

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО- ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

И.Ю. Богдановская

ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В СТРАНАХ «ОБЩЕГО ПРАВА»: СРАВНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. Страны «общего права», традиционно рассматриваемые как страны прецедентного права, в настоящее время отличаются ростом удельного веса законов (статутов). Данный процесс актуализирует проблему эффективности законотворческого процесса. В статье отмечается, что в зарубежной правовой науке сформировалось такое направление, как легистика, направленное на разработку теории законодательства и критериев его эффективности. В статье анализируются особенности законотворческого процесса в странах «общего права». Несмотря на принадлежность к одной правовой семье, указанные страны различаются по форме правления, что дает возможность проследить общее и особенное в законотворческом процессе в парламентской монархии и президентской республике, особенности взаимодействия правительства и парламента в законотворческом процессе в данных формах правления. Отмечается высокая степень централизации законотворческого процесса в Великобритании и в странах, воспринявших британские традиции. В таких странах роль лоббизма неизбежно отличается от роли и форм лоббизма в США. Особое место в законотворческом процессе занимает стадия рассмотрения проектов в парламенте. В статье анализируется соотношение стадий законодательного процесса, голосование депутатов в зависимости от партийной дисциплины. Делается вывод о различиях моделей рассмотрения биллей в законодательных органах в зависимости от формы правления и их эволюции. Принцип парламентского верховенства, воспринятый в странах «общего права» с парламентской формой правления, обусловил большую роль законодательного органа в законотворческом процессе, в то время как в США – стране с президентской формой правления роль законодательного органа менее активна. Вместе с тем, как показывает практика, обе модели стали развиваться в противоположных от изначальных направлениях. Жесткий принцип разделения властей способствовал укреплению позиций законодательного органа, в то время как в странах с парламентской формой правления роль парламента снизилась. Сочетание нормативистского и социологического подхода дает возможность автору комплексно проанализировать законотворческий процесс, раскрыть соотношение законодательно установленной модели и социального содержания, выяснить, насколько такая модель способна эффективно регулировать социальные интересы, складывающиеся вокруг законопроекта.

Ключевые слова: парламентская монархия, президентская республика, законотворчество, законодательный процесс, парламента, конгресс, палаты парламента, легиспруденция, билль, правительство, глава государства.

Рост удельного веса статутов сделал процесс законотворчества значительно более интенсивным, что в свою очередь поставило вопрос о качестве принимаемых актов, которое связывалось с эффективностью всего законотворческого механизма. Ответ на него разрабатывался с позиций различных социальных наук, прежде всего юриспруденции и социологии. В результате сформировалось понятие легистики – правового направления в рамках легиспруденции¹, которое

ставит своей целью разработку теории законодательства, методов оценки законодательства, законодательной техники (формальная легистика), соотношения формы и содержания законодательства (материальная легистика); законодательных процедур², менеджмента

¹ Voerman W., Eijlander P. Working out the Fundamentals for a Border Crossing Post-Instrumental Doctrine on Legisprudence

In: Morand C., ed. Légistique formelle et matérielle – Formal and Material Legistic. – Paris, 1999. – P.47.; Mader L. Legislative Procedure and the Quality of Legislation. – In: Karpen U. (ed.). Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law. – Cincinnati, 1996. – P.62.

² Zander M. The Law-Making. – L., 2005. – P. 143.

законодательных проектов. В легиспруденции статут выступает как инструмент социального управления и контроля, социальной инженерии. Тем самым анализ и оценка социальной составляющей статута получает приоритетное значение. Между тем данное направление в большей степени получает развитие в Великобритании и Ирландии, что происходит под воздействием правовой мысли стран континентальной Европы и в связи с необходимостью гармонизации английского и ирландского права с европейским правом. В странах «общего права», несмотря на сходные тенденции к укреплению положения статута как источника права, непосредственно законотворческий процесс сохраняет характерные черты.

Организация законотворческого процесса направлена на то, чтобы обеспечить выражение интересов его участников и достижение их согласования, в том числе основанного на компромиссах. «Компромисс, – отмечает американский исследователь, – достигается посредством переговоров по поводу содержания законодательства. Каждая сторона соглашается изменить позицию в отношении билля путем, который в целом приемлем для другой стороны»³.

В современном обществе в условиях ускоренного развития общественных отношений отмечается усложнение процесса согласования интересов различных социальных групп, требующего значительного времени. В обществе происходит изменение механизма согласования коллективных и индивидуальных интересов (к примеру, в США возрастает роль «комитетов политических действий», активизируется участие некоммерческих организаций в разработке общественной политики, проводятся организационные и процедурные изменения в Конгрессе). В результате могут создаваться ситуации, когда стремительно утверждаются приоритеты частных интересов в противовес общественному.

