

Ю.В. Маслов

## КОНТРОЛЬ КОНГРЕССА США НАД ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИЕЙ

***Аннотация.** В данной статье рассматриваются аспекты взаимоотношений Конгресса США с федеральной администрацией относительно компетенции законодательной власти по созданию ведомств федеральной администрации, назначения и отстранения от должности государственных служащих, назначаемых Президентом США по совету и согласию Сената. Автор анализирует институт независимых федеральных органов власти, особенности их формирования и осуществления контроля над ними. Отдельное место посвящено институту специальных советников, имеющих особый правовой статус. Наряду с исследованием законодательства, автором проводится рассмотрение правоприменительной практики Верховного суда США, сформировавшейся при рассмотрении споров между законодательной и исполнительной ветвями власти, а также с участием государственных служащих, которая имеет важнейшее прецедентное значение. Немаловажное место в работе занимает описание политического взаимодействия между Президентом и Конгрессом, в том числе рассмотрение возникавших между ними противоречий, которые имели большое общественно-политическое значение.*

***Ключевые слова:** сравнительное правоведение, Конституция США, Конгресс США, Президент США, федеральное правительство, правительственные корпорации, независимые ведомства, Верховный суд США, независимый советник, парламентский контроль.*

В большинстве стран мира законодательная власть, в силу принципов ее формирования и особенностей ее деятельности, является более открытой, чем имеющая строгую иерархию система исполнительной власти.

Несмотря на то, что по форме правления США являются президентской республикой, в которой полномочия Президента значительны, Конгресс был и остается важнейшим центром принятия решений, определяющим направления деятельности общества.

Конгресс, как законодательный орган США, в рамках системы сдержек и противовесов, имеет достаточно широкий круг полномочий в отношении федеральной администрации, при этом такие полномочия осуществляются как непосредственно Конгрессом, так и его вспомогательными органами.

Для определения совокупности высших федеральных органов управления США используется термин «федеральное правительство», который является достаточно широким понятием и включает в себя не только Президента как главу исполнительной власти, а также органы исполнительной власти, но и Конгресс, Верховный суд и независимые административные органы, т.е. все органы государственной власти федерального уровня.

От термина «федеральное правительство» отличается термин «федеральная администрация», который используется для отдельного обозначения федеральных органов исполнительной власти, независимых административных органов и Президента США.

Американским законодательством выделяется термин «исполнительное агентство», который обозначает ведомство или орган исполнительной власти, правительственные корпорации и независимые учреждения<sup>1</sup>.

Помимо исполнительных органов власти, в рамках федеральной администрации также принято рассматривать и независимые агентства, которые формально не входят в структуру исполнительной власти, не являются правительственными корпорациями и автономными учреждениями, но осуществляют отдельные полномочия по регулированию отношений и выполняют административные функции, а также квазисудебные функции<sup>2</sup>.

Отнесения правительственных корпораций к системе федерального правительства связывается с тем, что они учреждаются в целях выполнения публично-значимых функций на основании соответствующего закона или решения Правительства, в первую очередь, как юридические лица публичного права.

К числу правительственных корпораций относятся крупные организации, такие как Федеральная почтовая служба, Корпорация развития долины Теннесси, Служба национальных парков, Корпорация национальных и местных услуг (Америкорпс), Национальная корпорация пассажирских железных дорог (Амтрэк), и другие<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> 5 U.S.C. § 105: <http://uscodebeta.house.gov>

<sup>2</sup> 5 U.S.C. § 104: <http://uscodebeta.house.gov>

<sup>3</sup> Подробный список: <http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml>

Говоря о взаимоотношениях исполнительной и законодательной власти США, можно сказать, что Конгресс имеет огромное влияние на исполнительную власть, несмотря на то, что система сдержек и противовесов, а также Верховный суд, надзирающий за соблюдением Конституции, не дает ему возможности беспрепятственно вмешиваться в полномочия исполнительной власти, но некоторое вмешательство допускается в строго ограниченных, предусмотренных Конституцией США случаях.

Формально закрепленная идея о контроле парламента за федеральной администрацией получила свое существование с момента утверждения Конституции США 1787 г., и именно с этого момента времени можно вести отсчет существования парламентского контроля в США.

