

УДК 342.9(091)(73)

Н. С. Мищенко

ПРАКТИКА ОГРАНИЧЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ В США, (КОНЕЦ XVIII – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА XIX В.)

Статья посвящена исследованию практики ограничения президентской власти. Актуальность выбранной темы определяется устойчивостью политической системы Соединенных Штатов Америки, а также ее влиянием на властную организацию многих государств.

Важнейшая составляющая конституционной системы Соединенных Штатов Америки – исполнительная власть, и этой теме посвящено немало монографий как отечественных, так и зарубежных исследователей. Однако один из важных разделов этой проблемы – ограничение президентской деятельности другими ветвями власти в рамках принципа «сдержек и противовесов», положенного в основу Конституции Соединенных Штатов – остается малоизученным. В статье предпринята попытка восполнить эти историографические пробелы.

Использованный структурно-функциональный подход позволяет исследовать проблему через действие отдельных властных механизмов, которые при этом находятся в конституционной целостности и взаимодействии.

Ключевые слова: история США, Конституция США, Президент, импичмент, право вето, Конгресс, Верховный суд.

Конституционная система США всегда привлекала к себе внимание историков, политологов, правоведов по причине того, что американская модель государственного устройства оказала влияние на политическую организацию многих государств и продолжает оставаться для некоторых исследователей конституционным демократическим идеалом.

Особое внимание к американским политическим институтам исследователи проявили после Второй мировой войны, когда США заявили о себе как ве-

дущая мировая держава, сохранив при этом конституционные институты, сформированные еще в конце XVIII в. С этого момента и до настоящего времени американская политическая система является объектом пристального внимания исследователей: жизнестойкость конституционного базиса и управленческой надстройки США вызывает искренний интерес специалистов самого широкого профиля.

Однако такой важный раздел этой проблемы, как практика ограничения исполнительной власти другими ветвями остается практически не изученным. Таким образом, изучение возможностей сдерживания «экспансии» исполнительной власти, ограничение независимости американского Президента позволяет углубить знания об эволюции исполнительной власти США и американской политической системе в целом.

В основу американской конституционной системы положен принцип «сдержек и противовесов». С помощью этого механизма исполнительная власть США ограничивается и контролируется как законодательной, так и судебной ветвями.

Во-первых, в соответствии с разделом 4 ст. II Президент, вице-президент и все гражданские должностные лица могут быть отстранены от должности после осуждения в порядке импичмента за государственную измену, взяточничество или другие тяжкие уголовные преступления [1, с. 71]. Билль об импичменте может быть принят простым большинством в Палате представителей, выступающей по Конституции в роли обвинителя. Сенат может выступить в качестве жюри. Для вынесения обвинения (или снятия) необходимо две третьих голосов присутствующих сенаторов. Для осуждения достаточно одобрения хотя бы одного пункта обвинения. Палата представителей выступает в качестве следователя и обвинителя, а Сенат – судебной коллегии. В случае возбуждения импичмента против Президента председателем Сената во время разбирательства является председатель Верховного суда. Считается, что именно институт импичмента за серьезное злоупотребление властью является самым мощным средством воздействия законодателей США на Президента [2, с. 6].

В XVIII – первой половине XIX века попыток отстранения от должности Президента не было. Однако очень близко к процедуре импичмента подошел первый Президент США Дж. Вашингтон, когда в 90-х гг. XVIII века возник кризис урегулирования отношений с Великобританией. Председатель Верховного Суда Дж. Джей был послан Вашингтоном со специальной миссией в Лондон. Это вызывало негодование американцев в связи с унижительными уступками в пользу англичан. Палата представителей приняла резолюцию с требованием к Президенту представить в ее распоряжение все материалы о миссии Дж. Джей. Данное требование свидетельствовало о недоверии к Президенту и исполнительной власти со стороны законодателей. В случае успеха они могли установить важный прецедент в государственной практике США, получить не только доступ к осуществлению внешней политики, но поставить под свой контроль всю деятельность министров и главы государства [3, р. 185]. Президент отказался сделать это, утвердив свои привилегии главы верховной власти. Он объявил, что исследование требуемых документов не может иметь отношение к каким-либо компетенциям Палаты представителей, за исключением импичмента. Конгрессмены едва не лишили правительство финансирования реализации договора Дж. Джей, но ссылка на импичмент отрезвила их, и 30 апреля 1796 г. они выделили необходимые средства.