Все это сказывается на характере законотворческого процесса, в который вовлекаются разные общественные слои. В США создание какой-либо строгой организованной системы инстанций, взаимодействующих при разработке законопроекта, рассматривается как препятствие к конечной цели – определению вектора социального развития в результате согласования социальных интересов, что делает процесс законотворчества более децентрализованным.

Законопроекты разрабатываются в равной мере как в системе исполнительной власти, так и в Конгрессе

се. Из более чем 14000 биллей, вносимых в Конгресс каждую сессию, большинство инициировано органами исполнительной власти, различными общественными организациями и даже гражданами; меньшая часть – Президентом, согласно его законодательной программе, или самими конгрессменами. Отличительной чертой законотворческого процесса в США заключается в том, что меньше половины законопроектов разрабатываются непосредственно в Конгрессе⁴.

Значительная часть законопроектов инициируется различными структурами исполнительной власти. Длительное время процесс составления законодательной программы Президента полностью определялся интересами ведомств. Только со времен президента Г. Трумена он стал более централизованным, подчиняться позиции президента и его политическим целям. В аппарате Президента действует ведомство по управлению и бюджету (Office of Management and Budget), который непосредственно контролирует разработку законопроектов и проверяет, насколько законопроекты соответствуют президентской политике, но не с точки зрения уровня законодательной техники. Кроме него, контроль осуществляется министерством юстиции. Однако, как отмечают сами американские аналитики, такой контроль не обеспечивает единообразия законопроектов, исходящих от исполнительной власти. Законодательная программа Президента отражается в его предвыборной платформе.

Напротив, в Великобритании и странах, последовавших традициям английского права, законотворческий процесс в значительной степени централизован. Разработка законодательства, которое должно быть эффективным, предполагает создание цепи структур, четкое взаимодействие которых обеспечивает достижение цели. Такой подход можно обозначить как институциональный. Центральное место в законотворческом процессе занимают министерства, кабинет министров и парламент.

В парламентских странах кабинет министров руководит организацией законопроектных работ. Этот процесс из года в год протекает в установленных временных рамках. В Великобритании комитет кабинета по будущему законодательству в середине осенней сессии парламента посылает запрос министерствам и ведомствам с предложением составить список законопроектов, которые они предполагают внести в парламент в следующую сессию. На основании информации, полученной из министерств, комитет составляет общий список законопроектов, которые предполагает внести и рассмотреть на следующей сессии парламента. Однако на данной стадии основная задача министерств

³ См.: Eskridge W., Frickey Ph., Garrett E. Cases and Materials on Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy. / 3rd ed. – Washington, 2004; Issacharoff S., Karlan P., Pildes R. The Law of Democracy: Legal Structures of the Political Process. / 2nd ed. – Pittsburg, 2002.

⁴ См.: Hetzel O., Libonati M., Williams R. Legislative Law and Process: Cases and Materials. / 3rd ed.– N.Y., 2001. – P.204.

– подготовить текст билля. Большая нагрузка в организации этой работы ложится на министра. Отмечается, что министр тратит на разработку законопроекта до его внесения в парламент больше времени и сил, чем он затрачивает в ходе парламентского обсуждения.

Место законопроекта в списке определяется мнением министерства о состоянии его готовности, срочности принятия законопроекта, сроками подготовки инструкций для парламентского советника, а также мнением главных «кнотов» (партийных функционеров) о наиболее благоприятных сроках внесения. Утвержденные кабинетом министров списки законопроектов становятся правительственной законодательной программой, которая озвучивается в тронной речи королевы в начале сессии парламента.

Деятельность кабинета направлена также на перспективное планирование законопроектных работ. Разработка программы правительственных законопроектов представляет собой отлаженный механизм. В Великобритании правовая комиссия работает с 1965г. (по существу, закон предусматривает создание двух комиссий – для Англии и Уэльса и для Шотландии). По мнению английского юриста Л. Скармена, посредством правового акта парламента о создании правовой комиссии был перенесен «акцент с судейского права на законодательство в деле реформы права. Это означает, что парламента получил большую постоянную возможность осуществлять реформу права, чем он когда-либо имел ранее»⁵. Подобные правовые комиссии действуют и в других парламентских странах.