Основная идея, изложенная в Конституции относительно возможности использованием Конгрессом механизмов контроля и надзора за федеральным правительством, заключается в двух его полномочиях: в полномочие принимать обязательные решения в отношении администрации и должностных лиц, а также в полномочие проводить расследования действий должностных лиц и органов исполнительной власти<sup>4</sup>.

Законотворческая деятельность Конгресса является его основной обязанностью как органа законодательной власти, а принятие законов и нормативных актов федерального значения дает Конгрессу право на наделение либо изменение (в т.ч. и упразднение) полномочий органов исполнительной власти в той или иной отрасли управления.

Полномочие Конгресса давать согласие на принятие определенных решений со стороны исполнительной власти и на назначение должностных лиц федеральной администрации берет свое начало непосредственно из Конституции, которая содержит в себе многочисленные оговорки о том, что те или иные решения могут приниматься или должностные лица могут назначаются «по совету и согласию Сената».

Конституция США так формулирует это полномочие: «Президент ... правомочен по совету и с согласия Сената ... назначает послов, других официальных представителей и консулов, судей Верховного суда и всех других должностных лиц Соединенных Штатов, назначение которых Конституцией не предусматривается в ином порядке и должности которых устанавливаются законом; но Конгресс может законом предоставить право назначения таких нижестоящих должностных лиц, каких сочтет уместным Президенту

единолично, судам или главам департаментов» (Абзац 2 Раздела 2 Статьи II)<sup>5</sup>.

Установленный законами перечень должностей, которые назначаются по совету и согласия Сената, является достаточно широким. Применительно к России такие должности именуются «государственными должностями», поскольку они устанавливаются законодательными актами и для их замещения требуется специальная процедура назначения, и включает в себя как должности в системе исполнительной и судебной власти, так и должности, не входящие ни в одну из ветвей. Назначение на указанные должности производится как Федеральным Собранием РФ, чаще всего по представлению Президента России, так и Президентом или Правительством РФ.

Особенно много должностей приходится утверждать после очередных президентских выборов, поскольку часть должностей замещается лишь на период действия срока полномочий Президента либо предложенные по инициативе Президента чиновники оставляют свои должности.

Назначение на должности глав ведомств, руководителей обособленных федеральных служб, сопровождается большим общественным вниманием, а выступление кандидата на высокопоставленную должность, представляет, по своей сути, оглашение программы деятельности ведомства на весь срок пребывания лица на должности его главы.

Процедура рассмотрения кандидатуры того или иного лица в Конгрессе при назначении его на высокопоставленную должность в системе исполнительной власти, обсуждение (а иногда и осуждение) деятельности того или иного ведомства, высокопоставленного чиновника а иногда и всего федерального Правительства в заседании Сената или Палаты представителей, или на заседании соответствующего профильного комитета (комиссии), является привычным явлением и неотъемлемой частью политической жизни американского государства, и рассматривается как демократичное и подобающее для парламента действие. В ходе оценки той или иной кандидатуры, конгрессмены оценивают программу возможных действий лица, претендующего на должность, а проводимыми при обсуждении дебатами, они формируют свое представление о том, как должна, на их взгляд, развиваться деятельность ведомства. Очевидным является то, что если предлагаемая Президентом кандидатура не устраивает конгрессменов своими взглядами или программой, то она будет отклонена. Но, конечно же бывают исключения, когда вопреки мнению своим политическим взглядам, законодатели все же одобряют

<sup>4</sup> Лафитский В.И. Конституционный строй США. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2007. С. 26.

<sup>5</sup> <http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html>

претендента, что является уступкой исполнительной власти.

Все полномочия Конгресса по контролю за исполнительной властью могут осуществляться им непосредственно или через подчиненные ему вспомогательные органы, а также посредством подотчетных ему ведомств и должностных лиц, которые, не являясь частью исполнительной власти, назначаются Президентом, но представляют Конгрессу США отчет о своей деятельности, речь о которых пойдет ниже.

