

## **§ 1. Зарождение и развитие теории разделения властей на североамериканском континенте**

Основополагающий конституционный принцип разделения властей проходит через все темы настоящего Учебника.

В данной главе рассматривается зарождение и развитие теории разделения властей на североамериканском континенте, а также ее реализация в конституционной системе США. Главное внимание уделяется современному механизму отношений взаимного влияния и контроля в рамках системы сдержек и противовесов во всех основных сферах осуществления государственной власти в США, особенно взаимоотношениям исполнительной и законодательной ветвей власти, т.к. именно на них приходится наиболее важная часть государственной работы.

Наиболее ярким примером за всю длительную историю доктрины разделения властей, показывающим масштаб и сложность ее применения, является Уотергейтское дело, приведшее в 1974 г. к отставке Президента США Р. Никсона, в связи с чем этому делу в главе уделяется особое внимание.

Принцип разделения властей в своем практическом воплощении представляет собой структурно-функциональную определенность каждого из высших органов государственной власти, степень которой зависит как от его формально-юридического статуса, так и от фактического размежевания функциональной и предметной компетенции. Иными словами, в целостной системе высших органов власти государства при режиме демократии каждый высший орган обладает определенной долей относительной самостоятельности по отношению друг к другу, а мера этой относительной самостоятельности есть мера демократизма всей политической системы в целом. Коротко говоря, разделение властей есть органическое выражение самой демократии. Они друг от друга неотделимы.

С момента своего появления на американской почве идея разделения властей прошла длительный и сложный путь развития. Первоначально, в колониальный период, это был политический принцип, который фактически стал лозунгом в борьбе против британского колониального гнета. После провозглашения независимости в 1776 г. разделение властей приобретает черты конституционного принципа, нашедшего свое практическое воплощение в основных законах 13 независимых штатов. Ко времени созыва в мае 1787 г. Филадельфийского конституционного конвента американцы не только были знакомы с теориями разделения властей Д. Локка и Ш. Монтескье, но и имели обширный опыт практического применения этих теорий, преломленных в американском политическом сознании.

Истоки современной политико-правовой идеологии США восходят к тем далеким временам, когда началась колонизация Северной Америки.

Американские колонисты привезли с собой английскую модель государства, сформировавшегося после "славной" революции 1688 г. Эти идеи определяли их отношение к своим собственным местным институтам управления. Однако английские идеи государства и права не трансплантировались механически на американскую почву, где складывались иные социально-экономические и политические условия. Главное состоит в том, что феодализм там никогда не существовал как общественно-экономическая формация. Само заселение колоний осуществлялось прежде всего антифеодальными, буржуазными элементами, что определило специфический американский характер политико-правовой идеологии, особое отношение колонистов к государству и демократии. Политическое влияние плантаторов-рабовладельцев закончилось вместе с их поражением в Гражданской войне.

К началу американской революции колонии обладали значительным политическим опытом, выработали собственные политические ценности. Самое широкое распространение получили такие идеи, как вера в необходимость полного освобождения от британского колониального гнета и создания собственной государственности. В этот же период формируются и декларируются такие элементы политической теории американской модели демократии, как широкая выборность должностных лиц, уважение к гражданским правам, веротерпимость, индивидуализм, свобода частного предпринимательства, равенство возможностей для всех свободных американцев.

Теория разделения властей проникла в американские колонии вскоре после выхода в

свет "Двух трактатов о правительстве" Джона Локка (1689). Восприимчивость американской буржуазии к этой идее объясняется тем, что в британских колониях Северной Америки предреволюционного периода существовала примерно такая же политическая ситуация, как в Англии конца XVII в. и во Франции середины XVIII в.

Сложившаяся к этому времени политическая теория колоний поставила под сомнение не только методы управления Англией ее американскими владениями, но и саму британскую политическую систему. Созрело убеждение, что колонии под британским владением и сама Британия страдают от морального распада того рода, который поразил античные республики перед их падением. В предреволюционные десятилетия XVIII столетия "возникло также типично амбивалентное кальвинистское представление о том, что колонисты избраны Всевышним для неповторимого величия и что они должны бороться, чтобы достигнуть его" <1>.

<1> Colombia Law Review. 1976. Apr. P. 373.

На этой мысли следует остановиться, т.к. она имеет прямое отношение ко всем рассуждениям о судьбе теории разделения властей в США. В революционную эпоху и последующее столетие представление об избранности и исключительности Америки сочеталось с убеждением в том, что она является "страной надежды" (в современную эпоху это убеждение разделяют далеко не все). Европейский государственный опыт и европейские теории использовались для создания такой модели разделения властей, которая бы соответствовала этим представлениям об избранности и исключительности Америки.

В период, предшествующий бурным 70-м и 80-м годам XVIII в., наиболее приемлемой для колоний оказалась теория Джона Локка, т.к. она соответствовала желанию американцев создать такую систему правления, при которой ненавистная им исполнительная власть, персонифицированная в британском короле и назначаемых им губернаторах, была бы лишена возможности перерасти в открытую тиранию. Согласно конструкции Д. Локка, должны быть созданы три организационно обособленные власти: законодательная (предоставляемая парламенту) - принимает законы; исполнительная (сосредоточенная в руках Правительства) - претворяет законы в жизнь, и, наконец, союзная (федеральная. - А.М.) власть, которой предоставляются все внешнеполитические полномочия. Союзная власть должна осуществляться специально создаваемыми для этого органами. Что касается судебной власти, то она, по мысли Д. Локка, включается в состав исполнительной.

Главное, что привлекало колонистов в локковской модели разделения властей, - это положение о неравноправности выделяемых им властей. Согласно Д. Локку, законодательная власть является верховной и повелевает всеми другими властями <2>. Именно в законодательных собраниях американская политическая мысль видела в тот период гарантию от произвола исполнительной власти. Сама доктрина разделения властей рассматривалась как средство обуздания ненавистой исполнительной власти, ассоциировавшейся с британским королем. Антибританская направленность этой доктрины предопределила слишком восторженное к ней отношение, поскольку она рассматривалась как панацея от всех зол и как средство достижения самых сокровенных желаний. Таким образом, до 1776 г. разделение властей было лишь лозунгом, политической теорией. Положение резко меняется, когда бывшие колонии становятся самостоятельными государствами и приступают к собственному конституционному и государственному строительству. 10 мая 1776 г., за несколько недель до провозглашения независимости, Второй континентальный конгресс посоветовал всем колониям сформировать новые правительства, "которые бы в наибольшей степени способствовали счастью и безопасности их учредителей".

<2> Locke I. Second treatie of civil government. N.Y., 1968. Ch. I. P. 134 - 141.

Практическое воплощение локковских идей о верховенстве законодательной власти привело к непредвиденным последствиям, которые вызвали значительные изменения в политическом сознании американцев - уже не колонистов, а граждан независимых государств, поднявших знамя революционной войны против британских колонизаторов. Созданные в штатах легислатуры захватили в свои руки огромные полномочия, во многих случаях полностью подчинили себе не только исполнительную, но и законодательную власть. Современники отмечали, что легислатуры штатов переходного периода конфисковывали собственность, чеканили монету, взимали налоги, выносили приговоры, непрерывно изменяли и пересматривали свои законы. Короче говоря, законодательные власти штатов в ряде случаев вели себя подобно коллективным тиранам, нарушая и попирая все запреты чистой теории разделения властей.

Томас Джефферсон в "Заметках о штате Вирджинии" дает весьма язвительную характеристику легислатур переходного периода: "В результате все полномочия управления - законодательные, исполнительные и судебные - оказались у законодательного корпуса... И мало пользы для нас в том, что они избраны нами самими. Выборный деспотизм - это отнюдь не та форма правления, за которую мы боролись" <3>.

<3> Цит. по: The Federalist Papers. N.Y., 1976. P. 114.

Горький опыт законодательных бесчинств привел к тому, что политическая мысль штатов разочаровалась в локковской модели разделения властей с ее чисто британской концепцией верховенства парламента, которая является одним из основных постулатов британского конституционализма вплоть до настоящего времени. Более привлекательной для американцев оказалась схема разделения властей, предложенная Шарлем Монтескье. В основе ее также лежала модель британской государственной системы, но настолько идеализированная, что она практически утратила сходство с оригиналом.

