопросам, он может договориться об образовании так называемой «универсальной пары». Такое соглашение не показывает, как данный парламентарий голосовал бы по обсуждаемому вопросу, а просто свидетельствует о том, что «объединенные» депутаты заняли бы в отношении этого вопроса противоположные позиции.

При подсчете голосов по обсуждаемому вопросу голоса «объединенных» депутатов не учитываются, но это обеспечивает отсутствующим на голосовании депутатам возможность формально выразить свое отношение к этому вопросу, как если бы они действительно участвовали в голосовании. «Пары» объявляются клерком Палаты представителей и заносятся в «Протоколы Конгресса» сразу же после имен депутатов, не принимающих участия в голосовании по обсуждаемому вопросу.

Система световых и звуковых сигналов

Вследствие большого числа и разнообразия ежедневных задач, стоящих перед членами Конгресса, они просто физически не в состоянии присутствовать в зале заседаний Палаты представителей (или Сената) постоянно в течение всего времени фактического заседания палаты. Кроме того, многие рутинные вопросы вовсе не требуют личного присутствия на заседании всех парламентариев. Поэтому для извещения парламентариев о некоторых событиях, происходящих в Палате представителей и Сенате, используется парламентская система вызовов (включающая электрические светильники и звонки или сирены, расположенные в различных

частях Капитолия и зданий, где размещаются кабинеты членов и сотрудников Палаты представителей и Сената).

В Палате представителей, согласно распоряжению спикера, звонки и светильники, образующие систему оповещения, должны использоваться следующим образом:

- 1 звонок и включение 1-го светильника слева – идет голосование с помощью счетчиков.
- 1 длинный звонок с последующей паузой, а затем 3 звонка и включение 3-х светильников слева – начало или продолжение уведомительного вызова или краткого голосования для определения кворума в «комитете всей палаты», которое будет отменено в случае появления в зале 100 парламентариев. Звонки повторяются каждые 5 минут до тех пор, пока голосование для определения кворума не будет отменено или «превращено» в обычное голосование при наличии кворума.
- 1 длинный звонок и выключение 3-х светильников слева – отмена уведомительного вызова или краткого голосования для определения кворума.
- 2 звонка и включение 2-х светильников слева – идет голосование с регистрацией, голосование по принципу «да-нет» или автоматическое поименное голосование с помощью электронной системы подсчета голосов или с помощью счетчиков с применением бюллетеней. Звонки повторяются спустя 5 минут после первого звонка.
- 2 звонка и включение 2-х светильников слева с последующей паузой, после которой следуют еще 2 звонка, – в Палате представителей идет автоматическое поименное голосование или голосование по принципу «да-нет» по списку. Звонки повторяются в тот момент, когда зачитывающий список депутатов клерк при первом чтении переходит к имени, начинающемуся с буквы «R».
- 2 звонка с последующей паузой, после которой следуют еще 5 звонков, – первое голосование в условиях приостановки действия регламента или голосование с разделением на группы. 2 звонка повторяются спустя 5 минут после первого звонка. На первое голосование уходит 15 минут, а последующие голосования проводятся с интервалом не менее 5-ти минут. О каждом последующем голосовании извещают 5 звонков.
- 3 звонка и включение 3-х светильников слева – в Палате представителей или в Палате представителей, действующей как комитет, идет обычное голосование для определения кворума с помощью электронной системы или счетчиков. Звонки повторяются каждые 5 минут после первого звонка.
- 3 звонка с последующей паузой, а затем еще 3 звонка – обычное голосование для определения кворума методом поименного голосования. Звонки звучат вновь, когда при первом чтении списка депутатов клерк переходит к имени, начинающегося с буквы «R».
- 3 звонка с последующей паузой, а затем еще 5 звонков – голосование для определения кворума в Палате представителей, действующей как комитет, сразу после которого может состояться пятиминутное голосование с регистрацией.

- 4 звонка и включение 4-х светильников слева – объявление о переносе заседания Палаты представителей.
- 5 звонков и включение 5-ти светильников слева – любое пятиминутное голосование.
- 6 звонков и включение 6-ти светильников слева – объявление перерыва в заседании Палаты представителей.
- 12 звонков с интервалами в 2 минуты и включение 6-ти светильников слева – сигнал оповещения службы гражданской обороны.

Включение седьмого светильника означает, что Палата представителей проводит свою сессию.

Прямые трансляции из зала заседаний

Действующий регламент Палаты представителей предусматривает возможность ведения прямых, неотредактируемых радио- и телевизионных трансляций и записи заседаний Палаты. Однако этот регламент запрещает использование таких трансляций и записей в каких-либо политических целях или в любой коммерческой рекламе. Подобным же образом регламент работы Сената предусматривает – с аналогичными ограничениями – возможность ведения трансляций и записи заседаний, проводящихся в Сенате.

XII. ПРОЦЕДУРА РАССМОТРЕНИЯ БЮДЖЕТА В КОНГРЕССЕ

«Закон о процедуре принятия бюджета в Конгрессе и контроле за резервированием бюджетных средств от 1974 г.» устанавливает для Конгресса порядок формирования соответствующего бюджета и определяет уровень бюджетных доходов на каждый год. По своей сути, процедура рассмотрения и принятия бюджета в Конгрессе подразумевает ежегодное принятие «параллельных резолюций по бюджету». Эти резолюции служат для координации решений по доходам и расходам, принимаемых различными комитетами Конгресса в рамках их соответствующих полномочий при рассмотрении законопроектов и резолюций, в целях обеспечения соблюдения Конгрессом строгой финансовой дисциплины.

Конгресс должен завершить рассмотрение параллельной резолюции по бюджету на каждый следующий финансовый год к 15-му апреля. Эта резолюция устанавливает уровни новых бюджетных полномочий, расходов, доходов и уровни задолженности. Однако позднее Конгресс может принять новую бюджетную резолюцию, пересматривающую или подтверждающую положения последней принятой ранее бюджетной резолюции.

Одним из механизмов, используемых Конгрессом для придания законной силы запланированным уровням бюджетных полномочий, расходов, доходов и задолженностей, является так называемая процедура согласования. При осуществлении этой процедуры Конгресс в принимаемой им бюджетной резолюции поручает одному или нескольким парламентским комитетам определить и рекомендовать такие изменения в законах или законопроектах, которые позволят

достичь уровней, установленных бюджетной резолюцией. В поручениях комитетам указываются общие суммы, в которые необходимо внести изменения, но при этом на усмотрение комитетов оставляются все изменения, необходимые для достижения требуемых уровней.

Если рекомендовать изменения поручено только одному комитету, этот комитет передает измененный им законопроект непосредственно на рассмотрение всей Палаты представителей. Однако если таких комитетов несколько, они передают свои предложения по внесению изменений в Комитет по бюджету. После этого Комитет по бюджету передает подготовленный им всеобъемлющий «согласительный» законопроект на рассмотрение Палаты представителей полного состава. При этом Комитет не может вносить в «согласительный» законопроект никаких существенных изменений.

Если необходимо внести какие-либо изменения в законопроект, который уже был принят или «доведен» до конечной формы (разъяснение термина «доводка законопроекта» приводится в Части XVII), то в качестве механизма внесения этих изменений используется «согласительный» законопроект, принимаемый точно таким же образом, как и любой другой законопроект. Однако если необходимо внести изменения в законопроекты или резолюции, которые еще не были подвергнуты процедуре «доводки», эти изменения утверждаются Конгрессом в параллельной резолюции, не требующей согласования с президентом. Такая параллельная резолюция поручает клерку Палаты представителей или секретарю Сената внести все необходимые изменения в рассматриваемый законопроект или резолюцию в соответствии с поручением, сформулированным в «согласительной» резолюции. Окончательное решение Конгресса по любому «согласительному» законопроекту или резолюции должно быть принято к 15-му июня каждого года.

Как правило, после вынесения Конгрессом решения по параллельной резолюции по бюджету на следующий финансовый год, депутаты уже неправомочны обсуждать законопроект, который не соответствует установленным на данный финансовый год уровням бюджетных полномочий, расходов, доходов и задолженностей.

В 1985 г. Конгрессом был принят законопроект, предусматривающий постепенное сокращение дефицита федерального бюджета вплоть до сведения его к нулю. В соответствии с новой процедурой, если оценочный бюджетный дефицит за какой-либо финансовый год превышает установленный законом уровень для того же самого года, то согласно указу президента США автоматически вводится в действие программа общего сокращения статей федерального бюджета (за некоторыми исключениями).