Одним из неотъемлемых полномочий Конгресса в отношении федеральной администрации, которое реализуется Конгрессом самостоятельно, является право проводить расследования в отношении определенных событий или действий федеральных должностных лиц.

Проведение контрольных мероприятий в самом начале истории Конгресса США осуществлялось непосредственно Сенатам и Палатой представителей, либо действующими в их составе комиссиями и комитетами, к ведению которых относился предмет расследования. В некоторых случаях, когда контроль затрагивал важные или крупномасштабные вопросы, палатами Конгресса принималось решение о создании объединенных комитетов (комиссий).

Но поскольку заинтересованность в проведении расследований и выяснения обстоятельств тех или иных событий или действий была как у Сената, так и у Палаты представителей, стали образовываться объединенные комиссии (комитеты) по расследованиям, которые имели статус специальных временных комиссий (комитетов).

По мере развития и укрупнения системы всего государственного аппарата США и усиления государственного контроля за различными областями общественных отношений, Конгресс стал чаще использовать принадлежащие ему контрольные полномочия. По результатам контроля, Конгресс зачастую принимал нормативные акты, ставящие своей целью урегулировать новые общественные отношения, или изменить уже имеющиеся.

В то же время, в связи с расширением массива законодательства и усилением контроля за его исполнением, в целях проведения более эффективных контрольных мероприятий, Конгресс начал создавать независимые административные органы, целью деятельности которых было осуществление контроля за исполнением законодательства в определенных областях и которые не были подчинены исполнительной власти, но были подконтрольны Конгрессу.

Одним из основных и самым значимым контрольным полномочием Конгресса является полномочие по проведению расследований, которое прямыми и не-

предусмотрено Конституцией США 1787 г., но вытекающее из права Конгресса принимать законы и иные правила, имеющие обязательную силу для любых лиц (Раздел 1 Статьи I Конституции).

Практика проведения таких расследований некоторое время после принятия Конституции отсутствовала, что можно объяснить тем, что в первые десятилетия существования нового государства система государственного управления лишь выстраивалась и начинала свою работу, в связи с чем возникающие существенные противоречия между законодательной и исполнительной властью могли быть урегулированы на законодательном уровне и путем переговоров.

В политической и общественной жизни США комиссии по расследованиям сыграли огромную роль. Если во второй половине XIX в. с помощью комиссий принимались решения об уравнении в правах белого населения и афроамериканцев, то в начале XX в. деятельность комиссий отразилась на экономических отношениях, а во второй половине XX в. комиссия занималась вопросами возможной угрозы со стороны СССР и исповеданием гражданами США коммунистических идей (Комиссия по расследованию антиамериканской деятельности), войны во Вьетнаме, «Уотергейтского скандала», войны в Персидском заливе и многими другими. В наступившем XXI в. действовала комиссия по расследованию деятельности спецслужб США накануне террористической атаки 11 сентября 2001 г.

Главы департаментов и иных правительственных учреждений, их заместители, руководители важнейших подразделений департаментов, могут быть допрошены в ходе проводимого расследования. При этом, по результатам проверки, Конгресс может указать Президенту на нарушения, допущенные данными чиновниками и потребовать их увольнения с занимаемых ими должностей, либо не утвердить чиновника при предложении его кандидатуры на ту или иную должность в федеральной администрации.

Так, в марте 1973 г. была образована специальная комиссия, по расследованиям «Уотергейтского скандала», которая сопровождала свою деятельность значительной информационной поддержкой со стороны СМИ и огромным общественным вниманием (заседания комиссии транслировались в прямом эфире многих крупных телеканалов). Но комиссия не остановилась на расследовании одного факта проникновения в офис демократической партии и связи с этими событиями Президента Ричарда Никсона, а также рассмотрела деятельность и иных должностных лиц США.

При этом, комиссия по расследованию работала в тесном сотрудничестве с созданным в 1971 г. Подкомитетом

тетом Сената по разделению властей, исследовавшим конституционно-правовые проблемы взаимоотношения законодательной и исполнительной властей. Итогом деятельности данной комиссии стала добровольная отставка многих чиновников администрации Никсона — Генерального прокурора Кокса, Вице-президента Агню, и, в конечном счете, самого Президента Никсона.