Теория разделения властей Ш. Монтескье опиралась на опыт борьбы европейской буржуазии против абсолютизма и была приспособлена к социально-политическим условиям Старого Света. Ш. Монтескье считал, что свобода, под которой он понимал право делать все то, что дозволено законом, может быть обеспечена только в том государстве, в котором существует разделение властей.

Схема разделения властей, изложенная Ш. Монтескье в его знаменитом сочинении "О духе законов", существенно отличается от того, что опубликовал Д. Локк в год рождения французского мыслителя. Монтескье различает три власти - законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых соответственно вручается органу народного представительства - парламенту, королю и судам (у Локка нет независимой судебной власти, есть власть союзная). Предполагалось, что каждая из властей имеет конкретного носителя: исполнительная принадлежит аристократии, законодательная - третьему сословию. Далее, Ш. Монтескье не допускал верховенства какой-либо из властей. Власти совершенно равноправны и уравновешивают друг друга, дабы предупредить возникновение деспотизма, защитить свободу. Ш. Монтескье писал по поводу обеспечения свободы и предупреждения деспотизма: "Политическая свобода может быть обнаружена только там, где нет злоупотребления властью. Однако многолетний опыт показывает нам, что каждый человек, наделенный властью, склонен злоупотреблять ею и удерживать власть в своих руках до последней возможности... Для того чтобы предупредить подобное злоупотребление властью, необходимо, как это вытекает из самой природы вещей, чтобы одна власть сдерживала другую... Когда законодательная и исполнительная власти объединяются в одном и том же органе... не может быть свободы... С другой стороны, не может быть свободы, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной... И наступит конец всему, если одно и то же лицо либо орган, дворянский или народный по своему характеру, станет осуществлять все три власти" <4>.

<4> Montesquieu Ch. L'Esprit des Lois. P., 1936. Ch. XI. P. 3 - 6.

Для предупреждения тирании необходим динамичный механизм, препятствующий сосредоточению слишком большой власти в руках какого-либо лица или органа. Эта мысль Ш. Монтескье была повторена в знаменитых "Комментариях" (1765) Блэкстона: "При всех тиранических формах правления... право принятия и применения законов вручается одному и тому же лицу или одной и той же группе лиц; где бы ни объединялись вместе эти две власти, там не может быть свободы" <5>.

<5> Цит. по: O. Hood Phillips. Constitutional and administrative law. L., 1978. P. 14.

Опыт применения конституций независимыми штатами привел американскую политическую мысль к убеждению, что нужна сбалансированная система разделенных властей, чтобы исключить возможность возникновения тиранического правления. Совершенно естественно, что развитие идеи создания более совершенного союза не могло происходить вне американских представлений о разделении властей. К моменту созыва Филадельфийского конвента фактически завершился процесс перерастания теории разделения властей в конституционный принцип, который в конечном счете воплотился в чисто американской практической схеме сдержек и противовесов.

На разных этапах развития американского общества система сдержек и противовесов имела конкретные специфические черты. Менялась фактическая и законная компетенция Конгресса, Президента и Верховного суда, появлялись новые виды отношений между этими органами, в ряде случаев существенно изменялось само положение высших органов государственной власти в системе сдержек и противовесов. Однако сам принцип разделения властей никогда не переставал действовать, даже в годы весьма существенных потрясений верхнего эшелона американской государственности.

## § 2. Принцип разделения властей в Конституции США

В период, непосредственно предшествующий созыву Филадельфийского конвента 1787 г., американское политическое сознание характеризуется определенными чертами, которые наложили неизгладимый отпечаток на всю деятельность Конвента. Совершенно четко и определенно выразилась неудовлетворенность как опытом государственного строительства в штатах, так и междуштатными конфедеративными отношениями. Поиски более совершенных и удобных для правящей элиты систем организации власти для отдельных штатов и для той единой республики, которая должна была их объединить, велись в направлении создания чисто американского, приспособленного к местным условиям варианта разделения властей. От собственно британской концепции верховенства законодательной власти американцы отказались полностью. В воздухе носилась идея равномерного распределения всех полномочий государственной власти между тремя ветвями правительства. Доминирующим настроением было обуздание узурпаторских амбиций законодательной ветви власти. Об этом писали и говорили наиболее выдающиеся политические мыслители Америки того времени - Д. Мэдисон, А. Гамильтон и др.

В результате переходного периода сложилось два главных теоретических подхода к организации всей системы построения органов государственной власти. Во-первых, сувереном является народ, а не институты власти, обладающие лишь теми полномочиями, которые делегировал им народ. Во-вторых, ни один из институтов власти не может быть единственным выразителем общей воли народа. Выразителем такой воли они могут быть только все вместе и в равной степени. Все ветви власти, таким образом, выражают волю народа по его уполномочию в соответствии с присущими им функциями и в пределах, установленных писаной Конституцией.

Американские государственные деятели, отцы-учредители Конституции отнюдь не стремились к теоретически безупречной и логически последовательной конструкции разделения властей. Американский вариант системы разделения властей основан не столько на теоретическом наследии, сколько на опыте колониального периода и самостоятельного государственного строительства независимых штатов с 1776 по 1787 г.

Для надежной охраны общества от опасности установления тирании власть должна была быть распределена между ветвями правительства. При этом сразу же нужно подчеркнуть, что учредители Конституции США никогда не помышляли о создании трех абсолютно независимых друг от друга властей, т.е. о создании некоего троевластия, возможного только в теории, но практически неосуществимого. Кроме того, предполагалось создание системы взаимозависимости, обеспечивающей взаимный контроль в целях предупреждения злоупотреблений.

Горизонтальное распределение властных полномочий между ветвями национального правительства - законодательной, исполнительной и судебной - дополнялось вертикальным разделением власти, что предполагалось федеративной формой государственного устройства: все, что не входило в сферу полномочий Союза, оставалось за штатами и народом.

Анализ текста Конституции США и его многочисленных комментариев и толкований позволяет прийти к заключению, что в Конституции речь не идет о классическом разделении властей. Власть как таковая предполагается единой, разделяются, разграничиваются лишь властные полномочия. Единство власти выводится из концепции единого суверенитета, который теоретически пребывает в народе.

Концепция единства государственной власти нашла свое выражение в торжественной формуле преамбулы к Конституции, в которой сформулированы цели принятия Основного Закона: "Мы, народ Соединенных Штатов, дабы образовать более совершенный Союз, установить правосудие, обеспечить внутреннее спокойствие, укрепить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим, торжественно провозглашаем и устанавливаем настоящую Конституцию для Соединенных Штатов Америки".

Любопытно отметить, что с точки зрения строго семантической Конституция знает только две власти. Так, ст. II (разд. 1) устанавливает: "Исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов Америки". В ст. III (разд. 1) говорится: "Судебная власть Соединенных Штатов предоставляется одному Верховному суду и таким нижестоящим судам, каковые время от времени учреждаются Конгрессом". В то же время ст. I (разд. 1) гласит: "Все законодательные ПОЛНОМОЧИЯ (выделено мной. -А.М.), сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей".



Таким образом, в Основном Законе речь идет только о двух властях: исполнительная вручается Президенту, а судебная - Верховному суду и другим нижестоящим федеральным судам. Что же касается Конгресса, то он строго по букве Конституции является носителем законодательных полномочий, а не обладателем законодательной власти. Вряд ли можно считать формулу ст. I простой случайностью или редакционной погрешностью. С известной степенью вероятности можно утверждать, что в формуле этой статьи нашли свое выражение господствовавшие в то время настроения - боязнь возможной тирании законодательной ветви власти.

Разграничение функциональной компетенции между тремя ветвями власти осуществлено в Конституции в весьма общих чертах. Учредители Конституции исходили из того, что сами понятия "исполнительная власть" и "судебная власть" предполагают соответствующие им функциональные назначения - исполнение законов и осуществление правосудия. Что касается предметов правового регулирования этих двух ветвей власти, то о них не сказано ни слова. Исключение Конституция делает только для Конгресса, которому вручаются законодательные полномочия, но который формально не получил от Основного Закона статуса носителя законодательной власти.