XIII. СОСТАВЛЕНИЕ ОКОНЧАТЕЛЬНОГО ПРОЕКТА ЗАКОНА ИЛИ РЕЗОЛЮЦИИ И ПОСЛАНИЯ СЕНАТУ

Иногда из-за большого количества и сложности поправок, принимаемых Палатой к некоторым законопроектам, подготовка копии законопроекта в той форме, в которой он будет окончательно утвержден Палатой представителей, превращается в сложный и весьма детализированный процесс. Часто эти поправки предлагаются в самый разгар прений после весьма непродолжительной официальной предварительной проработки или вовсе без таковой. Целью принятия той или иной поправки может являться введение в законопроект какой-либо новой формулировки, замена отдельных слов, либо изъятие из законопроекта целых кусков текста. Зачастую в один и тот же законопроект может быть внесено свыше 100 поправок, включая поправки, предложенные соответствующим комитетом во время представления законопроекта, а также те, которые предлагаются в ходе обсуждения законопроекта в соответствующей палате Конгресса. Некоторые из предлагаемых палатой поправок могут быть написаны от руки, другие же отпечатаны на пишущей машинке. Каждая поправка должна вставляться строго в соответствующие места в законопроекте с обязательным сохранением орфографии и знаков препинания, утвержденных Палатой представителей. Вне всякого сомнения, очень важно, чтобы Сенат получил копию законопроекта в точно таком же виде, в каком он был утвержден Палатой представителей. Подготовкой такой копии занимается клерк-составитель.

Клерки-составители имеются в каждой палате Конгресса. В Палате представителей клерк-составитель находится в подчинении клерка Палаты. В Сенате клерк-составитель подчиняется секретарю Сената. Клерк-составитель принимает все документы и бумаги, относящиеся к рассматриваемому законопроекту, включая специально предназначенную для клерка Палаты представителей официальную копию законопроекта в том виде, в каком он был доложен соответствующим постоянным комитетом, вместе со всеми поправками, утвержденными Палатой представителей. На основании этих материалов клерк-составитель готовит окончательный вариант принятого законопроекта, содержащий все поправки, внесенные Палатой представителей. На этой стадии законодательный документ перестает именоваться «законопроектом» и становится «законом». Такая смена названий призвана показать, что данный документ является актом одной из палат Конгресса, несмотря на то, что в широких кругах он может по-прежнему именоваться «законопроектом». Окончательный проект закона печатается на голубой бумаге, а клерк Палаты представителей подписывает свидетельство, подтверждающее, что данный документ прошел соответствующую процедуру в Палате. Один из клерков-составителей доставляет окончательный вариант законопроекта в Сенат во время проведения последним своих заседаний, соблюдая при этом все необходимые официальные церемонии, приличествующие тому высокому положению,

которое занимают обе палаты Конгресса в иерархии государственного устройства США. Клерк-составитель в сопровождении секретаря Сената или другого должностного лица Сената входит в зал заседаний Сената и после предоставления ему председательствующим слова сообщает, что законопроект (при этом указывается его номер и название) принят Палатой представителей и необходимо его утверждение Сенатом.

XIV. РЕШЕНИЕ СЕНАТА ПО РАССМАТРИВАЕМОМУ ЗАКОНОПРОЕКТУ

В соответствии с регламентом Сената, председательствующий передает полученный из Палаты представителей окончательный вариант законопроекта в соответствующий постоянный комитет Сената. Законопроект немедленно распечатывается, и его копии помещаются в имеющиеся при обеих палатах комнаты для хранения документов. Эта печатная процедура известна как «печатание закона» или «печатание законопроекта, переданного в Сенат».

Рассмотрение законопроектов в комитетах

Комитеты Сената подвергают законопроект такому же подробному рассмотрению, как и комитеты Палаты представителей, и могут затем доложить законопроект Сенату вместе с различными поправками или без таковых, либо положить его «под сукно». Член комитета, желающий выразить свое личное мнение, или группа членов комитета, желающих подать доклад от имени меньшинства, имеют возможность сделать это во время утверждения законопроекта посредством уведомления о намерении представить свои собственные, выражаемые меньшинством или дополнительные соображения по данному законопроекту; в этом случае такие соображения должны быть в течение 3-х дней представлены клерку комитета, после чего они включаются в доклад комитета.

При представлении комитетом какого-либо законопроекта последний перепечатывается со всеми предложенными комитетом поправками; при этом новые формулировки даются курсивом, а изъятые места показываются в виде зачеркнутых продольными линиями строк. Присвоенные законопроекту списочный и регистрационный номера указываются на первой и последней страницах вместе с именем сенатора, выступающего с докладом. Одновременно печатается доклад комитета, а также все сопровождающие его мнения, выражаемые меньшинством и отдельными членами комитета. Любой сенатор может внести предложение об отстранении от дальнейшего рассмотрения законопроекта того комитета, который в течение отведенного ему разумного срока не представил доклад по данному законопроекту. Если такое предложение встретит поддержку большинства сенаторов, комитет отстраняется от рассмотрения законопроекта, а законопроект в соответствии с регламентом Сената заносится в «Рабочий список».

Все заседания комитета, включая устраиваемые специально для проведения слушаний, должны быть открыты для

общественности. Однако большинство членов одного из комитетов или подкомитетов Сената могут после закрытого обсуждения проголосовать на открытом заседании за закрытие какого-либо заседания или ряда заседаний, проводимых для обсуждения одних и тех же вопросов, на срок не более 14 дней, если они решат, что обсуждение этих вопросов или дача свидетельских показаний могут привести к огласке таких фактов, которые должны держаться в тайне в интересах обеспечения национальной обороны или для обеспечения конфиденциальности внешних отношений Соединенных Штатов Америки, либо что обсуждаемые вопросы и принимаемые свидетельские показания: затрагивают исключительно сферу внутреннего управления или организации работы комитета; приведут к обвинению того или иного лица в совершении какого-либо преступления или проступка, запятнают репутацию или нанесут ущерб профессиональному положению какого-либо лица или каким-либо иным образом вызовут неуважительное отношение к тому или иному лицу, либо будут представлять собой явно неоправданное нарушение неприкосновенности личной жизни того или иного лица; или приведут к разглашению сведений о правоприменении, которые должны держаться в тайне, разглашению некоторой информации, касающейся торговых секретов, либо же каких-либо иных фактов, которые должны держаться в тайне в соответствии с другими положениями законодательства или постановлений правительства.

Процедура рассмотрения законопроектов в Сенате

Регламент процедуры рассмотрения законопроектов в Сенате значительно отличается от аналогичного регламента, принятого в Палате представителей. Практика работы Сената в значительной степени построена на необходимости достижения единогласной поддержки принимаемых решений. Например, во время представления того или иного законопроекта сенатор-докладчик может обратиться к присутствующим с просьбой единодушно поддержать требование о немедленном рассмотрении данного законопроекта. Если законопроект не носит спорного характера и против него нет ни одного возражения, Сенат может принять такой законопроект после весьма непродолжительного обсуждения или даже вообще без обсуждения, сопроводив его лишь кратким разъяснением преследуемых целей и задач. Однако даже в этом случае законопроект может подвергнуться поправкам со стороны любого сенатора. Для принятия любой поправки, а также для утверждения самого законопроекта необходимо простое большинство голосов членов Сената. В случае наличия возражений со стороны кого-либо из сенаторов рассмотрение доклада комитета откладывается на один день, а соответствующий законопроект заносится в «Рабочий список».

Законопроекты, доложенные постоянными комитетами Сената, не могут быть рассмотрены, если доклад соответствующего комитета не был представлен для ознакомления членам Сената не менее чем за два дня (за исключением

воскресений и официальных праздничных дней) до начала рассмотрения данного законопроекта в Сенате. Это требование, однако, может быть обойдено в случае достижения договоренности между лидерами партии большинства и партии меньшинства и, кроме того, не действует в некоторых чрезвычайных обстоятельствах.

В Сенате различные законопроекты вносятся на рассмотрение по простому единогласному запросу, в результате заключения сложного единодушного соглашения, путем внесения предложения о переходе к рассмотрению законопроекта или предложения о рассмотрении законопроекта, включенного в соответствующий список. Единодушное соглашение в поддержку рассмотрения законопроекта, иногда называемое также «временным соглашением», делает такое рассмотрение правомерным и, кроме того, часто ограничивает время обсуждения и содержит перечень поправок, которые необходимо рассмотреть. По сложившейся традиции право подачи единогласного запроса о рассмотрении того или иного законопроекта или внесения предложения о переходе к рассмотрению какого-либо законопроекта сохраняется за лидером парламентской партии большинства.

Как правило, предложение о рассмотрении того или иного законопроекта по списку вносится только тогда, когда достижение единогласного согласия на рассмотрение этого законопроекта не представляется возможным. В Сенате существует только один список намеченных для рассмотрения законопроектов, называемый «Рабочим списком», и в отличие от Палаты представителей не делается никаких различий между 1) законопроектами о получении доходов, законопроектами об общих ассигнованиях и носящими публичный характер законопроектами, касающимися финансовых ассигнований или собственности, с одной стороны, и 2) иными законопроектами публичного характера, не касающимися финансовых ассигнований или собственности, с другой стороны.