В рамках данного дела было принято одно из прецедентных решений Верховного суда США относительно расследований Конгресса. Специальный прокурор по расследованию Уотергейтского дела обратился к Президенту Никсону с требованием аудиозаписи и стенограммы разговоров Никсона с его помощниками и советниками. Данное требование было отвергнуто Никсоном с указанием на абсолютную привилегию исполнительной власти защищать отношения «между высшими лицами Правительства и теми, кто консультирует и помогает им» в выполнении их обязанностей. Такой отказ повлек за собой обращение в суд.

В решении по делу «Соединенные штаты против Никсона», Верховным судом было постановлено, что Президент США не может быть выше закона, и он не может отказать Конгрессу или суду в предоставлении документов, необходимых для проведения расследования<sup>6</sup>.

На основании собранных данных, Палата представителей инициировала процедуру импичмента Президента, но Президент Никсон опередил события и добровольно ушел в отставку.

Полномочие по отстранению чиновников от занимаемых должностей напрямую не предусматривается Конституцией 1787 г., за исключением процедуры импичмента. «Президент, вице-президент и все гражданские должностные лица в Соединенных Штатах отстраняются от должности в процессе импичмента за измену, взяточничество или другие опасные преступления и проступки», устанавливает Конституция США<sup>7</sup>.

Обвинения в процессе импичмента выносятся большинством голосов членов палаты представителей Палата представителей, Сенатом же проводится расследование выдвинутых обвинений и он может признать виновным и отстранить чиновника от занимаемой должности только двумя третями голосов.

Поскольку процесс импичмента является громоздким и весьма формализованным, он не может применяться в отношении каждого чиновника, который, по мнению Конгресса, не способен справляться со своими обязанностями или чье поведение может

рассматриваться как государственная измена, коррупция или иные опасные для государства поступки.

Между тем, споры о полномочиях Конгресса по отстранению чиновников от занимаемых должностей начали вестись сразу после принятия Конституции.

Одна часть американских политиков полагает, что Конституцией санкционировано одно, и только одно, средство смещения, выражающееся в импичменте, но эта позиция была отвергнута частично потому, что из нее следует, будто каждый чиновник может бесконечно долго занимать свой пост, пока он ведет себя безупречно.

Другая же часть считает, что, поскольку Сенат участвует в назначении должностного лица, он должен также давать согласие на его смещение.

Основные споры, однако, между сторонниками каждого из подходов концентрировались на двух альтернативных вариантах:

1) Президент в целях осуществления своих конституционных обязанностей может по своему желанию смещать служащих в его администрации;

2) Конгресс, поскольку он создает то или иное ведомство, может ставить перед назначаемым чиновником любые условия, какие сочтет необходимыми, включая сроки службы и основания для увольнения.

Четвертый президент Джеймс Мэдисон высказал мнение о том, что «власть смещать чиновников подразумевается в Конституции как необходимое средство сохранения ответственности и единства исполнительных органов». Чтобы Президент мог выполнить свой конституционный долг и «обеспечить, чтобы законы добросовестно выполнялись, необходимо позволить Президенту смещать некомпетентных, коррумпированных или ненадежных администраторов»<sup>8</sup>.

Между тем в спорах о легальности некоторых процедур смещения чиновников с должностей, последнее слово всегда остается за Верховным судом США, который неоднократно высказывал мнение, о том, что полномочие по отстранению чиновников исполнительных органов от занимаемых должностей, по своей природе, является полномочием исполнительной власти, и в силу разделения властей, у Конгресса (или одной из его палат) нет никаких прав присваивать себе данную власть или право участвовать в осуществлении этой власти, кроме как посредством процедуры импичмента<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=418&invol=683>.

<sup>7</sup> Раздел 4 статьи II Конституции США.

<sup>8</sup> Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом: Пер. с англ. / Под общ. ред. проф. Дж. Тарбера. М.: Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1994. С. 313.

<sup>9</sup> Там же. С. 312-315.