Во время второго срока президентства Э. Джексона возникла опасная ситуация, связанная с банковским кризисом 1832 г. Президент решил забрать из Второго банка депозиты правительства, но министр финансов не выполнил его приказ и отказался уйти в отставку. После этого Э. Джексон его уволил, создав тем самым прецедент, показывающий, что Президент полностью контролирует административный аппарат. Это возмутило некоторых представителей законодательной власти, и 28 марта 1834 г. Сенат, побуждаемый сенатором Г. Клеем, 26 голосами против 20 принял резолюцию, осуждающую Джексона, «присвоившего полномочия и власть, не предусмотренные Конституцией и законами» [4, р. 301]. После этого Президент 15 апреля выступил с протестом, утверждая, что

Конституция не дает Сенату права рассматривать и принимать решения относительно официальных актов Президента, а импичмент – это право Палаты представителей, и Сенат не может принять решение, которые ставит вопрос об импичменте [5, р. 399]. Э. Джексон также сделал упор на то, что он прямой представитель народа и подотчетен только ему. Так что резолюция Сената привела не к импичменту, а только к осуждению политики Э. Джексона противниками усиления президентской власти, такими, как, например, сенатор Д. Уэбстер, и способствовало формированию новой партии вигов.

Таким образом, процедура импичмента, призванная оказывать сдерживающее и предупредительное воздействие для противодействия авторитарным тенденциям, в рассматриваемый период не возбуждалась против Президентов США. Это связано с тем, что Президенты не совершали действий, связанных с «государственной изменой, взяточничеством, другим тяжким преступлением или проступком», а также с тем, что процедура импичмента слишком сложна. В ней участвуют и законодательная, и исполнительная власти США. Кроме того, Президент, Конгресс и Верховный суд в XVIII – середине XIX вв. действовали в относительном согласии, за исключением отдельных кризисов, например, опасений сенаторов из-за усиления полномочий Президента Э. Джексона (Палата представителей в большинстве своем его не осудила). Однако последующая политическая история наглядно продемонстрировала тот факт, что право импичмента – не абстрактная угроза [6].

Еще одним важным инструментом воздействия на Президента Соединенных Штатов право Сената давать «совет и согласие» президенту по вопросам формирования невыборного государственного аппарата, Верховного суда, послов, консулов, а также правом заключать международные договоры при условии одобрения двух третьих присутствующих сенаторов (статья II, раздел 2) [1, с. 69]. Однако вышло совершенно наоборот: в порядке прецедента утвердилась практика, согласно которой Президент, будучи связан получением согласия Сената при назначении высших должностных лиц, сохранял свободу действий при

их смещении [7, с. 42]. Еще Дж. Вашингтон в конце XVIII века добился того, чтобы министры и чиновники были ответственны только перед ним. Он же настоял на том, чтобы для их увольнения Президенту не требовалось согласие Сената [8, с. 321]. Именно этой политической практикой воспользовался Дж. Адамс, когда удалил из кабинета своих политических противников – последователей А.Гамильтона.

В-третьих, исполнительная власть США ограничена и в рамках своих основных полномочий. Филадельфийский конвент дополнил гражданские полномочия Президента военными компетенциями главнокомандующего армией и флота, а также главы государственной милиции, если она поставлена на службу союзу (статья II, раздел 2) [1, с. 69]. Но авторы Конституции полагали, что военные полномочия Президента необходимо ограничить. По этой причине решение вопросов войны и мира, формирования и армии и флота и мобилизации милиции предоставили Конгрессу. Согласно Конституции, парламент должен объявлять и финансировать войну, а Президент только вести ее (статья I, раздел 8) [1, с. 67]. При этом открытым оставался вопрос полномочий в военных столкновениях, которые происходили вне рамок объявления войны. Большое значение здесь имели прецеденты и правительственная практика, которые в девяностые года XVIII в. быстро начал насаждать Дж. Вашингтон, возглавив походы против индейских племен на границе их поселения [8, с. 320].