Действующий в Сенате регламент предусматривает, что в каждый «день заседаний» после завершения утренних дел Сенат должен приступить к рассмотрению законопроектов согласно списку. В Сенате термин «день заседаний» означает период с момента переноса заседания до следующего переноса. Поскольку в конце ежедневного заседания Сенат часто вместо «переноса» заседания объявляет «перерыв», его «день заседаний» обычно не соответствует 24-часовому календарному дню. Таким образом, «день заседаний» Сената может охватывать довольно продолжительный период времени – от нескольких дней до нескольких недель или даже месяцев. Вследствие этого, а также благодаря современной практике отказа от оглашения «Рабочего списка» с единодушного согласия всех членов Сената в начале каждого нового «дня заседаний», требования зачитать список в настоящее время выдвигаются довольно редко. При оглашении списка законопроекты, против которых не имеется никаких возражений, рассматриваются в порядке их следования в этом списке, а время выступления каждого сенатора по

любому вопросу ограничивается пятью минутами. При этом на любом этапе рассмотрения могут выдвигаться возражения, но Сенат по предложению кого-либо из его членов может продолжить рассмотрение после завершения оглашения списка, и в этом случае вышеуказанные ограничения на время обсуждения не действуют.

В любой день (за исключением понедельника, когда начинается новый «день заседаний») после того, как будет объявлено о завершении утренних дел, любой сенатор, которому будет предоставлено слово, может предложить Сенату рассмотреть любой законопроект в нарушение порядка, установленного «Рабочим списком». Обычно в качестве такого сенатора выступает лидер парламентской партии большинства. При обсуждении законопроекта, внесенного на рассмотрение таким образом, пятиминутное ограничение на время одного выступления не действует, и прения могут продолжаться до тех пор, пока председательствующий не отложит незаконченное обсуждение повестки дня. В этом случае рассмотрение законопроекта прекращается, и он снова заносится в «Рабочий список» и может быть внесен на рассмотрение позднее на тех же самых условиях.

Если какой-либо законопроект встретит возражения со стороны кого-либо из сенаторов и будет пропущен при оглашении списка предложенных к рассмотрению вопросов, он вовсе не обязательно должен быть «обречен». После консультаций с комитетом по политике партии большинства Сената и с руководством партии меньшинства лидер партии большинства определяет время для внесения данного законопроекта на обсуждение. При этом вносится предложение о рассмотрении этого законопроекта. Если такое предложение сделано после утренней части заседания, оно ставится на обсуждение.

Любой сенатор, которому председательствующий предоставит слово, может выступать столько времени, сколько ему вздумается, и покидает трибуну только тогда, когда он сам согласится на это или когда совершит какое-либо парламентское действие, лишаящее его права на выступление с трибуны. Однако ни один член Сената не может дважды брать слово по одному и тому же вопросу в течение одного дня прений, при которых сенаторы не покидают здания Сената. Прения завершаются только тогда, когда выступающий сенатор покидает свое место на трибуне и никто из сенаторов не выражает больше желания взять слово либо когда с единодушного согласия всех сенаторов достигается договоренность об ограничении времени выступлений.

Иногда сенаторы, выступающие против принятия какого-либо законопроекта, могут продлить обсуждение, зачитывая длинные речи с одной единственной целью – не допустить вынесения Сенатом окончательного решения по данному вопросу. Такая тактика получила название «обструкционизм». Прения, однако, могут быть закрыты, если соответствующее предложение будет подписано 16 сенаторами и за него проголосуют три пятых от общего

состава сенаторов, выбранных и приведенных к присяге в соответствии с установленным порядком. Такое предложение ставится на голосование без какого-либо обсуждения на второй день после того, как оно было сделано. Эта процедура называется «прекращением прений». В 1986 г. Сенат принял поправку к утвержденному им же регламенту, ограничивающую время «прений после прекращения прений» 30 часами. Каждый из сенаторов может выступать в течение не более одного часа и может уступить все это время или любую его часть координаторам рассматриваемого законопроекта от партии большинства или от партии меньшинства либо лидеру одной из этих партий. Сенат может продлить время «прений после прекращения прений», если за это проголосуют три пятых от общего состава сенаторов, выбранных и приведенных к присяге в соответствии с установленным порядком. По истечении времени, отведенного на прения, Сенат может рассмотреть некоторые поправки к обсуждаемому законопроекту, прежде чем начинать голосование по нему.

При рассмотрении того или иного законопроекта в него могут вноситься различные поправки, и каждая такая поправка, включая предложенные комитетом, который докладывал данный законопроект, рассматривается отдельно от других. Как правило, не требуется, чтобы предлагаемые поправки обязательно были непосредственно связаны с предметом рассматриваемого законопроекта, за исключением случаев обсуждения биллей об общих ассигнованиях. В соответствии с действующим регламентом запрещается предлагать «дополнения» (т.е. поправки, предусматривающие внесение существенных дополнительных положений в какой-либо законопроект об ассигнованиях), но действие этого запрета может быть приостановлено, если две трети сенаторов проголосуют за предложение о разрешении рассмотрения такой поправки с предварительным письменным уведомлением за один день. В течение первых трех часов после завершения утренней части заседания прения по обсуждаемому законопроекту не должны выходить за предметные рамки законопроекта, если только сенаторами – на основе единодушного согласия или в результате голосования по невынесенному на обсуждение предложению – не будет принято иного решения. После принятия окончательного решения по рассматриваемому законопроекту последний может отправляться на доработку для придания ему законченного вида и готовиться к третьему чтению. Во время этого чтения, как правило, зачитывается только название законопроекта, хотя по требованию кого-либо из членов Сената законопроект может быть зачитан и полностью. Затем председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии рассматриваемого законопроекта, после чего обычно проводится устное голосование, хотя по требованию одной пятой от присутствующих членов Сената может также устраиваться и голосование по принципу «да-нет». Для принятия законопроекта требуется простое большинство голосов сенаторов. Прежде чем законопроект вместе с

внесенными в него поправками будет подготовлен для передачи обратно в Палату представителей (или прежде чем законопроект, в который не было внесено ни одной поправки, будет готов для «доводки»), один из сенаторов, который голосовал так же, как и большинство других членов Сената, или который воздержался от голосования, может внести предложение о пересмотре принятого решения в течение ближайших двух часов. Если законопроект был принят без проведения голосования с регистрацией, такое предложение вправе сделать любой сенатор. Это предложение, как правило, кладется «под сукно», и это фактически означает окончательное принятие данного законопроекта. Если, однако, подобное предложение встретит поддержку сенаторов, Сенат большинством голосов своих членов может либо подтвердить вынесенное им решение, которое после этого считается окончательным, либо пересмотреть его.

После этого окончательно сформулированный Палатой представителей законопроект вместе со всеми окончательно сформулированными поправками к нему, внесенными Сенатом, если таковые имеются, передается назад в Палату представителей вместе с посланием, в котором сообщается о принятом Сенатом решении. В случае внесения Сенатом каких-либо поправок в законопроект такое послание должно содержать ходатайство перед Палатой представителей об утверждении этих поправок.

Более подробную информацию о процедуре рассмотрения и принятия Сенатом различных законопроектов можно найти в утвержденном Конгрессом 97-го созыва «Документе Сената № 97-20» под названием «Принятие закона», автор которого – Роберт Б. Доув – в то время исполнял обязанности парламентария Сената.

XV. ВНЕСЕНИЕ ОКОНЧАТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ ПО ЗАКОНОПРОЕКТУ С ВНЕСЕННЫМИ В НЕГО ПОПРАВКАМИ

После возвращения официальных документов, имеющих отношение к законопроекту, в который были внесены поправки, они кладутся на стол спикера и ожидают принятия Палатой представителей окончательного решения по внесенным Сенатом поправкам. Если эти поправки являются незначительными или не носят спорного характера, председатель или любой член комитета, которым ранее был сделан доклад по данному законопроекту, может с разрешения комитета обратиться к Палате представителей с призывом единодушно принять к рассмотрению и утвердить все внесенные Сенатом поправки к законопроекту. При этом клерк Палаты представителей зачитывает название законопроекта и внесенные Сенатом поправки. Если со стороны членов Палаты представителей не будет высказано никаких возражений, все поправки к законопроекту объявляются согласованными, а законопроект может регистрироваться для представления его президенту. В случае отсутствия единодушного согласия членов Палаты

представителей законопроекты, которые не требуют рассмотрения в Палате представителей, действующей как комитет, считаются приоритетными и могут вноситься на рассмотрение со стола спикера по предложению о немедленном обсуждении соответствующих поправок. Для принятия такого предложения и, следовательно, для завершения процедуры рассмотрения законопроекта требуется простое большинство голосов членов Палаты представителей. Против любой поправки, внесенной Сенатом в подготовленный Палатой представителей законопроект, может быть выдвинуто возражение процедурного характера, смысл которого сводится к тому, что данный законопроект должен быть вначале рассмотрен Палатой представителей, действующей как комитет, – если, конечно, к этому законопроекту, исходящему от Палаты представителей, вообще применимы такие процедурные возражения.