В развитие единоличного права Президента США освобождать от занимаемых должностей чиновников исполнительных органов, в деле «Шартлифф против США» 1903 г., суд постановил, что в отсутствие специально установленных конституционных или законодательных положений, в силу своей компетенции и положения, Президент может увольнять служащих назначенных по совету и согласию Сената<sup>10</sup>.

В 1926 г., в деле «Майерс против Соединенных штатов», Верховный суд США указал в решении, что принимая Конституцию 1787 г., ее авторы не ставили своей целью ограничивать Президента в исполнении его полномочий, «навязывая ему в качестве подчиненных чиновников исполнительных органов, которые своей неэффективной службой, нелояльностью или отличающимися политическими взглядами могут сделать трудным или невозможным обеспечение добросовестного исполнения законов»<sup>11</sup>.

Однако с такой позицией Верховного суда согласились не все судьи, принимавшие решение. Особые мнения некоторых судей Верховного суда обрисовали более широкие рамки ответственности Конгресса и Президента, указав, что Конгресс создает органы, ликвидирует их, в силу чего ему может принадлежать право установления условий о сроках нахождения в должности. Ими также было проведено различие между руководителями, назначенными по политическим соображениям, и подчиненными административными чиновниками, назначенными на твердые сроки. Увольнение или отстранение от должности первых «может оказаться необходимым для демократического управления и потому подлежит решению Президента»<sup>12</sup>. Кроме того, не согласившиеся с принятым решением судьи отказывались распространить это положение на нижестоящих чиновников, поскольку их статус зависит от тех условий, которые относятся к занимаемым ими постам.

Вставая на сторону исполнительной власти в вопросе о лишении полномочий чиновников, назначенных при участии Сената, Верховный суд, тем не менее, ограничивает право Президента вмешиваться в деятельность тех органов, которые формируются Конгрессом и не входят в систему исполнительной власти.

В деле «Хамфри против США» (1935 г.), суд провел разграничение между органами исполнительной власти и органами, созданными Конгрессом, которые могут являться как квазисудебными, так и квазизаконотворительными, и в силу своего подчинения Конгрес-

су, они не могут быть подконтрольными Президенту. Несмотря на то, что руководитель подобного органа может быть назначен на свою должность по воле Президента, в силу особенностей статуса такого органа, он остается подчиненным Конгрессу, который правомочен принимать в отношении него необходимые решения<sup>13</sup>.

Отдельное место занимает правовая позиция Верховного суда по делу «Боушер против Синара» 1986 г., которая также ограничивает полномочия Конгресса по отстранению отдельных служащих.

В соответствии с принятым в 1985 г. Законом Грэма-Рудмана-Холлинга о сбалансированности бюджета и срочном контроле за бюджетным дефицитом<sup>14</sup>, руководители Службы управления и бюджета и Бюджетной службы Конгресса должны были рекомендовать генеральному контролеру США сокращать бюджетные расходы при наличии установленных законом критериев. В том случае, если действия Генерального контролера не приводили к должному результату, то Конгресс мог уволить Контролера за неэффективность или халатность. Однако Верховный суд, рассматривая конституционность данной нормы закона, отметил, что Генеральный контролер является служащим исполнительной власти, и Конгресс имеет возможность влиять на его действия только через законодательную базу или путем процедуры импичмента. Таким образом, по мнению Верховного суда, единственным способом отстранения Конгрессом чиновников от должности является процедура импичмента<sup>15</sup>.

Помимо возможности лишить чиновника занимаемой должности, в политической и конституционной практике США содержится другой способ прекратить отношения с негодным Конгрессу лицом — посредством ликвидации должности или ведомства.

Право Конгресса ликвидировать созданное же им ведомство является неоспоримым и никогда не подвергалось сомнению даже самыми яркими противниками Конгресса, поскольку оно является прямым продолжением права на создание органов государственной власти.

Одним из вариантов отстранения чиновника от должности может быть совместная резолюция Сената и Палаты представителей, но только в том случае, если такое право представляется Конгрессу законом.

Так, при создании государственной корпорации Управления долин Теннесси в 1933 г., Конгресс закре-

<sup>10</sup> <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/189/311/>.

<sup>11</sup> <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=272&invol=52>.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> [http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC\\_CR\\_0295\\_0602\\_ZO.html](http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0295_0602_ZO.html).