Раздел 8 ст. I Конституции содержит перечень предметов правового регулирования, относящихся к предметной компетенции Конгресса как высшего органа государственной власти, наделенного законодательными полномочиями. Кроме того, в разд. 9 ст. I дан перечень особых изъятий из компетенции Конгресса (запрещение приостановки действия Habeas Corpus в мирных условиях, запрещение принятия биллей об опале и законов, обладающих обратной силой, запрещение жалования дворянских титулов и некоторые др.). Ряд ограничений предметной компетенции Конгресса содержит Билль о правах, который явился существенным дополнением первоначального текста Конституции. Так, поправка I гласит: "Конгресс не должен издавать ни единого закона, относящегося к установлению религии, или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати либо право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб". Известные ограничения налагает на Конгресс и знаменитая поправка X: "Полномочия, которые не делегированы настоящей Конституцией Соединенным Штатам и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются за штатами либо за народом".

Итак, учредители Конституции 1787 г. положили в основу организации, компетенции и взаимодействия высших органов государственной власти - Конгресса, Президента и Верховного суда - свой собственный, американский вариант разделения властей, который впоследствии стал именоваться системой сдержек и противовесов.

При этом если изначальная идея разделения властей, заимствованная у мыслителей прошлого, не нашла детального выражения в тексте Конституции, то американская идея сдержек и противовесов разработана весьма основательно во всех ее проявлениях.

---

### **§ 3. Система сдержек и противовесов как система организации верховной государственной власти США**

Система сдержек и противовесов, положенная в основу организации функционирования центральных органов государственной власти США, покоится на следующих основополагающих началах.

Во-первых, все три ветви власти имеют различные источники своего формирования. Носитель законодательной власти - Конгресс - состоит из двух палат, каждая из которых формируется особым образом. Палата представителей избирается народом, иными словами, избирательным корпусом, Сенат - легислатурами штатов. Носитель исполнительной власти - Президент - избирается косвенным путем, коллегией выборщиков, которые, в свою очередь, избираются народом. Что касается носителя судебной власти - Верховного суда, то он формируется совместно Президентом и Сенатом.

Во-вторых, все органы государственной власти согласно Конституции имеют различные сроки полномочий. Палата представителей избирается на два года. У Сената нет установленного срока полномочий, т.к. его состав обновляется каждые два года на одну треть путем перевыборов. Президент избирается сроком на четыре года, а члены Верховного суда занимают свои должности пожизненно.

Установление Конституцией различных источников формирования и сроков полномочий для носителей законодательной, исполнительной и судебной властей должно было, по мысли учредителей Основного Закона, привести к двум важным результатам: обеспечить соответствующие ветви власти определенной самостоятельностью по отношению друг к другу и предупредить одновременное обновление их состава, т.е. добиться устойчивости и преемственности в верхнем эшелоне американской федеральной государственной машины.

В-третьих, авторы системы сдержек и противовесов ставили своей целью создать такой механизм, в рамках которого каждая из ветвей власти имела бы возможность нейтрализовать узурпаторские поползновения другой. В соответствии с этой идеей Конгресс получил право отклонять законопредложения Президента (включая финансовые), которые он может вносить через свою креатуру в палатах. Сенат может отклонить любую кандидатуру, предложенную Президентом для занятия какой-либо высшей федеральной должности, поскольку в силу процедуры получения совета и согласия необходимо квалифицированное большинство в две трети голосов верхней палаты. Конгресс, наконец, может привлечь Президента к ответственности в порядке импичмента и отстранить его от должности до истечения срока его полномочий.

Важнейшим конституционным средством воздействия Президента на Конгресс является отлагательное вето. Если Президент мотивированным посланием отказывает в утверждении законопроекта или резолюции, одобренных обеими палатами Конгресса, то возражение главы государства может быть преодолено только в том случае, если соответствующие билли или резолюции будут повторно одобрены квалифицированным большинством обеих палат (для утверждения биллей и резолюций в обычном порядке требуется простое большинство обеих палат).

Носитель судебной власти - Верховный суд - формируется совместно Президентом и Конгрессом. Члены Верховного суда назначаются Президентом по совету и с согласия Сената, т.е. с одобрения двух третей присутствующих сенаторов при наличии кворума. Формально Верховный суд учреждается как высшая апелляционная инстанция и как суд первой инстанции по определенной категории дел, перечень которых содержался в ст. III Конституции. Фактически Конституция содержала условия для наделения Верховного суда правом конституционного надзора, что позволяло ему ограничивать законодательную деятельность Конгресса и нормоустанавливающую деятельность Президента. Досрочное отстранение судей Верховного суда от должности могло быть осуществлено только в соответствии с процедурой импичмента.

Следует принять во внимание то обстоятельство, что в системе сдержек и противовесов наиболее мощные средства противодействия были нацелены на законодательную ветвь власти. Это нашло свое выражение не только в том антиконгрессистском инструментарии, который Конституция предоставила в распоряжение Президента и Верховного суда. В самом Конгрессе верхняя палата - назначаемый легислатурами штатов Сенат - была уравнена в правах с выборной Палатой представителей, чтобы сдерживать в случае необходимости ее радикальные поползновения. Подобные предосторожности, как уже было сказано, объяснялись страхом учредителей Конституции перед возможностью установления тиранической диктатуры народного собрания.

Созданная Конституцией 1787 г. государственная система представляла собой результат порой противоречивых политических и экономических тенденций, практического опыта и теорий.

Даже спустя полтора с лишним столетия критически мыслящие американские ученые, политики, юристы не могут дать однозначного ответа на вопрос о системе сдержек и противовесов: "Что должно было в конце концов возникнуть из этих напряжений между свободой и властью, между обществом и его инструментами правления? В известном смысле это политический стиль, способ решения и рассмотрения государственных дел, в котором будут превалировать определенного рода двойственности: прагматический идеализм, консервативный либерализм, упорядоченное насилие и умеренное возмущение" <6>.

<6> Kammen M. People of paradox. N.Y., 1972. P. 165.

Сочетание в системе сдержек и противовесов таких противоречивых начал, как разделенность и единство, при котором формально независимые ветви власти являлись одновременно интегральными частями единого федерального Правительства, поражали воображение не только современников Конституции, но и отдаленных потомков ее учредителей. Так, член Верховного суда Д. Джексон писал: "...в то время как Конституция расплывает власть для лучшего обеспечения свободы, она также предполагает такую практику, которая интегрирует разделенные власти в работоспособное Правительство. Она предписывает учрежденным ею властям раздельность, но и взаимозависимость; автономию, но и взаимодействие" <7>.

<7> Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579, 635 (1952).

Значительный интерес с точки зрения обоснования системы сдержек и противовесов и ее последующей эволюции представляют взгляды А. Гамильтона на Верховный суд США и на всю американскую систему в целом.

Содержащаяся в Конституции схема судебной власти обладает, пишет А. Гамильтон, тремя основными особенностями, определяющими ее отношения с законодательной и исполнительной ветвями власти. Во-первых, установленный Конституцией способ назначения федеральных судей предполагает участие в этой процедуре Президента и Сената. Во-вторых, судьи занимают свои должности фактически пожизненно, т.к. формула "Пока ведут себя безупречно" означает возможность досрочного отстранения от должности только в соответствии с процедурой импичмента, что весьма проблематично. Наконец, в качестве третьей особенности судебной власти А. Гамильтон называет разделение судебных полномочий между различными судами и установление взаимоотношений их друг с другом.

А. Гамильтон считает, что требование безупречного поведения для определения срока пребывания судей в должности "является барьером против вторжений и притеснений со стороны представительного органа" <8>. Он пишет далее, что судебная власть по самой природе своих функций наименее опасна для политических прав, установленных Конституцией. Для обоснования своего тезиса А. Гамильтон приводит следующие аргументы: "Исполнительная власть не только распределяет почести, но и держит в своих руках меч общества; легислатура не только распоряжается казней, но и предписывает правила, регулирующие порядок осуществления каждым гражданином его обязанностей и прав. Судебная власть, напротив, не оказывает влияния ни на меч, ни на казнь, не распоряжается ни силой, ни богатством общества; она вообще не предпринимает никаких активных и решительных действий... Она только осуществляет правосудие" <9>.

<8> The Federalist. N 10. <9> Ibid. P. 143.