Требование о проведении согласительного совещания

Если, однако, внесенные Сенатом поправки являются существенными или носят спорный характер, член соответствующего комитета может потребовать единодушно принять к рассмотрению исправленный и дополненный Сенатом законопроект, отклонить все внесенные в него поправки и потребовать проведения согласительного совещания совместно с Сенатом для снятия разногласий, существующих между обеими палатами. Если при этом появятся какие-либо возражения, Палате представителей необходимо будет получить специальную резолюцию от Комитета по регламенту. Однако спикер Палаты может дать слово одному из депутатов для внесения – по поручению соответствующего комитета, в юрисдикцию которого входит рассмотрение данного законопроекта – предложения об отклонении всех поправок и требования о проведении согласительного совещания. Если возражений против требования о проведении согласительного совещания не возникнет или если предложение об отклонении всех поправок будет принято, спикер назначает «координаторов» (так называют участников согласительного совещания) от Палаты представителей и распоряжается отправить в Сенат послание с уведомлением о принятом Палатой решении. Спикер должен обеспечить, чтобы большинство назначенных им координаторов поддерживали позицию Палаты. В состав группы координаторов спикер должен обязательно включить тех депутатов, которые прежде уже работали над данным законопроектом, а также как можно больше главных защитников основных положений законопроекта в том его виде, в каком он был утвержден Палатой представителей. При назначении координаторов от Палаты представителей из числа членов комитета, которому было поручено рассмотреть данный законопроект, спикер обычно следует рекомендациям председателя этого комитета. Общая численность группы координаторов («согласительного комитета») определяется самим спикером, а доля представителей партии большинства в этой группе, как правило, соответствует их доле в составе

Палаты представителей, действующей как комитет, но может быть и больше, если речь идет о некоторых особо важных законопроектах. Представительство интересов двух основных партий является одним из важнейших атрибутов парламентской практики в США. Однако в случае согласительных комитетов более важно обеспечить как можно более полное представление мнений Палаты представителей по отношению к законопроекту, исходящему от этой Палаты.

Если Сенат согласится с требованием о проведении согласительного совещания, его председатель с единодушного согласия сенаторов назначает комитет, аналогичный согласительному комитету от Палаты представителей. В согласительный комитет Сената также могут быть включены представители обеих политических партий. При этом согласительные комитеты от Палаты представителей и от Сената не обязательно должны иметь одинаковую численность.

Согласительный комитет иногда неофициально называют «третьей палатой Конгресса».

Требование о проведении согласительного совещания может выдвигаться только той палатой, у которого в тот момент находятся официальные документы. Иногда члены Сената, предвидя заранее, что Палата не примет предложенных Сенатом поправок, голосуют за то, чтобы настаивать на этих поправках, и требуют проведения согласительного совещания по принятию законопроекта до возвращения его Палате представителей. Такая практика способствует ускорению разрешения разногласий, поскольку назначение участников совещания от Сената до передачи спорного законопроекта назад в Палату представителей может сэкономить несколько дней. Вопрос о том, какая палата Конгресса имеет право требовать проведения согласительного совещания, является не столь уж мало-значительным, как кажется, поскольку выступающая с таким требованием палата фактически последней принимает решение по содержанию доклада, который будет затем представлен участниками совещания.

Полномочия участников согласительного совещания

Несмотря на то, что координаторы от каждой палаты заседают совместно, как один комитет, они в действительности представляют собой два различных комитета, каждый из которых проводит голосования отдельно и принимает решения большинством голосов своих членов. По этой причине количество координаторов от каждой палаты имеет, по существу, мало значения.

При рассмотрении спорного вопроса участники согласительного совещания строго ограничены рамками предмета разногласий. Поэтому они не могут вычеркнуть, изменить или дополнить никакую часть законопроекта, в которую Сенатом не были внесены поправки. Кроме того, они не могут вносить на обсуждение никакие новые вопросы, не имеющие непосредственного отношения к разногласиям между обеими палатами. В случае, если внесенная Сенатом

поправка предусматривает пересмотр какой-либо цифры или суммы, содержащихся в законопроекте, участники согласительного совещания при обсуждении не должны выходить за рамки различий между двумя цифрами и не могут увеличивать большую из них и уменьшать меньшую. Ни одна из палат Конгресса не может путем выдачи соответствующих указаний в одностороннем порядке поручить своим представителям на согласительном совещании внести изменения в текст, который уже был согласован обеими палатами, однако координаторы от обеих палат могут получить такие полномочия в результате принятия параллельной резолюции большинством голосов членов каждой палаты.

Если одному из согласительных комитетов поручается разрешить разногласия по какой-либо поправке, связанные с характером предлагаемого на замену текста, координаторы от Палаты представителей правомочны предложить такое уместное изменение, которое обеспечивало бы замену только части текста, представляющей, собственно, предмет разногласий; при этом введение в заменяющий текст формулировок, затрагивающих какую-либо новую тему, вопрос, предмет или предложение, на рассмотрение которых данный согласительный комитет не получил соответствующих полномочий ни от одной из палат Конгресса, не считается уместным изменением предмета разногласий. Кроме того, в доклад согласительного комитета не могут быть включены вопросы, рассмотрение которых не было поручено этому комитету ни одной из палат Конгресса, а также изменения какой-либо конкретной темы, вопроса, предмета или предложения, рассмотрение которых было поручено данному комитету одной из палат, если такие изменения выходят за рамки этой темы, вопроса, предмета или предложения.

Никакая утвержденная Сенатом поправка к законопроекту об общих ассигнованиях, которая явилась бы нарушением регламента Палаты представителей, если данная поправка исходит из Палаты представителей, а также никакая принятая Сенатом поправка, предусматривающая выделение ассигнований и касающаяся законопроекта, не являющегося законопроектом об общих ассигнованиях, не может быть согласована координаторами от Палаты представителей, если только Палата в результате голосования отдельно по каждой конкретной поправке заранее не наделит своих координаторов необходимыми полномочиями по согласованию такой поправки.

Заседания и решения участников согласительного совещания

Действующий регламент Палаты представителей требует, чтобы все заседания в рамках согласительного совещания проводились открыто, если только Палата на своем открытом заседании в результате поименного голосования большинством голосов голосующих членов не примет решения о том, что все заседания в рамках согласительного совещания должны быть закрыты для общественности. При чтении отчета согласительного комитета в Палате представителей может

быть выдвинуто возражение процедурного характера о том, что участники согласительного совещания не соблюдают вышеуказанный регламент Палаты. Если это процедурное возражение будет поддержано членами Палаты представителей, представленный согласительным комитетом отчет считается отклоненным Палатой и выдвигается требование о проведении нового согласительного совещания.

Вообще говоря, существуют четыре различные формы рекомендаций, которые участники согласительного совещания могут использовать при подготовке отчетов для своих палат:

- 1) Рекомендация Сенату об отказе от всех (или некоторых) внесенных их поправок.
- 2) Рекомендация Палате представителей об отказе от возражений против всех (или некоторых) поправок, внесенных Сенатом, и о принятии этих поправок.
- 3) Рекомендация Палате представителей об отказе от возражений против всех (или некоторых) поправок, внесенных Сенатом, и о принятии этих поправок с внесением в них соответствующих изменений и дополнений.
- 4) Рекомендация Палате представителей об отказе от возражений против всех (или некоторых) поправок, внесенных Сенатом.

Во многих случаях результат согласительного совещания представляет собой компромисс, являющийся следствием рекомендации третьего типа со стороны участников этого совещания. Разумеется, готовый отчет может включать в себя любую или любые рекомендации вышеперечисленных типов в зависимости от конкретных поправок. Иногда участники согласительного совещания приходят к выводу о невозможности достижения соглашения по одной или нескольким поправкам и вместо отчета представляют заявление, констатирующее тот факт, что они не могут договориться по этим конкретным поправкам. В дальнейшем решение по таким поправкам может приниматься отдельно по каждой из них. Такое частичное разногласие, разумеется, не может иметь место в том случае, если Сенат вообще снимет все формулировки, следующие за вступительной формулой законопроекта, и заменит их на свой собственный текст, который должен рассматриваться как одна большая поправка.

Если участники согласительного совещания не смогут достичь никакого соглашения, они докладывают об этом своим палатам и все поправки возвращаются к тому состоянию, в котором они находились в момент выдвижения требования о проведении согласительного совещания. После этого любая из палат или обе палаты сразу могут назначить новых представителей для участия в согласительном совещании. Кроме того, обе палаты могут дать указания своим представителям о том, каких позиций им следует придерживаться на этом совещании.

Если участники межпалатного согласительного совещания по какому-либо законопроекту или резолюции, назначенные Палатой представителей со сроком полномочий 20 дней, не сумеют подготовить отчет о результатах этого совещания, то согласно регламенту Палаты должно быть внесено

предложение (которое подлежит немедленному рассмотрению как наиболее приоритетное) о даче указаний этим участникам или об отстранении их от выполнения своих обязанностей и о назначении новых представителей Палаты на согласительном совещании. Кроме того, в течение шести последних дней сессии приоритетным будет также считаться предложение об отстранении назначенных Палатой представителей на согласительном совещании, о назначении новых представителей или о выдаче указаний уже назначенным представителям, если назначенные представители спустя 36 часов не представили отчета о результатах согласительного совещания.