<sup>14</sup> [http://www.ssa.gov/OP\\_Home/comp2/F099-177.html](http://www.ssa.gov/OP_Home/comp2/F099-177.html)

<sup>15</sup> <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=478&invol=714>

пил в положении об увольнении любого члена совета управления посредством совместной резолюции<sup>16</sup>. Данная норма интерпретировалась парламентариями как способ законодательной ветви власти способ увольнять в дополнение к более сложному способу увольнения путем импичмента. Позиция исполнительной власти заключалась в том, что в законе о данной корпорации нет четких указаний на намерение Конгресса ликвидировать право Президента увольнять членов совета, в связи с чем такое право Конгресса противоречит Конституции США.

Несмотря на то, что увольнение путем совместной резолюции Конгресса и Палаты представителей до сих пор остается частью действующего законодательства, эта процедура никогда Конгрессом так и не применялась, в связи с обозначенной позицией исполнительной власти.

Другой мотивировкой правомочий Конгресса по контролю за должностными лицами органов государственного управления может служить сложившаяся позиция о том, что поскольку Президент располагает властью отрешать от должности, Сенат вправе просить его уволить чиновника, поскольку в этом есть интерес Конгресса.

Помимо прямых форм увольнения должностных лиц органов управления, Конгресс также весьма часто и действительно пользуется возможностью оказывать давление на Президента США с целью повлиять на его решение о продолжении работы или увольнение того или иного должностного лица. В том случае, если большинство сенаторов или членов Палаты представителей принадлежат к той же партии, что и действующий Президент, то эффективность такого давления многократно усиливается.

Необходимо также отметить, что при отстранении должностных лиц, Конгресс, зачастую, помимо информации о деятельности должностного лица, полученной в результате проведения расследований комитетами по расследованиям, может использовать и информацию, полученную от иных специальных государственных органов, уполномоченных производить контроль за исполнением законодательства, например Генеральной прокуратуры США (Министерства юстиции).

В качестве оснований для рассмотрения вопроса о доверии или увольнении того или иного должностного лица может являться информация полученная в ходе парламентских расследований Конгресса США. Весьма часто, после завершения расследования, Конгресс производит или требует произвести отставку того или иного лица.

В 1978 г. Конгрессом был учрежден пост специального прокурора в министерстве юстиции (генеральной прокуратуре), разрешив его увольнение в случаях чрезвычайной непригодности, физической немощи, психической несостоятельности или иных обстоятельств («важных причин»), создающих невозможность исполнять свои обязанности. Вопрос о возможности применения такого основания, как «важная причина» был рассмотрен Верховным судом и поддержан им в 1988 г. в деле «Моррисон против Олсона»<sup>17</sup>.

Кроме того, американскими исследователями, к одному из способов Конгресса контролировать действия исполнительной власти, относится также и гарантии федеральным служащим со стороны Конгресса от увольнения в случае сообщения ими информации об имеющихся нарушениях в деятельности ведомства или отдельных служащих. Правовым основанием для данных гарантий является Закон о государственной службе 1912 г. (Закон «Ллойда-Лафоллета»), согласно которому государственные служащие могут быть уволены с должности, предусматривающей наличие ранга (чина) «с целью повышения эффективности», но при этом причины увольнения должны быть объяснены чиновнику в письменной форме, а также ему должно быть сообщено обо всех обвинениях, поступивших в отношении него. При этом, чиновник имеет право составить мотивированные возражения на такие обвинения, а его руководитель обязан рассмотреть обвинения и объяснения, а также принять мотивированный ответ<sup>18</sup>.

Данное правило поощряло федеральных служащих сообщать Конгрессу США о явных или возможных незаконных действиях других служащих. Конгрессом данное право рассматривается как право индивидуально или коллективно подавать петиции или предоставлять информацию любой палате Конгресса, или комитету любой из палат, или их члену и оно не может подвергаться вмешательству или отрицаться.