Особенность такой системы заключается в том, что именно чиновники играют ключевую роль в законодательном процессе. В Великобритании в отличие от США, где смена политического лидера влечет за собой смену служащих высших звеньев федерального аппарата, чиновничий аппарат несменяем вне зависимости от того, какая партия приходит к власти. Он представляет собой постоянную силу. Одни и те же служащие составляют законопроекты при правительствах и лейбористов, и консерваторов. Это ведет к опасности утраты правительством «политического контроля» над могущественной машиной гражданской службы.⁶ Формально гражданские служащие являются беспристрастными исполнителями указаний министра, выступающего в качестве политического руководителя министерства и отвечающего за его работу перед парламентом. В Великобритании существует конституционное соглашение, согласно которому гражданские служащие политически нейтральны (к примеру, они не вправе со-

стоять в партиях и не могут официально выступать с обсуждением политических проблем). На деле картина иная. По мнению английского исследователя А. Берча, министру, как правило, приходится выступать в роли «тарана».⁷ «Даже наиболее опытный министр, когда сталкивается с постоянно действующей бюрократией, оказывается фактически в трудном положении, если их взгляды не совпадают», – отмечает другой английский ученый – О.Дж. Ломас⁸.

В ходе законодательного процесса социальные интересы выражают прежде всего политические партии и группы давления. В последние десятилетия отмечается снижение роли политических партий⁹ как институтов, создающих консенсус, и возрастает роль групп давления.

Американские юристы рассматривают законодательство как продукт, создаваемый с участием заинтересованных групп¹⁰. Данное утверждение отражает возросшее воздействие заинтересованных групп, групп давления на позиции конгрессменов. Цель лоббирования заключается в воздействии на процесс принятия или изменения федерального законодательства (включая законодательные предложения), федеральных актов исполнительных органов, программ, политики, позиции правительства США; исполнении федеральных программ и политики. Законодательно установлен перечень лиц, с которыми совершаются лоббистские контакты. В него включены лица, влияющие на процесс принятия государственного решения как в органах законодательной, так и исполнительной власти (так называемые «covered executive branch official», «covered legislative branch official»). К ним относятся Президент и вице-президент США; должностные лица и служащие аппарата Президента; служащие, участвующие в формировании политики, список которых законодательно определен; члены Конгресса; выборные должностные лица палат Конгресса; чиновники, работающие на конгрессмена в комитетах палат конгресса, включая объединенные комитеты палат, в партийных фракциях, рабочих группах, оказывающие юридическую или иную помощь конгрессменам, другие законодательно определенные чиновники. Заинтересованные группы способны выявлять актуальные проблемы и воздействовать на представительный орган.

⁷ Birch A.H. The British System of Government. – L., 1980. – P.63.

⁸ Lomas O. Op. cit. – P.30.

⁹ Bogdanor, Martin P. Wattenberg. The Decline of American Political Parties 1952–1980. – Cambridge, 1984. – P. 46; Keefe W., Ogul M.S. The American Legislative Process: Congress and States. – Englewood Cliffs, 1981. – P.287–8.

¹⁰ Governing. Readings and Cases in American Politics / 2nd ed. Roger G., editor. – Washington, 1992. – P.173.

⁵ Цит. по: Farrar J. Law Reform and Law Commission. – L., 1974. – P.29–30.

⁶ Lomas O. The Executive and the Anti-Terrorist Legislation of 1939 // Public Law. – 1980. – Spring. – P.30.

Деятельность лоббистов по-разному оценивается в доктрине и законодательстве. Лоббизм столь активно развивается в США, а также в Австралии и Канаде, что вызывает беспокойство в общественно-политических кругах. Государство не игнорирует данное явление, но стремится определить допустимые и недопустимые формы деятельности лоббистов, сделать лоббизм более «прозрачным», открытым для контроля как со стороны лоббируемых органов, так и других структур (в том числе налоговых). В этих странах лоббистская деятельность законодательно урегулирована.

Либеральное направление рассматривает деятельность заинтересованных групп как необходимый элемент плюралистической демократии, как своего рода цену политического плюрализма. Оно сводит роль государственных структур к восприятию компромисса, достигнутого заинтересованными группами, действующими в том или ином общественном сегменте, или видит в них арбитров в игре плюралистических интересов.

Лоббист действует не только от своего имени, что было характерно для первых десятилетий существования американского государства, но в основном от имени заинтересованных групп или групп давления. В качестве последних выступают общественные организации, ассоциации, институты¹¹.

Однако менее оптимистические исследования показывают, что заинтересованные группы представляют отнюдь не все общество, а большей частью бизнес. Исследование поведения заинтересованных групп показывает, что они стремятся к объединению или, наоборот, разъединяются и конфликтуют в зависимости от того, какие политические интересы стоят на повестке дня. Теория политического выбора позволяет объяснить, почему одни билли проходят в Конгрессе быстрее и легче, чем другие.