Доклады согласительного совещания

Если участники согласительного совещания большинством голосов в каждой группе достигают полного согласия (или приходят к выводу о том, что они могут договориться по некоторым, но не по всем поправкам), они представляют свои рекомендации в специальном докладе, составляемом в двух экземплярах, который должен быть подписан большинством участников согласительного совещания, назначенных от каждой из палат. При этом координаторы, образующие меньшинство, не имеют права излагать свои взгляды по такому докладу в виде отдельного заявления. Доклад должен быть отпечатан в обеих палатах и сопровождаться пояснительной запиской, составленной совместно участниками согласительного совещания от Палаты представителей и от Сената. Эта записка должна быть достаточно подробной и точной, поскольку ее назначение – проинформировать Конгресс о том влиянии, которое будут иметь содержащиеся в докладе поправки или предложения на законопроект, к которому эти поправки или предложения относятся. Окончательно доработанный законопроект вместе с поправками к нему, а также один экземпляр доклада представляются той палате, которая должна первой вынести свое решение по рассматриваемому законопроект – а именно той палате, которая согласилась на предложение о проведении согласительного совещания, сделанное другой палатой.

В Сенате доклад согласительного совещания может быть представлен практически в любое время, за исключением тех моментов, когда зачитывается «Журнал» или рассматриваются возражения по процедуре или предложения о переносе заседания, а также тех моментов, когда Сенат проводит голосование или определяет наличие кворума. После получения такого доклада немедленно и без какого-либо обсуждения ставится на голосование предложение о переходе к рассмотрению этого доклада, если, разумеется, такое предложение было сделано. При этом доклад не может подвергаться никаким изменениям или дополнениям со стороны ни одной из палат и должен быть принят или отклонен во всей своей целостности. Если общее время прений по вопросу об утверждении доклада ограничено, оно должно быть разделено поровну между представителями партии большинства и партии меньшинства. Если Сенат, который первым должен принять окончательное решение по законопроект, не согласится принять

содержащиеся в докладе рекомендации, он может большинством голосов своих членов распорядиться о возвращении этого доклада участникам согласительного совещания для доработки. Если же Сенат соглашается утвердить доклад, он лишает своих представителей на согласительном совещании всех предоставленных им полномочий и передает все оригиналы документов Палате представителей вместе с посланием, извещающим эту палату о принятом Сенатом решении.

Если доклад содержит любые рекомендации, выходящие за рамки существующих между обеими палатами разногласий, против него в целом могут быть выдвинуты возражения процедурного характера. Любое изменение в тексте, согласованное представителями обеих палат, делает доклад уязвимым перед возражениями процедурного характера, в результате чего спорный вопрос снова вносится на обсуждение в Палату представителей.

В Палате представителей доклад может быть представлен, как и в Сенате, также практически в любое время, за исключением тех моментов, когда в Палате зачитывается «Журнал», проводится поименное голосование или голосование по любому внесенному предложению. Доклад рассматривается только самой Палатой представителей и не может быть передан на рассмотрение Палате представителей, действующей как комитет, на том основании, что он содержит вопросы, которые обычно требуют рассмотрения этим комитетом. Доклад не может быть принят Палатой представителей, если он не сопровождается соответствующей пояснительной запиской.

Тем не менее, считается неправомерным рассматривать 1) доклад согласительного совещания или 2) какую-либо поправку (включая поправку, носящую характер замены), предложенную Сенатом к законопроект, по которому между двумя палатами возникли разногласия, отраженные в докладе согласительного совещания, до истечения трех календарных дней (за исключением суббот, воскресений и официальных праздничных дней) с момента представления в Палату доклада и сопровождающей его пояснительной записки; такое рассмотрение будет правомочным только в том случае, если доклад и сопровождающая его записка на момент их подачи уже включены в типографское издание «Протоколов Конгресса». Однако эти положения не действуют в течение шести последних дней сессии. Неправомерным также является рассмотрение доклада или такой поправки, если копии этого доклада и сопроводительной записки вместе с текстом самой поправки не будут представлены членам Палаты для ознакомления по крайней мере за два часа до начала рассмотрения. Однако всегда правомочно вносить на рассмотрение доклад Комитета по регламенту, узаконивающий рассмотрение доклада согласительного совещания или такой поправки, невзирая на требование о предоставлении членам Палаты для ознакомления доклада и текста поправки не менее чем за два часа до начала рассмотрения. Общее время, отведенное на прения по докладу согласительного совещания или такой поправки, разделяется поровну между представителями партии большинства и партии меньшинства. Однако если парламентские координа-

торы партий большинства и меньшинства одновременно выступают в поддержку утверждения доклада согласительного совещания, одна треть общего времени прений должна быть предоставлена одному из членов, выступающему против принятия этого доклада. Если Палата представителей не согласится утвердить уже принятый Сенатом доклад согласительного совещания, такой доклад не может быть возвращен участникам совещания для доработки, поскольку представители Сената на этом совещании сложили с себя полномочия с того самого момента, когда Сенат утвердил данный доклад.

Если на рассмотрение Палаты представителей представлен доклад, содержащий какое-либо положение, которое в случае его вынесения на обсуждение в Палате в качестве поправки нарушило бы действующий регламент Палаты с точки зрения уместности и которое: 1) содержится в предложенной Сенатом поправке к данному законопроекту (включая поправку Сената, носящую характер замены утвержденного Палатой представителей текста законопроекта) и принято участниками согласительного совещания от Палаты представителей или согласовано согласительным комитетом с внесением в него некоторых изменений, или же 2) содержится в утвержденной согласительным комитетом поправке, то в любое время после завершения или отказа от чтения доклада и до начала чтения сопроводительной записки будет правомерным выдвигание возражения процедурного характера о том, что в данном докладе содержится неуместное положение (которое необходимо указать при выдвигании такого возражения). Правомерным также является выдвигание возражения процедурного характера против неуместного положения, включенного Сенатом в доклад и первоначально появившегося в утвержденном Сенатом законопроекте, но не вошедшего в принятый Палатой представителей вариант этого же самого законопроекта. Если такое процедурное возражение будет поддержано, председательствующий может вполне правомерно принять предложение (обладающее высоким приоритетом) об отклонении Палатой представителей неуместного положения, против которого направлено это процедурное возражение. Такое предложение может обсуждаться в течение 40 минут, причем половина этого времени должно отводиться его сторонникам, а другая половина – противникам. Независимо от окончательного решения Палаты представителей по тому или иному процедурному возражению, сделанному в отношении доклада, или предложению об отклонении неуместного положения, члены Палаты представителей правомочны выдвигать новые процедурные возражения в отношении данного доклада, а также вносить новые предложения об отклонении содержащихся в этом докладе неуместных положений, которые не были «охвачены» выдвинутыми ранее процедурными возражениями, нашедшими поддержку у депутатов. Если предложение об отклонении того или иного неуместного положения будет принято, то после вынесения окончательного решения по всем процедурным возражениям и предложениям об отклонении других неуместных положений доклад согласительного совещания считается отклоненным и Палата представителей долж-

на решить, следует ли ей: 1) отступить и согласиться с поправкой, состоящей из той части доклада, которая не была отклонена; или же 2) настаивать на сделанной ею поправке в отношении предложенного Сенатом неуместного положения, которое первоначально появилось в сенатском варианте законопроекта, но не вошло в утвержденный Палатой вариант этого законопроекта. Если все предложения об отклонении неуместных поправок будут отвергнуты, то после выделения времени для проведения дебатов по докладу согласительного совещания Палата представителей может вполне правомерно вернуться к рассмотрению предыдущего вопроса об утверждении данного доклада.

Аналогичные меры могут быть приняты Палатой представителей и в том случае, если Сенат предлагает внести в тот или иной законопроект такую поправку, которая явилась бы нарушением регламента, запрещающего внесение неуместных поправок, и поэтому согласительный комитет в своем докладе выступает против ее принятия или же эта поправка в данный момент находится на рассмотрении Палаты представителей и между членами Палаты имеются разногласия.

Предложенные Сенатом поправки, не встретившие единодушного одобрения членов Палаты представителей, могут ставиться на голосование по отдельности и приниматься большинством голосов после утверждения доклада как если бы по этим поправкам вообще не проводилось никакого согласительного совещания. Сенат может отказаться от всех своих поправок или только от некоторых из них, настаивая на принятии остальных, с одновременным выдвиганием требования о проведении по этим поправкам согласительного совещания или без выдвигания такого требования. Если Палата представителей не примет поправок, на которых настаивает Сенат, вся согласительная процедура начинается заново.

Хранение документов

Проблема хранения оригиналов официальных документов имеет большое значение в согласительной процедуре, поскольку ни одна из палат Конгресса не может принимать решение, не имея в своем распоряжении соответствующих бумаг. Как уже отмечалось выше, требование о проведении согласительного совещания может быть сделано только той палатой, у которой находятся оригиналы соответствующих документов. Затем эти документы передаются в палату, от которой требуется согласие на проведение согласительного совещания, а из нее – координаторам той палаты, которая предложила провести такое совещание. Эти координаторы, в свою очередь, приносят эти документы с собой на совещание и по его завершении возвращают их координаторам той палаты, которая согласилась провести совещание. Последние передают эти документы в свою палату, которая первой выносит решение по докладу, а затем передает их другой палате для вынесения окончательного решения по данному докладу.