Продолжая рассуждения о слабости судебной власти, А. Гамильтон выдвигает дополнительные аргументы: она не может успешно атаковать другие ветви власти, она с трудом может защитить себя от посягательств с их стороны, она не может угрожать "общей свободе народа". В то же время судебная власть подвержена опасности со

стороны исполнительной и законодательной властей, особенно в том случае, если две последние объединятся. Наиболее надежной гарантией от подобного рода посягательств является, по мнению А. Гамильтона, "непрерывность пребывания в должности", т.е. несменяемость судей. "Это качество может поэтому справедливо рассматриваться как неоценимый ингредиент в конструкции (судебной власти), а также в значительной степени как цитадель публичного правосудия и публичной безопасности" <10>.

<10> Ibid. P. 143 - 144.

А. Гамильтон, глубоко убежденный в том, что независимый суд необходим для той системы власти, которая установлена Конституцией, поскольку только суд может признать недействительными акты законодательной власти, нарушающие введенные Конституцией запреты (запрещение биллей об опале, законов, имеющих обратную силу, и т.д.), прямо формулирует идею общего конституционного надзора, осуществляемого судебной властью.

Рассуждения А. Гамильтона о необходимости наделяния Верховного суда полномочиями общего конституционного надзора сводятся к следующим основным положениям. Конгресс обладает полномочиями, делегированными ему народом, поэтому он должен действовать только в рамках Конституции в строгом соответствии с ее духом и буквой. В то же время Конгресс не может быть судьей своих собственных конституционных полномочий, границ, в пределах которых он может осуществлять федеральную законодательную власть. Сама Конституция ничего об этом не говорит, но логически можно заключить, что именно суды должны быть посредником между народом и Конгрессом. Если "ни один законодательный акт, противоречащий Конституции, не может быть действительным", то кто же должен установить его недействительность? Только Верховный суд, отвечает А. Гамильтон, и именно на него должна быть возложена обязанность поддержания легислатуры в рамках установленных для нее полномочий.

Конституция должна рассматриваться судами как основной закон страны, поэтому суды следует наделить правом толкования законов, т.е. установления их подлинного смысла и соответствия Конституции. Тот акт легислатуры, который противоречит основному закону, признается судами недействительным. "Конституция должна быть предпочитаема закону, намерения народа - намерениям его агентов". А. Гамильтон предупреждает читателя, что из его рассуждений ни в коем случае нельзя сделать заключения о превосходстве судебной власти над законодательной. Эти рассуждения

"предполагают, что власть народа выше обеих названных властей". Далее он пишет: "Когда воля законодательной власти, выраженная в ее законах, приходит в противоречие с волей народа, выраженной в Конституции, судьи должны руководствоваться последней, а не первыми. Они должны регулировать свои решения основными законами, а не теми, которые основными не являются" <11>.

<11> The Federalist. P. 145.

Вне всякого сомнения, аргументы А. Гамильтона были хорошо известны Джону Маршаллу, под председательством которого Верховный суд США в своем знаменитом решении "Мэрибури против Мэдисона" (1803) сформулировал положение о том, что "суд заседает для того, чтобы применять предписания Конституции так, как он их понимает, и может отменять акты Конгресса, противоречащие верховному праву" <12>.

<12> Lieberman J.K. Milestones! N.Y., 1976. P. 83.

Созданная на основе Конституции 1787 г. система организации верховной государственной власти, известная как система сдержек и противовесов, отнюдь не являлась эпигонским претворением в жизнь старой теории разделения властей. Она представляла собой организационное выражение и конституционное закрепление интересов правящей элиты и реального политического опыта колониального и революционного периодов. Эта система ставила своей целью создание сильного национального правительства, способного обеспечить единство республики, гарантировать внешнюю безопасность и внутреннее спокойствие для последующего развития американского общества.

В современных США (как почти во все периоды их истории) проблема разделения властей, иными словами, система сдержек и противовесов, находится в центре внимания юристов, политологов, историков, социологов, публицистов. Сама по себе популярность этой проблемы, обращение к ней при всех кризисных ситуациях свидетельствуют о жизненности и значимости этого принципа.

Практическое воплощение принципа разделения властей фактически никогда не совпадало полностью с той моделью, которая была зафиксирована в Конституции.

Организация, структура и взаимоотношения трех ветвей единой государственной власти, как и вся политико-правовая надстройка, всегда находились в прямой зависимости от реальных политико-экономических и социальных отношений, от состояния американского общества, от насущных потребностей правящей элиты.

Известный американский ученый-административист Дж. Харт писал: "Если все дороги ведут в Рим, то все вопросы американского управления рано или поздно сводятся к разделению властей" <13>. Подобное положение вполне естественно, т.к. в США всегда, с теми либо иными деформациями, существовал и существует режим демократии, при котором всегда сохраняется определенная степень относительной самостоятельности высших органов государственной власти, теоретически являющихся носителями разделенных властей. Эти органы как составные элементы целостной общественной системы находятся в отношениях взаимозависимости, а присущая им структурно-функциональная автономия в определенной степени есть мера демократизма всей политической системы. Только фашизм и иные авторитарные режимы полностью снимают вопрос о разделении властей.

<13> Цит. по: Никеров Г.И. Административное право США. М.: Наука, 1977. С. 46.

Система сдержек и противовесов, заключенная в американской Конституции, развивалась, как и все американское право, приспособляясь к меняющимся социальным и политическим условиям. Не следует забывать, что эта система была создана тогда, когда США были небольшим - 3 млн. населения - государством, освободившимся от колониальной зависимости. Сейчас же она действует в стране с 250-миллионным населением.

Американский историк Артур М. Шлезинджер в предисловии к своей нашумевшей книге "Имперское президентство" писал, что в американской политической истории вечной проблемой остается вопрос о том, "как правительство, основанное на разделении властей, можно было заставить работать" <14>. А. Шлезинджер не без иронии замечает, что "отцы-основатели", будучи добрыми ньютонианцами, уповали на то, что задуманный ими механизм сдержек и противовесов будет работать в силу инерции. Однако история показала: этот механизм функционирует не благодаря действию сил инерции, а вследствие его изменчивости и приспособляемости. Он видоизменялся, по словам Вудро Вильсона, "под давлением жизни".



<14> Schlesinger A.M., Jr. The imperial presidency. N.Y., 1974. P. 9.

### **Механизм взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти в рамках системы сдержек и противовесов**

Вся история эволюции системы сдержек и противовесов вращается вокруг конфронтации исполнительной и законодательной властей. Однако, несмотря на серьезные колебания, главной движущей силой почти всегда оставалась президентская власть. В конечном счете из всех внутрисистемных конфликтов, даже терпя порою поражения, она выходила всегда лучше вооруженной для дальнейших схваток. При этом не следует драматизировать конфронтаций Белого дома и Капитолия, т.к. эти конфронтации никогда не приводили ни к каким значительным социальным изменениям. Система разделения властей модифицировалась, интегрируя в себя последствия всех конфликтов. Можно согласиться со следующим высказыванием профессора Калифорнийского университета Дэвида Фронмайера: "Если доктрина разделения властей должна быть эффективно осуществлена, она должна рассматриваться не как техническое руководство для судебной тяжбы, а как цель для институционального действия" <15>. А это институциональное действие имело одно главное направление - усиление исполнительной ветви власти.

<15> Oregon Law Review. 1979, Spring. N 3. P. 220.

Система сдержек и противовесов не могла работать как коллегия абсолютно равноправных триумвиров, поскольку конфликты и неравенство были интегрированы в нее создателями с самого начала. Считалось, что сам принцип разделения властей предполагает определенное состояние напряжения между ветвями власти для поддержания равновесия всей системы. Как сказал в одной из своих лекций А. Шлезинджер, сама доктрина разделения властей создает "постоянную партизанскую войну" между исполнительной и законодательной ветвями власти <16>. Но все это нужно для преодоления тиранических тенденций. Однако тот же А. Шлезинджер во время Уотергейтского кризиса писал по-другому: "Метафора о правительстве как организме имела также свои трудности. Опыт довольно быстро показал, что система сдержек и противовесов вовсе не будет работать, если одна из трех ветвей не возьмет на себя инициативу, но что она будет работать лучше, подчиняясь сильному

президентскому руководству. Такое руководство было необходимо для преодоления тенденции к инертности. Это позволило Американской Республике должным образом встретить великий кризис в ее истории. Это породило также постоянное напряжение между президентской властью и другими ветвями Правительства. А в наше время это вызвало появление концепции президентской власти, настолько подозрительной и авторитарной, что это предполагает коренную трансформацию традиционного государственного строя. В последние годы президентское первенство, столь неопредимое для поддержания политического порядка, превратилось в президентское верховенство. Конституционное президентство... стало имперским президентством" <17>.