В Великобритании, Канаде, Австралии и Новой Зеландии, в отличие от США, заинтересованные группы активно действуют на дозаконодательной стадии¹², что обусловлено значением данной стадии в судьбе билля. В современных странах с парламентской формой правления заинтересованные группы стремятся так воздействовать на депутатов. С этой целью они чаще

¹¹ В Акте о раскрытии лоббирования, принятом в США в 1995 г., под лоббистом понимается любое лицо, которое нанято клиентом за денежное или иное вознаграждение оказывать услуги, заключающиеся в осуществлении более чем одного лоббистского контакта, при условии, что лоббистская деятельность занимает более 20% времени в течение 6 месяцев. В отличие от предшествующего закона он вводит понятие «лоббистский контакт». Лоббистский контакт определяется по его форме, цели и сторонам, между которыми происходит, по основаниям возникновения.

¹² Coxall W. N. *Parties and Pressure Groups*. – L., 1981. – P.84.

всего используют стадию комитета, куда могут приглашаться в качестве экспертов и консультантов. Тем не менее, в целом лоббистская деятельность в парламенте уступает по эффективности предпарламентской (внепарламентской).

Как правило, взаимодействие министерств с заинтересованными группами происходит в постоянных или временных комитетах или информационных группах, образуемых при министерствах. Министерства поддерживают контакты с несколькими заинтересованными группами, которые могут занимать различные позиции по отношению к законопроекту. Помощь заинтересованных групп заключается, прежде всего, в предоставлении составителям законопроекта необходимой информации. Обеспечение информацией – важное средство воздействия заинтересованных групп на законодательство, так как в зависимости от ее подбора у законодателя формируется точка зрения. Английские авторы считают, что при современном усложнении общественных отношений и возрастании потока информации гражданские служащие не в состоянии быть сведущими во всех вопросах. Поэтому при составлении законопроектов целесообразно привлекать специалистов.

Впрочем, министерство может «узаконить» заинтересованную группу, предоставив ей статус «официального консультанта». Это означает, что у группы есть официальное основание быть привлеченной к составлению проекта закона. Лица, участвующие в них, непосредственно занимаются лоббистской деятельностью. Иногда заинтересованные группы содержат несколько профессиональных лоббистов. По установившейся практике переговоры ведутся в строгой тайне.

Руководители заинтересованных групп не ограничиваются работой в комитетах, а стремятся установить прямые контакты с министром. Роль министра, «попавшего под перекрестный огонь конкурирующих лоббистов, подобна посреднику, пытающемуся примирить различные точки зрения и достичь компромисса, приемлемого для всех интересов и правительства». Исследователи отмечают эффективность таких встреч. А. Берч пишет по этому поводу: «Организация массовых кампаний редко возымает действие; речи в парламенте только иногда эффективны, в то время как представительство в официальных комитетах всегда полезно и неофициальные переговоры с министерствами приносит больше дивидендов, чем любая другая форма деятельности»¹³.

Значение дозаконодательной стадии в судьбе билля определяется формой правления. В странах с парламентской формой правления (Великобритания,

¹³ Birch A.H. *Op.cit.* – P.66.

Канада, Австралия, Новая Зеландия), в которых деятельность парламента в большей степени подконтрольна правительству, значение внепарламентской стадии больше. Как образно заметил английский юрист П.Бромхед, при подготовке законопроекта собственно парламентский процесс составляет лишь определенную часть, «нечто вроде видимой верхушки айсберга, возвышающейся над водой»¹⁴.

В США – стране с президентской формой правления, и дозаконодательная стадия, и непосредственно законодательная стадия более равнозначны для судьбы билля, поскольку принцип разделения властей определил последовательное разграничение законодательной и исполнительной власти. В США президентские программы не имеют такого же шанса успешно пройти через законодательный орган, как правительственные законопроекты в парламентских странах. Процент законопроектов, инициированных исполнительной властью и принятых законодательной, в США значительно меньше, чем в других странах. В результате в Великобритании и странах Содружества предпарламентская стадия в основном заключается в разработке правительственных биллей. Таким образом, соотношение двух стадий зависит от формы правления, которая определяет отношения между исполнительной и законодательной властью, степень и характер разделения властей.

Во всех странах «общего права» законопроекты вносятся депутатами¹⁵. В Великобритании, Канаде, Австралии и Новой Зеландии даже министры вносят законопроекты не как члены правительства, а в качестве членов парламента. Но в странах с парламентской формой правления существует официальное деление законопроектов на «правительственные» билли и билли «рядовых членов палаты». Если в XIX в. в основном законопроекты вносили рядовые депутаты, то в XX в. и в настоящее время большая часть времени парламента уходит на рассмотрение правительственных законопроектов. Для законопроектов рядовых членов установлен ряд ограничений, которые относятся не только к порядку внесения биллей, но и к порядку их последующего обсуждения в палате. Билль, внесенный рядовым членом, имеет шанс стать статутом только при условии, если им заинтересуется правительство и окажет ему поддержку.