В ходе реформы государственной службы 1978 г. в органе по организации государственной службы была создана должность специального советника, ответственного за защиту прав таких служащих. Согласно закону, специальный советник назначается Президентом по совету и согласию Сената на пятилетний срок полномочий, для выполнения возложенных на него функций имеет собственную службу (управление), и в его обязанности входит обеспечение законности политики ведомств исполнительной власти в области со-

<sup>16</sup> 16 U.S.C. § 831: <http://uscodebeta.house.gov>

<sup>17</sup> <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/487/654/case.html>

<sup>18</sup> 5 U.S.C. § 7511: <http://uscodebeta.house.gov>

блюдения прав государственных служащих, для чего он наделен правом запрашивать необходимую информацию у глав ведомств и генерального прокурора, а также обращаться в суды с исками о защите прав служащих. В обязанности советника также входит надзор за соблюдением служащими норм законодательства о недопустимости политической деятельности на государственной службе, и дискриминации по каким-либо признакам, а также проведении расследований по факту нарушений. Осуществляя свои полномочия, советник или назначенное им лицо, вправе присутствовать на заседаниях любых органов исполнительной власти, выступать на них с соответствующими докладами. Советник в своей деятельности подотчетен Конгрессу, которому он предоставляет ежегодный доклад о своей деятельности, проведенных расследованиях и выявленных нарушениях в области законодательства о государственной службе. Помимо отчетности перед Конгрессом, специальный советник информирует через СМИ и собственное управление общественность о выявленных нарушениях<sup>19</sup>.

Правовой институт генерального инспектора был введен одновременно с должностью специального советника, в ходе реформы государственной службы 1978 г. Согласно Закона о генеральном инспекторе, назначаемый Президентом по совету и согласия Сената, он осуществляет деятельность по контролю за учреждениями и осуществляемой ими деятельностью, оценке эффективности их деятельности и соблюдения ими законодательных актов, в целях предоставления соответствующей информации Конгрессу. В каждом из органов исполнительной власти был создан офис инспектора, который подчиняется Генеральному инспектору и осуществляет контроль за отведенным ведомством, а также были созданы специальные управления инспектора в Федеральном казначействе, Министерстве финансов и Налоговой администрации<sup>20</sup>.

Генеральный инспектор подотчетен Конгрессу, которому он предоставляет отчеты о своей деятельности и выявленных нарушениях законодательства со стороны исполнительных органов, а также предложения по совершенствованию законодательства.

Данное правило и наличие должности специального уполномоченного позволило не бояться государственным служащим давления и возможного увольнения и сообщать о всевозможных нарушениях в своем ведомстве и о фактах коррупции.

При этом, иногда возникали спорные ситуации, в которых было непросто разобраться о законности того или иного увольнения.

В 1976 г. Верховный Суд США в 1976 г. по делу «Баркли против Валео» дал толкование положениям Федерального избирательного закона в части возможности Конгресса осуществлять назначения в Федеральную избирательную комиссию. Суд указал, что поскольку такая комиссия проводит не только расследования, но и осуществляет регулирующие функции, что традиционно входит в компетенцию исполнительной власти, последняя, в лице Президента, осуществляет такие назначения лишь с одобрения Сената. Таким образом, Верховный Суд признал, что у Конгресса нет конституционного права создавать независимые федеральные агентства, полностью выведенные из-под президентского контроля, но у него имеется право на контроль за деятельностью как агентства в целом, так и за действиями отдельных чиновников<sup>21</sup>.

Подводя итог данному исследованию, можно резюмировать, что Конгресс США имеет полный и эффективный набор полномочий по контролю за исполнительной властью, элементы которого он старается часто реализовывать. В тоже время, Конгресс предоставляет необходимые гарантии того, что целью осуществления контроля является надзор за соблюдением законодательства, поскольку с помощью таких механизмов, Конгресс может получать необходимую для его работы информацию о деятельности исполнительной власти.

Наличие данного полномочия и практика его применения показывают нам, что оно является неотъемлемой частью системы сдержек и противовесов в американской конституционной модели. При этом, такое право Конгресса не препятствует Президенту США осуществлять полномочия главы исполнительной власти, поскольку, гарантом невмешательства Конгресса в полномочия исполнительной власти всегда выступает Верховный Суд США, определяя пределы и возможность применения Конгрессом таких полномочий.