<16> Schlesinger A.M., De Groin A. Congress and the presidency. N.Y., 1967. P. 3. <17> Schlesinger A.M., Jr. Op. cit. P. 10.

Известный американский историк Барбара Такмэн писала по этому поводу следующее: "Американская президентская власть стала гораздо большим риском, чем она того стоит. Пришло время серьезно подумать о замене ее правлением кабинета или какой-либо другой формой разделенной исполнительной власти... Единственный способ переделать президентство и сократить риск осуществления бесконтрольной и безответственной верховной власти мошенником, простаком или деспотом - это разделить власть и ответственность. Изменение Конституции не находится вне пределов наших возможностей" <18>.

<18> The International Herald Tribune. 1974. Sept. 24.

Относительно пересмотра действующей Конституции многие скептики полагают, что вряд ли в современных США можно найти людей, которые бы составили лучшую коллегия, чем Филадельфийский конвент. Говорят, что таких людей сейчас нет ни в Конгрессе, ни в Верховном суде, ни в университетах.

Американская политико-правовая теория безоговорочно признает, что современная фактически действующая система разделения властей далеко ушла от первоначальной модели последней четверти XVIII в. Однако из этого вовсе не следует, что хрестоматийная конституционная схема полностью утратила свое значение. При разрешении многочисленных противоречий и конфликтов, возникающих в рамках реального механизма сдержек и противовесов, ученые и политические деятели всегда

обращаются к авторитету Конституции, доискиваясь скрытого смысла ее лапидарных положений. "Исследование нынешнего состояния конституционных концепций в Соединенных Штатах есть нечто большее, чем академическое упражнение в ностальгии"

<19> Ibid. P. 212.

Многие американские ученые и публицисты убеждены, что эта доктрина основана на идее о том, что правительственные институты обладают отдельными, отличающимися друг от друга функциями, организацией и полномочиями, но действуют они для достижения общих целей, закрепленных в преамбуле к Конституции. Границы между сферами полномочий соответствующих ветвей власти весьма подвижны, изменчивы, относительны. Отсюда делается вывод о бессмысленности толкования разделения властей как совокупности герметически закрытых и изолированных друг от друга функциональных категорий Правительства.

Развитие системы сдержек и противовесов, взаимоотношений составляющих ее институтов определяется социально-экономическими категориями, но свое внешнее выражение оно находит в борьбе двух основных тенденций: исполнительная власть стремится к расширению своих полномочий, активизации политической инициативы и концентрации руководства, а законодательная власть проявляет тенденцию к сужению своих фактических полномочий, отказу от политической инициативы и распылению руководства, что находит свое выражение в независимости многочисленных постоянных комитетов и подкомитетов Конгресса.

Переливание полномочий из одного конституционного сосуда в другой, на практике из Капитолия в Белый дом, отнюдь не всегда было и не является сейчас результатом узурпации. Чаще всего Конгресс сам делегировал принадлежащие ему конституционные полномочия главе исполнительной ветви власти.

В американской литературе и судебных решениях не раз выдвигались доктрины о том, что всякая делегация противоречит самой идее разделения властей. В подтверждение этих доктрин приводится сформулированное Джоном Локком правило: делегированная власть не может быть делегирована. Поскольку же согласно официальной конституционной теории законодательные полномочия делегированы Конгрессу народом, то Конгресс не может уступить их никому. Но американская практика никогда не была связана теорией, мешающей этой практике добиваться желаемого. Судебная

политика в этом отношении фактически сводится к разрешению делегации в каждом конкретном случае. В своих решениях суды заняты не столько проблемой законности делегации законодательных полномочий, поскольку это предполагается, сколько установлением объема полномочий и пределов их осуществления.

Еще раз следует подчеркнуть, что огромная часть полномочий Президента была предоставлена ему не Конституцией, а законодательством Конгресса, который далеко не всегда делал это под нажимом главы исполнительной ветви власти. "Полномочие Конгресса, - иронизирует Д. Фронмайер, - подобно девственности, никогда само не теряется, редко забирается силой и почти всегда отдается добровольно" <20>.

<20> Oregon Law Review. 1973, Spring. N 3. P. 220.

Прежде чем перейти к рассмотрению конкретного механизма взаимного воздействия исполнительной и законодательной властей друг на друга в рамках системы сдержек и противовесов, необходимо определить в общих чертах роль судебной власти в деле фактического размежевания полномочий Президента и Конгресса. В американской правовой теории считается аксиоматическим положение о том, что Конгресс и Президент сами должны заботиться об обеспечении их конституционных, статутных и фактических прерогатив. Вмешательство судов в процесс размежевания полномочий двух других властей вызывается и объясняется главным образом обязанностью судов защищать права и интересы граждан, поскольку эти права и интересы могут быть затронуты в ходе демаркации названных полномочий. Верховный суд сам решает вопрос о том, стоит ли ему вмешиваться в спор о полномочиях законодательной и исполнительной ветвей власти.

Законодательная и исполнительная ветви власти обладают значительным числом конституционных, статутных и фактических полномочий во всех сферах осуществления государственной власти, в том числе в сфере законодательной и правоприменительной. По большей части эти полномочия носят совместный характер. Те полномочия, которые можно назвать односторонними, т.е. присущими только одной ветви власти, не всегда таковыми являются в действительности, т.к. их осуществление в той или иной мере связано с функционированием другой власти. Так, скажем, президентское право вето на первый взгляд является односторонним полномочием, но его применение невозможно без позитивной акции Конгресса: нет билля - нет вето. Кроме того, президентскому вето противостоит опять-таки одностороннее вето Конгресса - законодательное вето, которое вызывается к жизни только соответствующей акцией исполнительной ветви власти. Даже такое одностороннее полномочие Конгресса, как импичмент, органически

связано с главой исполнительной власти и высшими федеральными должностными лицами, назначаемыми по совету и с согласия Сената.

---

### **Односторонние полномочия главы исполнительной власти**

Важнейшими односторонними полномочиями главы исполнительной власти, применение которых не сопряжено с положительным участием Конгресса, являются право вето, привилегия исполнительной власти и право отстранения высших федеральных должностных лиц от должности.

Право вето достаточно подробно регламентируется в разд. 7 ст. I Конституции. Основное содержание данного конституционного положения сводится к следующему. Во-первых, объектом президентских возражений (термина "право вето" в разд. 7 нет) являются все билли, а также приказы, резолюции и решения, принимаемые совместно обеими палатами Конгресса, а не одной из них. Во-вторых, если билли и иные совместные документы принимаются простым большинством голосов присутствующих депутатов, составляющих кворум в каждой палате, то для преодоления президентских возражений требуется квалифицированное большинство в каждой из палат. Иными словами, процедура преодоления вето намного сложнее, чем обычная законодательная процедура одобрения биллей и иных совместных документов. В-третьих, Президент может отклонить либо одобрить весь билль или иной документ целиком, а не отдельные его положения или статьи. В-четвертых, для рассмотрения билля или иного документа Конституция представляет Президенту 10-дневный срок, в который не засчитываются воскресенья. Подписание Президентом билля в течение этого срока означает одобрение билля и его вступление в силу (промульгация). Воздержание от подписи в течение названного срока, если он не прерван окончанием сессии Конгресса или досрочным перерывом в его работе, также означает одобрение билля или совместного документа. В-пятых, в случае перерыва 10-дневного срока вышеуказанными обстоятельствами все билли и совместные документы, не подписанные Президентом, считаются отклоненными, как если бы глава исполнительной ветви власти применил по отношению к ним свое

право вето.

К конституционной конструкции президентского права вето жизнь и судебная практика добавили некоторые существенные черты, что придало этому полномочию тот облик, который ему присущ в настоящее время.

Привилегия исполнительной власти приобрела особое значение в период Уотергейтского кризиса и привлекла к себе внимание как ученых и публицистов, так и государственных деятелей и политиков. Однако до сих пор в американской литературе не существует сколько-нибудь общепринятого толкования этого понятия. Крупнейший авторитет в американском конституционном праве профессор Лоуренс Трайб начинает соответствующий раздел своей монографии следующими словами: "Привилегия исполнительной власти не упоминается ни в Конституции, ни в конституционных дебатах. Несмотря на этот факт, президенты часто прибегали к такой привилегии, когда по тем или иным причинам они хотели накинуть на себя тогу секретности" <21>.