Президенты США не раз использовали полномочия верховного главнокомандующего, мало считаясь с тем, что право объявления войны принадлежит по Конституции Конгрессу. Первым такой прецедент создал Т. Джефферсон. В 1801 г. паша Триполитании объявил США войну из-за прекращения практики подкупа североафриканских государств Магриба [9, р. 201]. Данное известие было получено между заседаниями Конгресса, и Т. Джефферсон сам направил военную эскадру в район военных действий, не созывая специальную сессию законодательного органа [9, р. 202]. Когда Конгресс вернулся к работе, Президент

не обратился к нему с запросом об объявлении войны. Возражений не последовало, и это самовольное объявление войны послужило дальнейшему расширению полномочий Президента. В последующем неточно обозначенные военные полномочия Президента оказались благоприятной отправной точкой для расширения влияния исполнительной власти, а также областью трений и конфликтов с Конгрессом.

В-четвертых, законодательная власть США – Конгресс, ограничивает власть Президента и при помощи своей главной прерогативы – законотворчества, ибо глава государства обязан действовать в рамках законодательного поля, которое создают Сенат, а также Верховный суд.

Несмотря на то, что Президент обладает могучим оружием в законотворчестве – правом вето, оно может быть преодолено Конгрессом, действующим в системе сдержек и противовесов. Для этого, в силу той же статьи, Конгресс может отменить вето президента путем повторного голосования по законопроекту в обеих палатах, в ходе которого тот должен быть одобрен квалифицированным большинством в 2/3 голосов в каждой из палат [10, с. 59]. Право вето Президентом в рассматриваемый период были преодолены при Дж. Тайлере (1 раз) и при Ф. Пирсе (5 раз).

Впервые в истории США вето Президента было отменено при Дж. Тайлере. При этом за весь его президентский срок попытки преодолеть президентское вето предпринимались не один раз. В 1841 г. Конгрессмен Г. Клей добился, чтобы существующий закон по управлению государственными деньгами был отменен, и Конгресс принял решение о создании казначейского банка Соединенных Штатов в Вашингтоне и его филиалов в отдельных штатах [11, с. 180]. Но Дж. Тайлер наложил вето на данный законопроект. Так как сенат не смог набрать большинства в две трети, чтобы отклонить вето, был предложен измененный проект закона, благодаря чему вопрос банка стал личной борьбой за власть между Дж. Тайлером и Г. Клеем. Президент вновь наложил вето на изме-

ненный закон, и когда Г. Клею на следующий день опять не удалось набрать необходимое большинство для отклонения вето, то через день, 11 сентября 1841 года, все министры, за исключением государственного секретаря Д. Уэбстера, подали в отставку, а Дж. Тайлер как предатель был формально исключен из партии виггов.

Другое вето Президента было отменено уже 3 марта 1845 года. За несколько часов до окончания президентства Дж. Тайлера согласно Конституции, Конгресс начал свое последнее обсуждение вето президента, направленного против тарифного законопроекта «Relating to revenue cutters and streams», и с единодушием впервые в американской истории отклонил вето президента необходимым большинством голосов в две трети [11, с. 182].

Преодоленные вето Президента Ф. Пирса были направлены на законопроекты «Выделение средств на углубление канала по Квартирам Св. Клера, в Мичигане» (отвергнуто Сенатом и Палатой представителей в 1856 г.), «Удаления преград для навигации в устье реки Миссисипи» (вето Сенатом и Палатой представителей в 1856 г.), «Выделение средств на углубление канала по квартирам реки Св. Марии, в Мичигане» (отвергнуто Сенатом и Палатой представителей в 1856 г.), «Улучшение навигации реки Пэйтипско и передача порта Балтимора, доступного для военных пароходов Соединенных Штатов» (отвергнуто Сенатом и Палатой представителей в 1856 г.) [12].

Таким образом, в середине XIX в. был создан важный прецедент сдерживания института президентской власти – впервые было преодолено вето Президента, что существенно ограничило влияние главы исполнительной власти в рамках законотворчества.