Хотя в США билли также вносятся депутатами, но за внешним сходством положения наблюдаются существенные различия. В США – президентской ре-

спублике, основой которой является принцип разделения властей, осуществление законодательной инициативы конгрессменами позволяет законодательному органу противостоять в извечной борьбе с исполнительной властью. Конгрессмены вносят законопроекты, при этом указывая, если они инициированы не ими, что они вносятся по просьбе (by request). Билли, инициированные Президентом или конгрессменами, принадлежащими к той же партии, в некоторых случаях вносились без указания того, от кого они исходят. Дело в том, что президентские билли в процессе прохождения в Конгрессе могут подвергаться существенным изменениям.

Современные политико-правовые исследования по-разному оценивают соотношение публичных и частных интересов в современных законодательных органах. Одни рассматривают законодательный орган прежде всего исходя из приоритета публичных интересов над частными. Граждане обязаны подчиняться законодательству, поскольку они пользуются выгодами всего сообщества.

Другие исходят из того, что в законодательном органе прежде всего происходит согласование частных интересов. Именно частные интересы заставляют избирателей приходить на выборы для формирования представительного органа, который способен разрешить возникающие разногласия. Большинство законодателей представляет большинство избирателей, а, следовательно, большинство частных интересов. Их согласование обеспечивает легитимность законодательства.

Как отмечают американские исследователи, законодатели редко действуют для достижения публичного интереса, они скорее обеспечивают частный интерес¹⁶. Американские конгрессмены гораздо менее обязаны следовать партийной дисциплине, чем английские¹⁷. На выборах и между выборами депутаты ищут поддержки заинтересованных (лоббистских) групп. В результате американские конгрессмены в значительно большей степени находятся под влиянием групп давления. Американский политолог Ф. Сораф считает, что на смену партийной политике, направленной на достижение политического компромисса в большой социальной группе, приходит политика одного интереса¹⁸.

В Великобритании, Канаде, Австралии, Новой Зеландии депутаты связаны партийной дисциплиной и обязаны голосовать так, как постановила фракция под

¹⁴ Бромхед П. Эволюция британской конституции. – М.: Юридическая литература, 1978. – С.206.

¹⁵ Это справедливо в отношении публичных биллей. Частные билли, число которых постепенно снижается, вносятся заинтересованными лицами.

¹⁶ Berry J. The Interest Groups Society. – Boston, 1984. – P.145.

¹⁷ Bogdanor, Wattenberg T.P. Op. cit. P. 50–59; Keefe W., Ogul M.S. Op. cit. – P.287– 288.

¹⁸ Sorauf F. Party Politics in America / 4th ed. – Boston, 1980. – P.403.

угрозой того, что карьера депутата не сможет быть продолжена на следующих выборах. Парламентские фракции английских партий отличаются прочной партийной дисциплиной. Другим средством координации позиции кабинета и рядовых депутатов по вопросу законопроектов является система партийных комитетов. Министр, вносящий законопроект, обычно консультируется с председателями данных комитетов перед чтением.

Тем не менее, конец прошлого века показал тенденции к усилению разногласий не только между партийными парламентскими фракциями, но и внутри них. Внутри парламентских фракций отмечаются различные течения. В задачу работы не входит изучение причин появления группировок внутри фракций, поскольку это выходит за рамки темы. Однако необходимо отметить последствия, которые такое деление оказывает на законодательный процесс.

Роль законодательных органов в законотворческом процессе в странах «общего права» имеет различия, обусловленные характером взаимоотношений участников законодательного процесса (субъектов, обладающих законодательной инициативой, депутатов, палат, их органов, правительства, главы государства).

В Великобритании, а вслед за ней в Канаде, Австралии и Новой Зеландии, воспринявших принцип парламентского верховенства, изначально строилась модель, в которой парламент должен был играть ключевую роль в законотворческом процессе.

Следует учитывать, что само понятие «парламент» в английском конституционном праве охватывает три элемента: монарха и две палаты – палату общин и палату лордов. Для того чтобы стать статутом, биллю необходимо получить одобрение трех участников законодательного органа.

В Великобритании произошел процесс «упрощения» законодательного процесса. От изначальной модели двух равноправных палат и сильного главы государства, применяющего абсолютное вето, Великобритания перешла к иной модели, в которой усилилось положение нижней выборной палаты в противовес верхней. До 1911 г. если палаты не приходили к согласованному решению, билль считался отклоненным. В 1911 г. законодательные полномочия палаты лордов были урезаны, она сохранила лишь право отлагательного вето сроком в два года. Законом 1949 г. срок вето был снижен до одного года.