<21> Tribe L.H. American Constitutional law. N.Y., 1978. P. 202.

Другой гарвардский профессор, крупнейший авторитет в области истории американского права Рауль Бергер в своей обширнейшей монографии "Привилегия исполнительной власти: конституционный миф" пишет, что в отличие от большинства других мифов, происхождение которых затерялось во тьме веков, миф о привилегии исполнительной власти является продуктом XIX столетия. Представление о ней сложилось в результате прецедентов, созданных рядом президентов при соответствующих обстоятельствах <22>. Сам термин "привилегия исполнительной власти", т.е. соединение двух английских слов "исполнительная власть" и "привилегия" (по-английски два слова, а не три. - А.М.), появился в одном из судебных решений в 1958 г. И действительно, до определенного времени ни в солидных монографиях, ни в юридических и политических словарях этого термина не было. Тем не менее понятие "привилегия исполнительной власти" сейчас общепринято и тесно связано с понятием "разделение властей".

<22> Berger R. Executive privilege: A constitutional myth. Cambridge (Mass), 1975. P. 1.

Самое общее определение привилегии исполнительной власти сводится к праву Президента удерживать от Конгресса и судебной ветви власти информацию, которая, по его мнению, является конфиденциальной. Это право объясняется соображениями государственной безопасности. В него включено также право Президента воздерживаться от предоставления двум другим ветвям власти информации, касающейся его частной жизни. Привилегии исполнительной власти противостоят предполагаемое право законодательной и право судебной власти получать все необходимые им сведения о деятельности исполнительной власти. На стыке этих двух открыто противостоящих друг другу претензий возникают острейшие конфликты, прямо затрагивающие весь механизм системы сдержек и противовесов. В решении Верховного суда по делу Соединенные Штаты против Никсона (1974) было сказано: "Привилегия (исполнительной власти) является фундаментальной для деятельности Правительства и своими корнями пронизывает всю систему разделения властей, предусмотренную Конституцией" <23>.

<23> United States v. Nixon, 418 US 683, 708 (1974).

Конфликты по поводу привилегии исполнительной власти затрагивают не только самого Президента, 535 законодателей Конгресса и 9 судей Верховного суда, но и неизмеримо более широкий круг федеральных должностных лиц. Конституционная обязанность заботиться о добросовестном исполнении законов формально возложена на Президента, но фактически этой деятельностью занимаются сотни федеральных бюро и агентств, которые в малой степени контролируются главой государства и членами его кабинета.

Существует миф о том, пишет Филипп Курлянд, что законодательные функции осуществляются 100 сенаторами и 435 конгрессменами, должным образом для этого избираемыми. "В действительности же существует полу постоянная бюрократия на Капитолийском холме, которая осуществляет большинство законодательных функций большинства законодателей" <24>.

<24> Kurland Ph. B. Watergate and the Constitution. Chicago, 1978. P. 35.

Привилегия исполнительной власти, как уже отмечалось, совершенно не институционализирована, неизвестна Конституции, федеральному законодательству и судам. Тем не менее она практически применяется президентами для защиты

независимости исполнительной власти от посягательств законодателей и судей "ради интересов национальной безопасности". Эта привилегия до недавнего времени формулировалась и обосновывалась самими президентами. После Уотергейта положение изменилось, но единства взглядов ни относительно объема этой привилегии, ни относительно границ и способов ее применения не существует.

Наиболее распространенным является мнение, согласно которому в состав привилегии исполнительной власти включается два права Президента. Во-первых, это право на конфиденциальность, в соответствии с которым он может отказать Конгрессу, точнее, его комитетам, в требовании предоставить информацию и документацию, касающиеся самого процесса принятия решений исполнительной властью. В этом случае речь идет чаще всего об осуществлении Президентом его полномочий Верховного главнокомандующего Вооруженными силами и лидера внешней политики, т.к. именно в этих сферах конфиденциальность теснее всего связана с национальной безопасностью. Обычно имеются в виду приватные консультации и советы, которыми обеспечивает Президента его штабной аппарат. Во-вторых, сотрудников исполнительной власти, и прежде всего аппарат Белого дома, не могут обязать свидетельствовать перед комитетами Конгресса о внутренних отношениях в ведомстве главы исполнительной власти. Дело вице-президента Спиро Агню и Уотергейтский скандал выдвинули на авансцену еще одну проблему - предоставление суду такой считающейся конфиденциальной с точки зрения Белого дома информации, которая, по мнению суда, является доказательством по рассматриваемому им делу.

Обосновывая отказ Президента предоставить расследовательскому подкомитету Сената магнитофонные записи, касающиеся Уотергейтского дела, представитель Белого дома заявил: "Президент осуществляет свою привилегию исполнительной власти, чтобы сохранить приватность консультаций Президента с его советниками и сохранить независимость исполнительной власти от вторжения законодательной ветви" <25>.

<25> United States News and World Report. 1973. July, 30. P. 17.

В письме от 6 июля 1973 г. Президент подтвердил, что его отказ предоставить названную информацию основан на его конституционной обязанности сохранить в неприкосновенности полномочия и прерогативы исполнительной ветви власти. "Ни один президент, - писал он, - не смог бы осуществлять свои функции, если бы приватные деловые бумаги, подготовленные его личным аппаратом, были предоставлены публичной критике. Формирование здоровой государственной политики требует, чтобы Президент



и его личный штаб были способны общаться между собой в обстановке полного доверия и чтобы их предварительные суждения и откровенные комментарии относительно внутри- и внешнеполитических проблем и соответствующих лиц оставались конфиденциальными" <26>. Однако атака законодательной и судебной властей на привилегию исполнительной власти оказалась не только сильной, но и пользовалась поддержкой общественного мнения. Конгресс сформулировал положение о том, что он вправе получать от Президента любую информацию, которую он считает необходимой для эффективного осуществления законодательной деятельности.

<26> Ibid. P. 18.

Конгресс не ставил под сомнение само существование привилегии исполнительной власти (в отличие от профессора Рауля Бергера, он не считал ее мифом. - А.М.), но заявил, что обладает правом допуска ко всем документам, находящимся в ведомствах исполнительной власти, если они имеют отношение к производимым расследованиям. Конгресс признал право Белого дома на конфиденциальность только в вопросах национальной безопасности, но не более. При этом было оговорено, что само понятие "национальная безопасность" должно быть истолковано в собственном смысле слова и ни при каких обстоятельствах не подлежит расширительной интерпретации. Позицию Конгресса весьма определенно выразил сенатор Сэм Эрвин: "Я не думаю, что привилегия исполнительной власти может вообще прикрывать какую-либо политическую деятельность... Я также придерживаюсь позиции, что привилегия исполнительной власти не уполномочивает Президента сохранять в секрете информацию, касающуюся преступного поведения его помощников или кого-либо еще" <27>.

<27> Ibid.

Аналогичные претензии были предъявлены Президенту и федеральными судами. Их позиция сводилась к тому, что привилегия исполнительной власти не может помешать им получить любую информацию, которая может иметь отношение к делам, находящимся в их производстве.

Как известно, в конечном счете Президент вынужден был уступить и предоставить Конгрессу и судам требуемую ими информацию, включая документы и магнитофонные записи.

Специальный прокурор по расследованию Уотергейтского дела Леон Джаворски 24 мая 1974 г. обратился непосредственно в Верховный суд с просьбой окончательно решить вопрос о том, имеет ли Президент право удерживать от суда доказательства преступлений, совершенных его помощниками <28>. Верховный суд принял дело к производству и, единогласно постановив, что Президент такого права не имеет, обязал Р. Никсона передать суду дополнительно 64 магнитофонные записи, опубликование которых привело к первой в истории США досрочной отставке главы исполнительной ветви власти. В своем знаменитом июльском решении 1974 г. Верховный суд постановил: "Мы пришли к заключению, что когда основание для подтверждения привилегии (исполнительной власти) в отношении затребованных судом материалов, необходимых для рассмотрения уголовного дела, опирается только на общую заинтересованность в конфиденциальности, оно не может превалировать над фундаментальным требованием должной правовой процедуры в честном отправлении уголовного правосудия. Общее подтверждение привилегии должно отступить перед явной и конкретной потребностью в доказательстве при рассмотрении уголовного дела". В соответствии с этим Постановлением Верховного суда федеральный судья Джон Сирика, рассматривавший уголовное дело уотергейтских "водопроводчиков", был уполномочен решить, какие материалы подпадают под действие привилегии исполнительной власти, а какие должны быть переданы специальному прокурору <29>. Таким образом, привилегия исполнительной власти утратила тот абсолютный характер, какой ей старались придать президенты <30>.