С течением времени право ограничивать власть Президента получил и Верховный суд. В ходе решения по делу «Марбери против Мэдисона» (1803 г.), суд впервые в истории США признал парламентский закон не соответствующим Конституции, создав, таким образом, прецедент права Верховного суда объяв-

лять действия Президента, Конгресса и любого государственного ведомства недействительным или неконституционным. Таким образом, судебная власть ограничила влияние других ветвей.

Но так как вынесенный в 1803 г. приговор не потребовал от Президента дальнейших действий, то Т. Джефферсон позволил себе игнорировать значение этого решения как прецедента и продолжал настаивать на том, что Президент также может признавать конституционность законов [11, с. 102]. При Э. Джексона решения Верховного суда также нередко оставались без внимания. В связи с Законом о переселении индейцев (1830) племя чероки подали иск в Верховный суд США о защите своего права свободно проживать на территории Джорджии. Они настаивали на том, что являются независимым народом. Это произошло, когда Джорджия объявила, что индейская область подлежит исключительно законам штата. В решении по делу «Народ чероки против штата Джорджия» председатель Верховного суда Д. Маршалл заключил, что племя не попадает под законы штата, но и не является суверенным и независимым народом. Они – «отечественный зависимый народ» [13, р. 147]. Но штат проигнорировал данное постановление, опираясь на одобрение Президента Э. Джексона, который ссылаясь на то, что речь идет о чисто внутренней проблематике штата, а значит, вопрос о племени чероки, находится вне компетенции Верховного суда.

Анализируя вышеперечисленные факты, можно сделать вывод о том, что власть Президента США ограничена разнообразными инструментариями: от разделения полномочий с другими ветвями и вплоть до возможности отстранения от должности (импичмент). Все эти ограничения соответствовали замыслам «отцов-основателей» политической системы США, которые заложили в Конституцию принцип разделения властей и систему «сдержек и противовесов».

Но, несмотря на некоторую ограниченность исполнительной власти, А. Токвиль отмечал, что «США являются не только республикой, но еще и федерацией. Общенациональная власть в этой стране оказалась более централизованной, чем во многих абсолютистских монархиях Европы той же эпохи [14,

с. 104]». С течением времени президентская власть, несмотря на попытки ограничения со стороны других ветвей, продолжала оставаться централизованной. Этому способствовали не столько конституционные положения, сколько прецеденты, возникавшие во время правления того или иного Президента США. При этом большая часть прецедентов сложилась в к. XVIII – середине XIX в., во время правления первых Президентов США.

Список литературы

1. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / под ред. О. Жидкова; пер. В. Лафитского. М., 1993. 768 с.
2. *Согрин В. В.* Президенты и демократия: американский опыт. М., 1998. 200 с.
3. *Ushakov V. A.* Washington's presidency (political and social and economic problems of USA 1789–1797). Leningrad, 1983. 255 p.
4. *Peterson M.* The Great Triumvirate: Webster, Clay, and Calhoun. N. Y., 1987. 582 p.
5. *Schlesinger A. M. Jr.* The Age of Jackson. Boston, 1945. 576 p.
6. Impeachment. URL: <http://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Impeachment/> (дата обращения: 03.02.2017).
7. *Бельсон Я. М., Ливанцев К. Е.* История государства и права США. Л., 1982. 167 с.
8. *Яковлев Н.* Вашингтон. М., 1973. 416 с.
9. *Ketchum R.* Presidents above Party: The First American Presidency, 1789–1829. Chapel Hill, 1984. 269 p.
10. *Егоров С. А.* Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М., 1993. 195 с.
11. Американские президенты: 41 исторический портрет от Джорджа Вашингтона до Билла Клинтона. Ростов-н/Д, 1997. 640 с.
12. Franklin Pierce's 1854 Veto. URL: <http://www.vcu> (дата обращения: 31.01.2017).
13. *Watson H. L.* Liberty and Power: The Politics of Jacksonian America. N. Y., 1990. 336 p.
14. *Токвиль А. де.* Демократия в Америке. М., 1992. 554 с.

МИЩЕНКО Нина Сергеевна – магистр 1 курса факультета истории, политических наук и культурологи, Вятский государственный университет. 610000, г. Киров, ул. Московская, 36.

E-mail: alenablumari@yandex.ru