Роль главы государства в законодательном процессе также стала номинальной, поскольку с 1707 г. в Англии не было случая, чтобы монарх отказал в согласии на билль, хотя и обладает правом абсолютного вето. Генерал-губернаторы также имеют право отклонить законопроект (ст. 55, 56 Конституционного акта Канады 1867 г.). Но на имперской конференции в 1930 г. было согласовано, что в дальнейшем эти полномочия также не испол-

зуются. Тем самым была установлена конституционная конвенция, согласно которой Генерал-губернаторы дают согласие на принятые парламентом билли¹⁹.

С формированием партийных систем, усилением исполнительной власти изменилось положение палаты общин. Вследствие особенности конституционно-политического механизма – парламентарной формы правления, действующей в условиях двухпартийной системы, правительство формируется лидерами партии, получившей большинство мест в парламенте. Опираясь на поддержку партийного большинства в палате общин, оно полностью регулирует законодательный процесс и имеет шансы провести свой законопроект через парламент. Хотя формально верховенство парламента в законодательной области продолжает сохраняться, парламент перестает быть главным участником законотворческого процесса. Однако формальный характер законодательного процесса не означает, что законопроект быстро и беспрепятственно проходит все стадии. Это лишь означает, что правительство имеет достаточно средств, чтобы контролировать все стадии.

Английская система парламентского правления была воспринята и в странах Содружества. По пути укрепления нижней палаты пошли также Канада и Австралия, а Новая Зеландия совсем упразднила верхнюю палату. Что касается Генерал-губернаторов, которые представляют английскую Корону, то они также редко используют право вето.

Иную модель создали «отцы-основатели» американской конституции. На конституционном уровне (ст. 1 раздела 7 Конституции США) установлено, что билль должен быть одобрен обеими палатами Конгресса, а также направлен президенту, который может применить вето или подписать билль. Конгресс может преодолеть вето президента двумя третями голосов. Данное положение определило взаимоотношения участников на следующие столетия. В отличие от модели парламентских стран, она с тех пор не была изменена ни формально, ни реально путем наполнения новым содержанием. Жесткий принцип разделения властей обеспечил то, что со временем Конгресс сохранил большую независимость от исполнительной власти, что в результате повысило значение стадий прохождения билля в законодательном органе.

Модель, заложенная в американской конституции, отражала стремление «отцов-основателей» ограничить

¹⁹ Генерал-губернаторы, как правило, не участвуют в процедуре, а назначают своего заместителя. В Канаде им выступает судья Верховного суда. В присутствии членов обеих палат клерк зачитывает названия билля на английском и французском языках и произносит фразу, что от имени Ее Величества представитель Генерал-губернатора дает согласие на билль. Представитель Генерал-губернатора кивает головой, и это жест означает его согласие.

активное законотворчество. Билль может стать статутом только при наступлении определенных условий.

Воспользовавшись тем, что социологическая юриспруденция предлагает более разнообразную методологию, проиллюстрируем данный вывод, обратившись к методике, разработанной позитивной политической теорией и основанной на игровом подходе. Американскую модель законодательного процесса данная теория обозначает как «игру по модели ст. 1 раздела 7 Конституции США». Законодательный процесс рассматривается как игра участников, осознающих стремление других игроков оказать влияние на содержание законопроекта. Результат (принятый статут) определяется их действиями, предпринимаемыми для достижения своих целей. Сам процесс выбора цели в рамках данного подхода не принимается во внимание. Институты (в рамках данной теории они понимаются широко – это и конституция, и комитеты палат, и правила палат) с позиции данной теории представляют собой лишь фон, на котором разворачиваются действия игроков, стремящихся к достижению своих целей. Они принимаются во внимание для анализа того, как они влияют на поведение и как, в свою очередь, участники стремятся использовать институты для достижения своих целей. Из этого выводятся следующие установки:

SQ – социальная проблема, которая должна быть решена путем принятия статута;

H, S – предпочтения среднего члена в обеих палатах Конгресса;

P – позиция президента;

X – результат – принятие статута.

Если в отношении социальной проблемы обе палаты и Президент занимают сходные позиции, то очевидно, что статут будет принят.

X

P H S SQ

$H < X < S < P < H, S < SQ$

Для принятия статута важно, чтобы обе палаты придерживались общей позиции, поскольку тогда вето Президента может быть преодолено.

Если же палаты занимают разные позиции, то шанс, что статут будет принят, невелик. (По предложенной схеме, если SQ находится между H и S).