<28> Jaworski L. The right and the power. N.Y., 1977. Ch. XII. <29> Hamilton J. The power to probe. N.Y., 1977. P. 178. <30> The fall of a President. Wash., 1974. P. 194, 195.

Во время Уотергейтского дела дискуссия вокруг привилегии исполнительной власти вышла за первоначально поставленные рамки. Вопрос был сформулирован значительно шире: обязан ли Президент информировать обо всех своих решениях нацию и Конгресс? Обязан ли он по требованию законодательной и судебной властей предоставлять необходимую им информацию обо всех аспектах деятельности исполнительной ветви власти, включая процедуру принятия решений? Либерально мыслящие ученые и публицисты ответили на этот вопрос положительно. Профессор Р. Бергер приходит к следующему выводу: "Тот, кто контролирует поток информации, управляет нашими судьбами. Одна война во Вьетнаме дала тому бесчисленные доказательства. Учредители Конституции вовсе не считали, что народ и Конгресс должны получать лишь столько информации, сколько для них, по мнению Президента, будет достаточно. Как партнер, старший партнер, в деле управления нашим государством Конгресс имеет право на получение всей информации, относящейся к его деятельности" <31>. Следует, однако, заметить, что окончательно этот вопрос решен лишь доктриной, а не Конгрессом и судами. С точки зрения строго конституционной в проблеме практического применения

привилегии исполнительной власти остается еще много белых пятен, которые могут быть ликвидированы окончательно только Конгрессом и судом.

<31> Berger R. Executive privilege: A constitutional myth. P. 388.

Право Президента США отстранять высших федеральных должностных лиц от должности неоднократно было яблоком раздора между исполнительной и законодательной ветвями власти, т.к. Конституция не содержит по этому предмету сколько-нибудь конкретных и не допускающих кривотолков постановлений. Право отстранения тесно связано с правом назначения.

В Конституции говорится о двух процедурах назначения федеральных должностных лиц. Высшие должностные лица, поименованные в Конституции, и все те, которые могут быть учреждены Конгрессом, назначаются совместно Президентом и Сенатом. Установленная Конституцией процедура предусматривает две стадии: подбор кандидатуры Президентом и предложение ее Сенату и утверждение кандидатуры двумя третями голосов присутствующих и голосующих сенаторов по совету и с согласия Сената. Низшие должностные лица, учреждаемые актом Конгресса, назначаются без участия Сената единолично Президентом, судами или главами департаментов.

Относительно процедуры и оснований досрочного отстранения от должности Конституция содержит лишь одно положение (ст. II, разд. 4), согласно которому все гражданские должностные лица Соединенных Штатов могут быть привлечены к ответственности в порядке импичмента за совершение измены, взяточничества или другого тяжкого преступления или мисдиминора: в случае признания их виновными они отстраняются от должности. Поскольку процедура импичмента применялась крайне редко и только в отношении президентов и федеральных судей, можно заключить, что Конституция фактически оставила открытым вопрос о досрочном отстранении от должности всех высших федеральных лиц. Профессор Л. Трайб говорит об этом следующее: "Конституция нигде ясно не указывает, имеют ли Конгресс или Президент либо оба вместе право отстранения от должности каких-либо других назначаемых должностных лиц, кроме федеральных судей и подчиненных наемных служащих" <32>. Процедура импичмента даже теоретически не могла считаться основным способом отстранения федеральных должностных лиц. Вряд ли кому-нибудь могло прийти в голову, что председатель федерального окружного суда может уволить нанятого им клерка только с согласия Сената. Тем не менее понадобилось специальное решение Верховного суда, в котором было полностью отвергнуто предположение о том, что Конституция ввела импичмент как единственный способ досрочного увольнения

федеральных должностных лиц <33>.

<32> Tribe L.H. American Constitutional law. P. 186. <33> Shurtleff v. United States. 180 US, 311 (903).

Около 80 лет Конгресс не мешал Президенту досрочно отстранять чиновников исполнительной ветви власти от должности. Положение изменилось в 1876 г. с принятием Акта о сроках пребывания в должности, который запретил Президенту увольнять членов кабинета, назначаемых по совету и с согласия Сената, без согласия верхней палаты. Однако вмешательство Конгресса в осуществление Президентом права отстранения от должности продолжалось всего лишь 20 лет. В 1887 г. Акт 1867 г. был отменен, а по прошествии еще 40 лет Верховный суд США в решении по делу Майерс против Соединенных Штатов (1926) признал неконституционным Акт 1867 г. и некоторые другие законы, касающиеся досрочного отстранения от должности.

Верховный суд в решении 1935 г. сформулировал положение о том, что создаваемые Конгрессом квазизаконодательные и квазисудебные агентства должны осуществлять свои права и обязанности независимо от контроля исполнительной власти, а досрочное отстранение должностных лиц этих агентств может быть осуществлено только по причинам, указанным в Законе, их учредившем.

Судебная практика по делам об отстранении от должности чиновников регулирующих агентств свидетельствует о том, что суды никогда не пытались принудить Президента восстановить в должности уволенного им чиновника агентства. Речь всегда шла лишь о выплате не полученного чиновником жалованья. Теоретически суд может своим приказом предупредить увольнение или восстановить в должности уволенного, но он никогда этого не делал.

В настоящее время сложилась следующая ситуация в сфере осуществления права отстранения от должности. Считается, что Президент может отстранять федеральных должностных лиц по собственному усмотрению только в тех случаях, если они заняты в исполнительных агентствах, непосредственно подчиненных главе исполнительной ветви власти. Если же речь идет об агентствах, учрежденных Конгрессом, но лишь формально входящих в федеральную администрацию и не являющихся в полном смысле слова исполнительными, то дискреционные полномочия Президента могут быть ограничены. Иными словами, в этом случае требуется одобрение или согласие Конгресса.

В сущности, можно говорить о том, что Президент обладает дискреционными полномочиями увольнять тех федеральных должностных лиц высшего эшелона, которые являются политическими исполнителями и в своей деятельности строго подчинены партийным интересам. Они в широком смысле слова составляют команду Президента и остаются в должности в течение срока его полномочий, если не увольняются досрочно по решению главы исполнительной ветви власти.

С точки зрения американских политических стандартов Президент Дж. Форд поступил вполне правомерно, отстранив Дж. Шлесинджера от должности министра обороны без предварительного уведомления. "Вашингтон пост" так комментировала это событие: "Президент внезапно сместил Шлесинджера, поставив его тем самым в неловкое положение. По этому поводу не было дано никакого публичного объяснения, кроме заявления о том, что после пребывания Шлесинджера на посту в течение 15 месяцев и проведения им "успешной внешней политики" он (Дж. Форд. - А.М.) хочет иметь в Пентагоне и ЦРУ "своих парней" <34>.

<34> The Washington Post. 1975. Nov. 12.

Летом 1982 г. Президент Рональд Рейган заставил уйти в отставку государственного секретаря Александра Хейга, не поладившего с некоторыми друзьями Президента. Когда Рейгана спросили на пресс-конференции, почему он сделал это в разгар средневосточного кризиса, Р. Рейган ответил спокойно и туманно: "Если бы я думал, что в этом есть что-то такое, что касается благополучия американского народа и ему нужно об этом знать, то я был бы откровенен... и рассказал бы" <35>. Назначение нового государственного секретаря Джорджа Шульца прошло в Сенате вполне благополучно.

<35> Newsweek. 1982. July 12. P. 17.

### Полномочия законодательной власти

Принцип противостояния законодательной и исполнительной властей, положенный в основу системы сдержек и противовесов, нашел свое выражение в известной симметрии полномочий, присущих противостоящим и одновременно сотрудничающим властям.