Контрольные полномочия реализуются не только Конгрессом самостоятельно, но и осуществляются подотчетными ему органами и должностными лицами, которые предоставляют ему информацию о выявленных нарушениях. В дальнейшем, Конгресс может использовать такую информацию при разработке законопроектов, а также как основания для проведения мер парламентского контроля.

Наличие таких полномочий, с одной стороны, дает возможность, не вмешиваясь в деятельность исполнительной власти, получать информацию о ее деятельности, и, с другой стороны, опосредованно, через

<sup>19</sup> 5 U.S.C. § 1211: <http://uscodebeta.house.gov>

<sup>20</sup> 5 U.S.C. App. § 2-3: <http://uscodebeta.house.gov>

<sup>21</sup> [http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC\\_CR\\_0424\\_0001\\_ZS.html](http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html)

специальных чиновников и специальные органы, влиять на нее.

Поскольку формы правления в России и США достаточно похожи — обе являются президентскими республиками, то логичным является вопрос об их сходстве или заимствовании российской практикой некоторых форм взаимодействия Конгресса и Президента США.

Оформленная Конституцией 1993 г. президентская (по мнению некоторых авторов — «суперпрезидентская») форма правления, смогла иметь место лишь как реакция на противостояние Президента и Верховного Совета России в 1993 г., в связи с чем Президент получил достаточно широкие полномочия в отношении парламента.

Однако, по нашему мнению, значительное возвышение Президента над Федеральным Собранием в настоящее время является необоснованным перевесом прав в пользу главы государства и подавлением прав высшего законодательного органа.

Отсутствие реально действующего механизма парламентского контроля над исполнительной властью дает Президенту возможность формировать политику исполнительной власти по своему усмотрению, зачастую не учитывая мнение парламента. Федеральное Собрание имеет лишь главный действенный механизм контроля в своих руках — бюд-

жетный контроль, который может быть использован как при утверждении бюджета, а, следовательно, и лимитов расходов на то или иное ведомство или программу, так и при утверждении отчета об использовании бюджета.

Выработанная в США процедура проведения парламентского расследования, как нами уже было рассмотрено, является весьма эффективным средством сдерживания исполнительной власти и влияния на нее со стороны Конгресса, опыт которой мог бы быть применен и в России.

На наш взгляд, России могла бы позаимствовать некоторый опыт США по созданию подчиненных парламенту вспомогательных органов, которые могли бы укрепить контрольные полномочия Федерального Собрания. В первую очередь, такие органы могли бы быть созданы в области сбора и предоставления парламенту информации по вопросам обороны и безопасности, регионального развития. Кроме того, такие органы могли бы быть наделены компетенцией для разработки и контроля за исполнением специальных программ в области регионального развития Российской Федерации.

Также возможным развитием российской модели полномочий парламента могло бы стать расширение его полномочий по назначению некоторых руководителей федеральных органов исполнительной власти с согласия Государственной Думы.

#### Библиографический список:

1. Лафитский В.И. Конституционный строй США. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2007. С. 26. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом: Пер. с англ. / Под общ. ред. проф. Дж. Тарбера. М.: Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1994. С. 312-315.
2. Парламент и Президент (опыт зарубежных стран) / Под ред. Д.А. Ковачева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1995. С. 22.
3. <http://www.house.gov>
4. <http://uscodebeta.house.gov>
5. <http://www.usa.gov>
6. <http://supreme.justia.com>
7. <http://caselaw.lp.findlaw.com>
8. <http://www.law.cornell.edu>

#### References (transliteration):

1. Lafitskiy V.I. Konstitutsionnyy stroy SShA. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii, 2007. S. 26.
2. Razdelennaya demokratiya. Sotrudnichestvo i konflikt mezhdru Prezidentom i Kongressom: Per. s angl. / Pod obshch red. prof. Dzh. Tarbera. M.: Izdatel'skaya gruppya «Progress», «Univers», 1994. S. 312-315.
3. Parlament i Prezident (opyt zarubezhnykh stran) / Pod red. D.A. Kovacheva. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii, 1995. S. 22.