Даже если обе палаты поддерживают статут, его принятие под вопросом. Это зависит от количества сторонников Президента в палатах, что может повлиять на наличие необходимых для преодоления вето президента двух третей голосов (обозначив их h, s).

h P SQ H s S

Если $h < P < SQ < H, S$, то есть одна палата поддерживает билль, а президент выступает против и при этом его поддерживает большинство депутатов в другой палате, то статут также вряд ли будет принят. Вето Пре-

зидента²⁰, так же как и требования большинства в две трети голосов для его преодоления, также ограничивают активное законотворчество конгресса.

Схема иллюстрирует, что заложенная в конституции модель принятия статутов направлена на то, чтобы законодательная деятельность не была излишне активной, и статуты активно не использовались для дестабилизации сложившегося социального положения²¹. В странах «общего права» с парламентской формой правления билль имеет больше шансов стать статутом, чем в стране с президентской формой правления.

Данный вывод подтверждается и при анализе парламентских процедур. Правила направлены на то, чтобы обеспечить баланс сил в ходе законодательного процесса, в целом сделать его более сложным. В Великобритании, Новой Зеландии, Канаде, Австралии (несмотря на наличие у последних трех стран писаных конституций) правила парламентской процедуры устанавливаются исключительно парламентом, что соответствует принципу парламентского верховенства. В США законодательный процесс регулируется как конституцией, так и актами законодательного органа и его обычаями. Нормы, установленные конституцией, наиболее стабильны, изменение остальных правил зависит от усмотрения законодательного органа.²²

«Отцы-основатели» американской конституции исходили из того, что законодательные процедуры должны быть направлены на фильтрацию биллей. В «Федералисте» №73 Гамильтон подчеркивал значение процедур, поскольку они защищают от принятия «неправильных» статутов. Несмотря на то, что при этом могут быть отклонены и «хорошие», «правильные» статуты, Гамильтон доказывал, что ущерб от того, что хорошие законы не будут приняты, компенсируется преимуществами непринятия плохих законов.

Согласование социальных интересов предполагает установление последовательных стадий, позволяющих участниками прийти к общей позиции. Законодательный процесс представляет собой совокупность стадий, которые проходит законопроект в парламенте от внесения до промульгации и вступления в силу. В каждом парламенте законодательный процесс имеет особенно-

²⁰ В 1997 г. был принят статут Акт о выборочном вето (Line Item Veto Act), позволяющий Президенту отклонять отдельные положения финансовых биллей. Однако в 1998 г. этот статут был признан неконституционным (Clinton v. City of New York).

²¹ Использование методологии, предложенной позитивной политической теорией, позволяет оценивать расстановку сил и схематически показать возможность принятия конкретного билля при определенной расстановке сил в палатах Конгресса и позиции Президента.

²² Sinclair B. Unorthodox Lawmaking: New Legislative Process in the U.S. Congress. – Washington, 2000. – P. 94.

сти, но в целом его стадии можно свести к следующему: законодательная инициатива, стадии (чтения) в палате, рассмотрение билля в комитетах палат, процедура устранения разногласий между палатами в бикамеральных парламентах, порядок введения статута в силу (санкционирование и промульгация). В каждой палате билль проходит три чтения, а также рассматривается в комитете, который делает доклад о результатах исследования (стадия доклада и стадия комитета). Стадии построены таким образом, что рассмотрение законопроекта идет по двум направлениям: с одной стороны, исследуются его общие положения, а с другой – детальные формулировки (стадия комитета и стадия доклада). Подобное положение способствует всестороннему критическому рассмотрению законопроектов.

Не все стадии имеют одинаковую значимость. Для судьбы законопроекта обычно наиболее важно его рассмотрение в комитете и одно-два чтения в палате. Каждая стадия законодательного процесса может стать последней для билля. Такую систему в американской правовой литературе называют «ветогейт». В Конгрессе роль «ветогейта» играют комитеты палат. Зачастую комитеты, и, прежде всего, их председатели, могут принять решение положить законопроект «под сукно». В таком случае он может не выйти за пределы комитета²³. В среднем только один из 10 биллей становится статутом, и в основном потому, что по остальным комитет выносит отрицательную оценку²⁴.

Системы комитетов в странах с парламентской и президентской формой правления различаются. В судьбе законопроекта в американском конгрессе роль комитетов более значительна. В странах «общего права» с парламентской формой правления традиционен высокий статус палаты, а не ее структурных подразделений. В Великобритании система парламентских комитетов не играет в законодательном процессе преобладающей роли. До 1907 г. публичные билли, как правило, направлялись в комитет всей палаты. В этом году эта практика была пересмотрена, и с этого момента начала укрепляться система комитетов. Правительство имеет возможность воздействовать на ход

рассмотрения законопроекта в комитете через сторонников своей партии, так как члены комитета избираются пропорционально партийному составу палаты. Однако роль комитетов в английском парламенте не столь высока, как в Конгрессе США. Характерно, что Канада и Австралия в большой степени отошли от английской практики комитетов и приблизились к американской.