По окончании согласительного совещания каждая группа его участников сохраняет у себя по одной копии доклада, со-

ставленного в двух экземплярах и подписанного большинством координаторов от каждой из палат; при этом копия доклада, предназначенная для Палаты представителей, должна быть подписана вначале координаторами Палаты, а копия, предназначенная для Сената, – координаторами от Сената.

Безусловно, ни один законопроект не может стать законом страны, если он не был одинаково утвержден обеими палатами Конгресса. После того, как законопроект окончательно принят обеими палатами, все оригиналы документов передаются клерку-составителю той палаты, от которой исходил этот законопроект.

XVI. ЗАКОНОПРОЕКТЫ, ВНЕСЕННЫЕ В СЕНАТЕ

Выше мы рассмотрели законодательную процедуру, применяющуюся по отношению к законопроектам, внесенным в Палате представителей. В случае же законопроектов, внесенных в Сенате, эта процедура принимает обратную направленность. После принятия Сенатом законопроекта, внесенного в Сенате, такой законопроект передается на обсуждение в Палату представителей. Палата представителей, в свою очередь, передает его на рассмотрение в один из своих комитетов. Если законопроект будет доложен комитетом Палате представителей полного состава и если он будет принят Палатой представителей без каких-либо поправок, он считается готовым для окончательной «доводки» перед представлением его президенту (см. Часть XVII). Если же Палата представителей утвердит какой-либо измененный или дополненный вариант исходящего от Сената законопроекта, последний возвращается в Сенат для вынесения им решения по предложенным Палатой представителей поправкам. Сенат может согласиться с этими поправками или потребовать проведения согласительного совещания для разрешения существующих разногласий.

XVII. ПОДГОТОВКА ПРИНЯТОГО ЗАКОНОПРОЕКТА ДЛЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ НА УТВЕРЖДЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА

После согласования того или иного законопроекта в идентичной форме обеими палатами Конгресса – т.е. если Сенат не внес в этот законопроект никаких поправок или все внесенные Сенатом поправки были приняты Палатой представителей, либо обе палаты утвердили доклад согласительного совещания – один экземпляр этого законопроекта готовится для представления президенту.

Окончательная подготовка законопроекта – это кропотливая и ответственная работа, поскольку в нем должны быть точно отражены все поправки (которые могут предусматривать изъятие, замену или дополнение исходного текста), согласованные между обеими палатами. Если речь идет о законопроектах, исходящих от Палаты представителей, клерку-составителю этой Палаты для подготовки такого «доведенного» законопроекта передается оригинал окончательного варианта

законопроекта, окончательный вариант поправок Сената, подписанный отчет о результатах согласительного совещания, все послания Сената, а также пояснение по окончательному решению, принятому Палатой представителей. На основе этих документов и материалов клерк-составитель должен с максимальной возможной степенью тщательности и дотошности подготовить окончательный вариант законопроекта в том его виде, который был утвержден обеими палатами Конгресса, для последующего представления его президенту. В случае внесения в первоначальный текст законопроекта более 500 поправок – в частности, после проведения согласительного совещания, – каждая из них должна быть представлена в точно таком же виде, в каком она была утверждена, а все использованные знаки препинания должны соответствовать вынесенному решению.

Окончательно подготовленный законопроект печатается на пергаментной бумаге, а на оборотной стороне его последней страницы помещается свидетельство, подписанное клерком Палаты представителей и подтверждающее, что данный законопроект внесен в Палате представителей (или секретарем Сената, если он был внесен в Сенате). После этого он проверяется на точность Комитетом по управлению делами Палаты представителей (или секретарем Сената, если законопроект внесен в Сенате). Если Комитет удовлетворится точностью формулировок законопроекта, его председатель приглашает к проверенному экземпляру законопроекта бланк, в котором говорится, что Комитет по управлению делами Палаты представителей считает данный законопроект действительно доведенным до конечной формы, и направляет его на подпись спикеру Палаты представителей. Все законопроекты, независимо от того, в какой из двух палат они внесены, подписываются вначале спикером Палаты представителей, а затем вице-президентом, который в соответствии с Конституцией одновременно исполняет обязанности председателя Сената. Спикер Палаты представителей имеет право подписывать «доведенные» законопроекты независимо от того, проводит ли Палата в тот момент свои заседания или нет. Председатель Сената может подписывать законченные законопроекты исключительно во время проведения Сенатом своих заседаний, если он не получит предварительного разрешения подписать во время перерыва или после переноса заседания. Если спикер Палаты представителей или председатель Сената не в состоянии подписать законопроект, он может быть подписан специально уполномоченным на это должностным лицом соответствующей палаты. После скрепления законопроекта подписями обоих ответственных должностных лиц он снова передается в Комитет по управлению делами Палаты представителей для представления президенту США на утверждение в соответствии с Конституцией.

XVIII. РЕШЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА

Раздел 7 Статьи I Конституции Соединенных Штатов Америки предусматривает, в частности, что:

«КАЖДЫЙ ЗАКОНОПРОЕКТ, УТВЕРЖДЕННЫЙ ПАЛАТОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ И СЕНАТОМ, ПРЕЖДЕ ЧЕМ ОН СТАНЕТ ЗАКОНОМ, ДОЛЖЕН БЫТЬ ПРЕДСТАВЛЕН ПРЕЗИДЕНТУ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ».

На практике это выглядит следующим образом: один из клерков Комитета по управлению делами Палаты представителей (или секретарь Сената, если законопроект был внесен в Сенате) вручает оригинал окончательного варианта законопроекта одному из служащих Белого дома и берет с него расписку в получении, после чего председатель этого комитета докладывает об этом Палате представителей. Вручение законопроекта одному из служащих Белого дома традиционно считается его представлением президенту и началом 10-дневного периода, отведенного президенту для вынесения решения по законопроекту согласно Конституции.

Белый дом обычно рассылает копии окончательного варианта законопроекта различным заинтересованным министерствам и ведомствам для того, чтобы те могли проконсультировать президента, который, естественно, просто не в состоянии быть лично осведомленным обо всех тонкостях и деталях каждого конкретного законопроекта.

Верховный суд постановил, что при утверждении законопроекта, как того требует от него Конституция, президент, несомненно, может считаться одним из участников его принятия в качестве закона.

Конституция предусматривает, что законопроект может стать законом и без подписания его президентом, если последний в течение 10-ти дней (не считая воскресений) с момента представления ему законопроекта не возвратит его Конгрессу вместе со своими возражениями; в этом случае законопроект вступает в силу точно так же, как если бы он был подписан президентом. Однако законопроект не приобретает силу закона в том случае, если Конгресс объявит о переносе своего заседания и тем самым фактически предотвратит возврат законопроекта. Такая ситуация носит название «карманного вето», и в этом случае законопроект не вступает в силу, даже если Конгресс не получил от президента никаких возражений.

Уведомление о подписании президентом того или иного законопроекта обычно направляется в Конгресс в виде соответствующего послания, адресованного той палате, из которой исходит данный законопроект, а затем уже эта палата информирует другую палату, хотя это формально и не требуется для придания законопроекту юридической силы. Принятое президентом решение также заносится в «Протоколы Конгресса».

Законопроект приобретает силу закона в день его утверждения президентом (или в день его принятия вопреки наложенному президентом вето), если только специально не будет предусмотрена иная дата вступления в силу.

Уведомление о вето

Согласно положениям Конституции, если президент не утвердит тот или иной законопроект, «он должен вернуть его вместе со своими возражениями той палате, из которой данный зако-

нопроект исходит, и эта палата должна занести все эти возражения в свой «Журнал» и приступить к повторному рассмотрению данного законопроекта». Чаще всего, но не всегда законопроект, возвращенный соответствующей палате вместе с президентскими возражениями, должен быть сразу поставлен на голосование, и с момента получения палатой такого законопроекта он считается находящимся на ее рассмотрении. При этом законопроект, на который президентом было наложено вето, всегда имеет наивысший приоритет, и предложение о внесении его на рассмотрение является правомочным в любое время.

Уполномоченный член Палаты представителей вносит предложение о возвращении к рассмотрению предыдущего вопроса, которое в устах спикера Палаты звучит обычно следующим образом: «Вопрос стоит так – должна ли Палата представителей по завершении повторного рассмотрения согласиться принять законопроект, невзирая на наличие возражений со стороны президента?». Клерк Палаты зачитывает список депутатов, и те из них, которые выступают за принятие законопроекта, отвечают «да», а те, кто выступает против, – «нет». Если во время голосования за принятие законопроекта выскажутся менее двух третей присутствующих членов Палаты представителей (что составляет кворум), законопроект не принимается, и Палата обычно направляет в Сенат послание, извещающее его о вынесенном Палатой решении не принимать данный законопроект. Если, однако, за принятие законопроекта выскажутся две трети членов Палаты представителей, такой законопроект вместе с возражениями президента передается в Сенат и также сопровождается извещением о вынесенном Палатой решении.

В Сенате действует аналогичный порядок: там для принятия законопроекта, вопреки возражениям со стороны президента, также требуются две трети голосов присутствующих сенаторов. Если законопроект утвержден Сенатом, он становится законом страны, несмотря на все возражения президента, и считается готовым к публикации в качестве обязательного к исполнению законодательного акта.