В странах с парламентской формой правления (Великобритании, Канада, Австралия, Новая Зеландия) весь законотворческий процесс подчинен кабинету. Для кабинета министров разработка законодательства составляет одно из наиболее важных направлений деятельности. По сути он руководит законопроектными работами. Законодательная деятельность кабинета определяется политическими установками партии, получившей большинство мест в парламенте и сформировавшей правительство. Партии непрерывно работают над своими законодательными программами, справедливо полагая, что наиболее благоприятное время для их реализации ограничено пребыванием у власти. Партия, находящаяся в оппозиции, образует «теневой кабинет», продолжающий руководство законопроектными работами.

В отличие от стран с парламентской формой правления Конгресс играет в законотворческом процессе значительную самостоятельную роль. Но децентрализация законотворческого процесса, написание биллей лицами, зачастую не сведущими в законодательной технике, несомненно, снижает общий уровень юридической техники.

В странах «общего права» в зависимости от формы правления предлагались разные модели рассмотрения биллей в законодательных органах. В странах с парламентской формой правления, воспринявших принцип верховенства парламента, предполагалась активная роль законодательного органа в законотворческом процессе, а с президентской формой правления – ограниченная. Эти модели эволюционировали в противоположных от изначальных направлениях: в странах с парламентской формой правления роль парламента снизилась, а в президентской – укрепилась. Последнему обстоятельству во многом способствовал жесткий принцип разделения властей.

²³ Bradshaw K., Pring D. Parliament and Congress. – Austin, 1972. – P.274–289; Harris J. Congress and the Legislative Process. – N.Y., 1972. – P.126–156; Oleszek W. Congressional Procedures and Policy. – Washington, 1984. – P. 16; Keefe W. Congress and American People. –Englewood Cliffs. 1980. – P. 12.

²⁴ Среди американских юристов нет однозначной оценки назначения комитетов. Одни считают, что комитеты способствуют более узкому, более профессиональному изучению билля. Другие обращают внимание на информационную функцию комитетов как неотъемлемой части общего механизма Конгресса. Третьи рассматривают комитеты как органы, через которые на законодательный процесс воздействуют заинтересованные группы.

Библиографический список:

1. Бромхед П. Эволюция британской конституции. – М.: Юридическая литература, 1978.
2. Лафитский В.И. Право как высшая конституционная ценность (очерк исторического и сравнительно-правового исследования) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1. С. 4–18.
3. Berry J. The Interest Groups Society.– Boston, 1984.
4. Birch A.H. The British System of Government. – L., 1980.
5. Bogdanor, Martin P. Wattenberg. The Decline of American Political Parties 1952–1980. – Cambridge, 1984.
6. Bradshaw K., Pring D. Parliament and Congress. – Austin, 1972.
7. Coxall W. N. Parties and Pressure Groups. – L., 1981.
8. Farrar J. Law Reform and Law Commission. – L., 1974.
9. Governing. Readings and Cases in American Politics / 2nd ed. Roger G., editor.– Washington, 1992.
10. Harris J. Congress and the Legislative Process. – N.Y., 1972.
11. Hetzel O., Libonati M., Williams R. Legislative Law and Process: Cases and Materials. / 3rd ed.– N.Y., 2001.
12. Keefe W. Congress and American People. –Englewood Cliffs. 1980.
13. Keefe W., Ogul M.S. The American Legislative Process: Congress and States. – Englewood Cliffs, 1981.
14. Lomas O. The Executive and the Anti-Terrorist Legislation of 1939 // Public Law. – 1980. – Spring.
15. Mader L. Legislative Procedure and the Quality of Legislation. – In: Karpen U. (ed.). Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law. – Cincinnati, 1996.
16. Oleszek W. Congressional Procedures and Policy. – Washington, 1984.
17. Sinclair B. Unorthodox Lawmaking: New Legislative Process in the U.S. Congress. – Washington, 2000.
18. Sorauf F. Party Politics in America / 4th ed. – Boston, 1980.
19. Voerman W., Eijlander P. Working out the Fundamentals for a Border Crossing Post-Instrumental Doctrine on Legisprudence In: Morand C., ed. Légistique formelle et materielle – Formal and Material Legistic. – Paris, 1999.
20. Zander M. The Law-Making. – L., 2005.

References (transliteration):

1. Bromkhed P. EHvolyutsiya britanskoj konstitutsii. – M.: YUridicheskaya literatura, 1978.
2. Lafitskij V.I. Pravo kak vysshaya konstitutsionnaya tsennost' (ocherk istoricheskogo i sravnitel'no-pravovogo issledovaniya) // ZHurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2013. № 1. S. 4–18.