XIX. ПУБЛИКАЦИЯ ПРИНЯТЫХ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Одним из наиболее важных аспектов процесса введения в силу надлежащим образом принятого закона является требование, согласно которому такой закон должен быть доведен до сведения тех людей, которым потом придется выполнять его. Со стороны государства было бы, безусловно, несправедливо возлагать на свой народ ответственность за то или иное поведение прежде, чем оно донесет до сознания людей мысль о том, что такое поведение является противоправным. Эта идея нашла свое воплощение в содержащемся в Конституции запрете на введение законов в силу «задним числом». Наши законы публикуются практически сразу же после их принятия с тем, чтобы люди могли подробно ознакомиться с ними.

Если президент утверждает тот или иной законопроект или позволяет ему стать законом, просто не подписывая его, оригинал окончательного варианта такого законопроекта направляется из Белого дома главному архивариусу США для публикации. Если какой-либо законопроект принят обеими палатами Конгресса вопреки возражениям со стороны президента, та палата, которая последней отклонила президентское вето на утверждение данного законопроекта, также передает его главному архивариусу США. Там ему присваивается номер по списку публичных законов, а его страницы нумеруются для последующего включения в том «Свода законов», принятых на соответствующей сессии Конгресса. Номера по спискам публичных и частных законов присваиваются в порядке принятия законов, и их отсчет начинается заново в начале периода работы каждого нового состава Конгресса. Кроме того, для упрощения учета эти номера снабжаются дополнительным префиксом, соответствующим номеру созыва каждого Конгресса – например, первый публичный закон, принятый Конгрессом 101-го созыва, обозначается как «публичный закон 101-1», а первый частный закон, утвержденный тем же самым составом Конгресса, получает обозначение «частный закон 101-1». При этом обозначения всех последующих законов, принятых этим Конгрессом, будут также включать в себя тот же самый префикс.

«Законы-листочки»

Первая официальная публикация законодательных актов осуществляется в виде так называемых законов-листочков. Это означает, что каждый закон издается отдельно в виде несброшюванного «памфлета». В титульной части указывается соответствующий номер по списку публичных или частных законов, дата принятия, а также регистрационный номер законопроекта. Для издаваемых в виде «законов-листочков» публичных законов дополнительно дается ссылка на «Свод законов США». Если данный законодательный акт был утвержден вопреки наложенному на него президентом США вето или если он стал законом без подписания его президентом в силу того, что он не был возвращен президентом вместе с возражениями в Конгресс, в «законе-листочке» вместо обычной отметки об утверждении его президентом дается соответствующее пояснение.

Управление по делам федерального реестра, национальных архивов и делопроизводства США, занимающееся подготовкой «законов-листочков», сопровождает их редак-торскими примечаниями на полях, в которых даются ссылки на различные законы, упомянутые в тексте публикуемого «закона-листочка», а также другие пояснения. В таких примечаниях также указываются классификационные обозначения законов в соответствии с «Кодексом законов США», что позволяет читателю сразу же определить, в какой раздел «Кодекса» будет включен данный закон. Каждый «закон-листочка» включает в себя также справочную информацию, описывающую историю принятия данного закона, а именно: номер доклада комитета соответствующей палаты Конгресса, название этого комитета, а

также дату рассмотрения и принятия закона каждой из палат с указанием тома, года и даты в соответствии с «Протоколами Конгресса». Кроме того, в эту справочную информацию включаются также ссылки на соответствующие заявления президента, касающиеся утверждения данного законопроекта (или вето в случае, если он был принят вопреки наложенному президентом вето), оформляемые в виде цитат из «Еженедельного сборника президентских документов».

Копии «законов-листочков» помещаются в имеющиеся при обеих палатах Конгресса «библиотечные комнаты», где с ними могут ознакомиться должностные лица и представители общественности. Кроме того, «законы-листочка» распространяются по ежегодно обновляемой подписке или в розницу через Бюро суперинтенданта по распространению документов при Правительственном печатном управлении США.

Раздел 113 титула 1 «Кодекса законов США» предусматривает, что «законы-листочка» могут и должны приниматься в качестве надлежащих доказательств во всех судах, трибуналах и государственных учреждениях США, а также некоторых штатов.

Свод законов

В целях обеспечения возможности постоянного учета законов, принимаемых каждой новой сессией Конгресса, Управление по делам федерального реестра, национальных архивов и делопроизводства США издает также сброшюрованные тома этих законов (называемые «Сводом законов США»). После завершения подготовки последнего тома, содержащего законы, принятые первой сессией Конгресса 101-го созыва, ему присваивается порядковый номер «103». Каждый том «Свода законов» включает в себя полный индексный указатель и оглавление. В период с 1956 г. по 1976 г. в эти тома включались также перечни ранее принятых законов, подпадающих под влияние заносимых в «Свод законов» новых законодательных актов. Между 1956 г. и 1970 г. эти перечни постоянно пополнялись, но в период с 1971 г. и по 1975 г. эта практика вышла из употребления, и все новые законы стали заноситься в специальные приложения к этим перечням, а в 1976 г. они вообще перестали вестись. Кроме того, в период с 1963 г. по 1974 г. в каждый том включалась также таблица, представляющая, пожалуй, наибольшую пользу для потенциального читателя – в ней отражалась история принятия каждого представленного в томе законодательного акта. Однако эта таблица не вошла в последующие тома «Свода законов», поскольку начиная с 1975 г. соответствующая информация стала даваться в конце текста каждого закона. Помимо этого, в публикуемых в настоящее время томах имеются обширные примечания на полях со ссылками на ранее изданные тома, а также на законы, представленные выше и ниже в этом же томе.

В соответствии с положениями одного закона, принятого в своем первоначальном варианте в 1989 г., все изданные и издаваемые тома «Свода законов» являются достаточными доказательствами действительности содержащихся в них зако-

нов и должны приниматься в качестве таковых в любом судебном органе Соединенных Штатов Америки.

«Свод законов» представляет собой хронологически последовательную систему законов, представленных в точно таком же порядке, в котором они были приняты. При этом составители никогда не пытаются расположить все законы в соответствии с их тематикой или показать нынешний статус какого-либо ранее принятого закона, в который были однократно или неоднократно внесены поправки. Именно такое хронологически точное представление законов и является основной функцией «Свода законов».

«Кодекс законов США»

«Кодекс законов США» представляет собой объединенный и кодифицированный сборник общих и постоянно действующих законов Соединенных Штатов Америки, представленных преимущественно в алфавитном порядке. В этом издании отражается текущий статус законов и все внесенные в них поправки, но при этом обычно не приводится дословный текст каждой такой поправки, за исключением тех мест, где это действительно необходимо. «Кодекс законов США» провозглашен презумпцией доказательства этих законов. Его цель – представить все действующие в настоящий момент законы в краткой и доступной для практического использования форме без обращения ко всем многочисленным томам «Свода законов», содержащим тексты всех поправок к принятым законам.

Подготовкой «Кодекса законов США» занимается советник Палаты представителей по пересмотру законов. Новые издания «Кодекса» публикуются через каждые 6 лет, и после

завершения каждой очередной сессии Конгресса издаются сводные дополнения.

Из всех 50-ти титулов «Кодекса законов США» 22 подверглись пересмотру и введены в действующее право, а 2 ликвидированы путем их объединения с другими титулами. Титулы, которые были пересмотрены и введены в действующее право, являются достаточным доказательством и действительности и в качестве таковых принимаются всеми судами США. Рано или поздно подвергнутся пересмотру и будут введены в действующее право все титулы «Кодекса законов США», и впоследствии они будут периодически обновляться путем непосредственного внесения в них поправок.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ИЗБРАННЫЙ СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ

- * «Конституция Соединенных Штатов Америки. Анализ и толкование» (Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation). С аннотациями дел, по которым по состоянию на 2 июля 1982 г. вынесено решение Верховным судом США; подготовлено Исследовательской службой Конгресса США при Библиотеке Конгресса США. Под ред. Джонни Х. Киллиана. Издано как «Документ Сената 99-16 (1987 г.)». Последнее опубликованное дополнение: «Документ Сената 100-43 (1988 г.)».
- * «Регламент и рабочее наставление Палаты представителей» (House Rules and Manual). Составлено на основе Конституции США, «Наставления Джефферсона» и «Регламента Палаты представителей Конгресса США». Подготовлено У. Холмсом Брауном, парламентарием Палаты представителей. Переиздается во время работы каждого нового состава Конгресса.
- * «Рабочее наставление Сената» (Senate Manual). Содержит регламенты, распоряжения, законы и резолюции, касающиеся работы Сената Конгресса США; «Наставление Джефферсона», «Декларацию независимости», «Статьи Конфедерации», цитаты из Конституции США и др. документы. Разработано под руководством Комитета Сената по регламенту и управлению. Переиздается во время работы каждого нового состава Конгресса.
- «Прецеденты Палаты представителей Хиндса» (Hinds' Precedents of the House of Representatives). Включает в себя ссылки на положения Конституции США, законы и решения Сената. Автор – Эшер К. Хиндс.
 - Томы 1–5 (1907 г.).
 - Томы 6–8 (1935 г.), составленные Кларенс Кэннон, являются дополнением томов 1–5 и охватывают период продолжительностью 28 лет, начиная с 1907 г. и заканчивая 1935 г., включая материалы Конгресса 73-го созыва.
 - Томы 9–11 (1941 г.) представляют собой снабженный индексным указателем сборник материалов, включенных в тома 1–5.
- * «Прецеденты Палаты представителей Дешлера» (Deschler's Precedents of the United States House of Representatives). Включает в себя ссылки на положения Конституции США и законов, а также на решения судебных органов, охватывая период с 1936 г. до настоящего времени. Подготовлено Льюисом Дешлером, доктором юриспруденции, федеральным окружным судьей, магистром патентного права, доктором права и парламентарием Палаты представителей (1928–1974 гг.).
 - На сегодняшний день опубликованы тома 1–8, и еще несколько дополнительных томов находятся в процессе подготовки.
- * «Процедура Палаты представителей Кэннона» (Cannon's Procedure in the House of Representatives). Подготовлено Кларенс Кэннон, магистром искусств, бакалавром права, доктором права, членом Конгресса, некоторое время исполнявшей обязанности парламентария Палаты представителей, временно исполняющей обязанности спикера, председателем «комитета всей палаты», председателем Комитета по ассигнованиям и т.д. и т.п.
- * «Процедура Палаты представителей Конгресса США» (Procedure in the U.S. House of Representatives), четвертое издание (1982 г.) с дополнением от 1987 г. Подготовлено Льюисом Дешлером, доктором юриспруденции, федеральным окружным судьей, магистром патентного права, доктором права и парламентарием Палаты представителей (1928–1974 гг.), а также У. Холмсом Брауном, парламентарием Палаты представителей (1974 г. –).
- * «Процедура Сената» (Senate Procedure).
 - Подготовлено Флойдом М. Риддиком, заслуженным парламентарием Сената. Издано как «Документ Сената №97-2» (1981 г.).

* Эти документы можно приобрести в Бюро суперинтенданта по распространению документов при Правительственном печатном управлении по следующему адресу: Superintendent of Documents, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 20402.

«Списки Палаты представителей и история принятия законов» (Calendars of the House of Representatives and History of Legislation).

Публикуется ежедневно в периоды проведения сессий Палаты представителей; готовится под руководством клерка Палаты представителей.

- «Списки комитетов» (Committee Calendars). Издается периодически большинством постоянно действующих комитетов Палаты представителей и Сената. Содержит сведения, характеризующие эволюционную историю законопроектов и резолюций, переданных на рассмотрение отдельным комитетам обеих палат Конгресса США.
- * «Дайджест публичных общих законопроектов и резолюций» (Digest of Public General Bills and Resolutions) Краткий обзор публичных законопроектов и резолюций, а также изменений, внесенных в эти законопроекты и резолюции в процессе законотворчества. Подготовлен Отделом по американскому законодательству Исследовательской службы Конгресса при Библиотеке Конгресса США и периодически переиздается в виде пяти или более сборников во время работы каждого нового состава Конгресса с включением (раз в две недели) необходимых дополнений.
- * «Протоколы Конгресса» (Congressional Record). Материалы заседаний и прений, проводимых Палатой представителей и Сенатом. Публикуется ежедневно по окончании каждого заседания Конгресса¹ и сопровождается индексным указателем и сведениями об эволюционной истории законопроектов и резолюций.
- «Журнал Палаты представителей» (Journal of the House of Representatives). Официальные протоколы заседаний Палаты представителей, публикуемые под руководством клерка Палаты представителей по окончании каждой сессии.
- «Журнал Сената Конгресса США» (Journal of the United States Senate). Официальные протоколы заседаний Сената, публикуемые под руководством секретаря Сената по окончании каждой сессии.
- * «Свод законов США» (United States Statutes at Large). Содержит все принятые Конгрессом законы и параллельные резолюции, а также планы реорганизации и декларации, публикуемые в период проведения каждой сессии Конгресса. Издается ежегодно Управлением по делам федерального реестра, национальных архивов и делопроизводства США (г. Вашингтон, округ Колумбия 20408) под руководством главного архивариуса США. Дополнительные тома к «Своду законов США»: «Перечни законов, подпадающих под влияние новых законодательных актов», тома 70–84 (1956–1970 гг.), тома 85–89 (1971–1975 гг.), содержат перечни ранее принятых законов, которые подверглись изменениям и дополнениям, были отменены или, без сомнения, подвержены влиянию публичных законов, введенных в силу в течение этого периода. Дополнительные разделы к «Своду законов США», содержащие договоры и международные соглашения, не относящиеся к договорам. Публиковались ежегодно до 1950 г. под руководством государственного секретаря США.
- * «Договоры и другие международные соглашения США» (United States Treaties and Other International Agreements). Сборник, который составлялся и публиковался ежегодно под руководством государственного секретаря США.
- * «Договоры и другие международные соглашения Соединенных Штатов Америки, 1776–1949 гг.» (Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776–1949). Сборник текстов договоров и других международных соглашений, заключенных США до 1950 г. Составлен под руководством Чарльза И. Бевэна, помощника юриста Государственного департамента США, тома I–XIII (с индексным указателем).
- * «Кодекс законов США» (United States Code). Сборник всех общих и постоянно действующих законов США, находящихся в силе на день, предшествующий дню начала сессии, следующей за последней сессией, принявшей законопроекты, включенные в этот сборник. Разбит на 50 титулов. Готовится под руководством и надзором советника Палаты

¹ Протоколы прений, проводившихся в Конгрессе до 1874 г., были опубликованы в «Анналах Конгресса» – (Annals of Congress – 1789–1824 гг.), «Книге учета прений» (The Register of Debates – 1824–1837 гг.) и «Конгресснл глоб» (Congressional Globe – 1833–1873 гг.).

представителей по пересмотру законов. Переиздается через каждые 6 лет; сводные дополнения публикуются ежегодно.

- * «Федеральный реестр» (Federal Register). Включает декларации президента США, правительственные постановления и распоряжения федеральных государственных учреждений, нормативные акты, уведомления, а также общие документы, касающиеся правовой применимости публичных законов и правовых последствий их принятия. Публикуется ежедневно. Содержащиеся в «Федеральном реестре» нормативные акты являются поправками к «Кодексу федеральных нормативных актов». Издается Управлением по делам федерального реестра, национальных архивов и делопроизводства США (г. Вашингтон, округ Колумбия 20408).
 - * «Кодекс федеральных нормативных актов» (Code of Federal Regulations). Представляет собой сброшюрованный многотомный сборник всех общих и постоянно действующих нормативов и постановлений, принятых федеральными государственными учреждениями и включенных в «Федеральный реестр», в том числе документов, подписанных президентом США. Каждый том «Кодекса федеральных нормативных актов» подвергается пересмотру не реже одного раза в течение каждого календарного года и выпускается ежеквартально в соответствии со следующим графиком: титулы 1-16 издаются 1-го января, титулы 17-27 – 1-го апреля, титулы 28-41 – 1-го июля, а титулы 42-50 – 1-го октября. Издатель: Управление по делам федерального реестра, национальных архивов и делопроизводства США (г. Вашингтон, округ Колумбия 20408).
 - * «Еженедельный сборник президентских документов» (Weekly Compilation of Presidential Documents). Содержит заявления, послания и другие президентские документы, публикуемые Белым домом до 17.00 каждую пятницу. Издается по понедельникам Управлением по делам федерального реестра, национальных архивов и делопроизводства США (г. Вашингтон, округ Колумбия 20408).
 - * «Публичные бумаги президентов США» (Public Papers of the Presidents of the United States). Содержит публичные послания и заявления, стенографические отчеты устраиваемых президентом США пресс-конференций и другие избранные материалы, публикуемые Белым домом ежегодно, начиная с 1946 г. Составитель: Управление по делам федерального реестра, национальных архивов и делопроизводства США (г. Вашингтон, округ Колумбия 20408).
- «Принятие закона» (Enactment of a Law). Роберт Б. Доув, парламентарий Сената. Подготовлено под руководством Уильяма Ф. Хильденбранда, секретаря Сената. «Документ Сената №97-20 (1981 г.)».
- «История Палаты представителей Конгресса США» (History of the United States House of Representatives). Д-р Джордж Б. Гэллоуэй, старший эксперт в области государственного управления в США Справочной службы по законодательству при Библиотеке Конгресса США. Издано как «Документ Палаты представителей №250 (1965 г.)».
- «Сенат, 1789–1989 гг. Посвящается истории Сената Конгресса США» (The Senate, 1789–1989, Addresses on the History of the United States Senate), том 1. Автор: сенатор Роберт К. Бирд. Издано как «Документ Сената №100-20 (1988 г.)».
- «Исторический альманах Сената Конгресса США» (Historical Almanac of the United States Senate). Автор: сенатор Боб Доул. Издано как «Документ Сената №100-35 (1989 г.)».
- «Наша американская система государственной власти. Что это такое и как она работает?» (Our American Government, What Is It? How Does It Function?). Издано как «Документ Палаты представителей №96-351 (1981 г.)».