Аналізу законодательного вето следует предпослать следующую общетеоретическую посылку. С точки зрения формально-юридической глава исполнительной ветви власти во всех вопросах внутренней политики играет по отношению к Конгрессу главным образом вспомогательную роль. Американская доктрина сводит роль Президента во внутренних делах к трем основным позициям, выводимым из разд. 3 ст. II Конституции: информирование Конгресса о состоянии Союза, рекомендация Конгрессу таких законодательных мер, которые он сочтет необходимыми и целесообразными, и забота о том, чтобы законы применялись должным образом.

Законодательное вето впервые появилось в политической практике США в 1932 г., когда был принят Закон об ассигнованиях на нужды законодательных органов, который уполномочивал Президента Г. Гувера осуществлять реорганизацию органов исполнительной власти. В этот Закон было включено положение о том, что любая палата Конгресса в течение 60 календарных дней может признать недействительным любой указ Президента, принятый во исполнение полномочий, делегированных ему вышеуказанным Законом. С тех пор законодательное вето получило право на существование. Оно представляет собой запрет, налагаемый Конгрессом в целом, одной из его палат или соответствующим постоянным комитетом на нормативные акты, принимаемые Президентом по делегации Конгресса. Уполномочие на осуществление законодательного вето с указанием сроков и субъектов, на это уполномочиваемых, содержится каждый раз в соответствующем акте Конгресса. Сам акт применения законодательного вето осуществляется принятием совместной или простой резолюции <36>.

<36> См.: Мишин А.А. Государственное право США. М.: Наука, 1976. С. 113, 114.

В отличие от биллей и совместных резолюций, которые вступают в силу только с санкции Президента и соответственно могут быть им отвергнуты, совпадающие и простые резолюции не нуждаются в конфирмации главы исполнительной ветви власти. Этим объясняется особая сила и эффективность законодательного вето: оно является фактически абсолютным, резолютивным, а не отлагательным, суспенсивным, как конституционное вето президента. Дело дошло до того, что в июне 1978 г. Президент Дж. Картер обратился к Конгрессу с Посланием, посвященным специально законодательному вето и практике его применения. Президент выразил недовольство по поводу активизации использования Капитолием законодательного вето, которое, по словам Картера, способно принести "не столько пользу, сколько вред" <37>.

<37> См.: Савельев В.А. Законодательное вето // США: Экономика, политика, идеология. 1979. N 3. С. 120.

В Послании Президента Дж. Картера и в американской периодической печати были приведены весьма убедительные данные о том, что законодательное вето становится все более грозным оружием в руках законодателей и весьма досаждают исполнительной власти. Достаточно сказать, что в настоящее время насчитывается уже несколько сот статутов, предусматривающих применение права законодательного вето. Около 200 законов предусматривало возможность применения однопалатного вето.

Активизация применения Конгрессом законодательного вето была реакцией на те скандальные злоупотребления, которые были совершены федеральной администрацией в 70-е гг. В числе этих злоупотреблений - война во Вьетнаме, тайные бомбардировки Камбоджи, уотергейтские мошенничества, участие ЦРУ в совершении государственного переворота в Чили, незаконные поставки оружия, грубые нарушения гражданских прав разведывательными и иными органами и многое другое.

В 1973 г. была принята резолюция о военных полномочиях, которая предоставила Конгрессу право налагать законодательное вето на решения Президента о посылке Вооруженных сил в районы боевых действий, если Конгресс не принял декларацию об объявлении войны. Это положение о введении законодательного вето, по словам сенатора Э. Кеннеди, явилось существенной мерой для восстановления конституционной ответственности Конгресса объявлять войну и набирать и содержать армию.

Фактически институционализированная в систему сдержек и противовесов практика законодательного вето была неожиданно торпедирована Верховным судом США в июне 1983 г. В своем решении, принятом большинством (семь против одного), Суд признал неконституционными положения о законодательном вето 60 федеральных законов. Председатель Суда У. Бергер от имени большинства заявил, что решение обусловлено необходимостью "поддержать систему разделения властей и предупредить эрозию тщательно определенных границ полномочий соответствующих властей". Это решение Верховного суда вызвало резкое недовольство большинства членов Палаты представителей и сенаторов.

В арсенале средств, применяемых Конгрессом для контроля за деятельностью аппарата исполнительной власти в рамках системы сдержек и противовесов, особое место занимают его расследовательские полномочия. Эти полномочия относятся к числу подразумеваемых и не могут быть выведены из какого-либо конкретного положения Конституции.

Хотя Конституция и "отцы-основатели" нигде не упоминают о расследовательских полномочиях законодательной власти, фактически этим правом в той либо иной мере располагали еще колониальные законодательные собрания. Оно было заимствовано из парламентской практики Британии.

В американской литературе в настоящее время почти не ставится под сомнение тот факт, что "Конституция предоставляет Конгрессу подразумеваемое полномочие проверять деятельность исполнительной ветви власти" <38>. Обратная сторона этого полномочия Конгресса - обязанность исполнительной власти предоставлять законодателям требуемую ими информацию - ожесточенно отрицалась администрацией Р. Никсона в период Уотергейтского дела. Позиция Белого дома сводилась к тому, что привилегия исполнительной власти позволяет Президенту и его агентам удерживать любую информацию, хотя сама привилегия исполнительной власти имеет такую же базу в писаной Конституции, что и расследовательские полномочия Конгресса. Когда генеральный атторней Ричард Кляйндинст был вызван в апреле 1973 г. на совместное заседание трех подкомитетов сенаторского комитета по правительственным операциям и юридического комитета, то он заявил, что "доктрина разделения властей предоставляет Президенту конституционное право по своему усмотрению удерживать определенные документы и информацию, находящуюся в его владении или во владении исполнительной ветви власти, от насильственных процессов законодательной либо судебной ветви правительства, если он полагает, что раскрытие повредит должному осуществлению его конституционных функций" <39>.



<38> Hamilton J. The power to probe. N.Y., 1977. P. 160. <39> Hamilton J. Op. cit. P. 157.

Сейчас, конечно, политический климат другой, нет "уотергейтского ожесточения" в отношениях всех трех властей, но, как говорят англичане, "под пеплом всегда есть огонь".

Расследовательские полномочия к настоящему времени признаны конституционными в ряде решений Верховного суда. Так, в решениях по делам Соединенные Штаты против Рамли (1953) и Утоткинс против Соединенных Штатов (1957) было записано, что "важной обязанностью представительного органа является усердное наблюдение за всеми делами Правительства". Суд отметил, что "право Конгресса на проведение расследований... охватывает проверку департаментов федерального Правительства с целью выявления коррупции, неэффективности и расточительства". В этих решениях развивалась идея о том, что без расследовательских полномочий Конгресс не сможет должным образом осуществлять свои конституционные права и обязанности. Без получения необходимой информации, отмечали судьи, нельзя принимать и отменять законы, ассигновать деньги, утверждать президентские назначения, ратифицировать договоры и т.д. "Если Конгресс не будет расследовать деятельность исполнительной ветви власти, - заключает Дж. Гамильтон, - он не сможет информировать народ о состоянии дел в его Правительстве. Короче, лишить Конгресс права расследовать - это значит кастрировать его" <40>.

<40> Ibid. P. 161.

Значительную роль играют систематические расследования, осуществляемые комитетами и подкомитетами Конгресса. Достаточно вспомнить весьма эффективную деятельность сенатского Особого комитета по расследованию президентских избирательных кампаний, возглавляемого сенатором Сэмом Эрвином, который расследовал Уотергейтский скандал. Широкую известность получила деятельность юридического комитета Палаты представителей, которая завершилась принятием статей импичмента, т.е. обвинением Президента Р. Никсона в совершении преступлений и правонарушений. В 1975 - 1976 гг. особые комитеты Палаты представителей и Сената расследовали деятельность Федерального бюро расследований, Центрального разведывательного управления, Управления военной разведки, Агентства национальной безопасности. Эти расследования завершились скандальными разоблачениями - подготовка заговоров с целью убийства лидеров иностранных государств, запугивание американских граждан, а также совершение иных правонарушений и преступлений.

Для оценки подлинного значения расследовательских полномочий Конгресса, практики их осуществления и конечных результатов необходимо принять во внимание ряд весьма существенных обстоятельств.

Во-первых, человеческие ресурсы, которыми располагает Конгресс при проведении расследований, весьма ограничены: 535 членов обеих палат Конгресса, 1600 технических помощников и экспертов, обслуживающих конгрессменов, и небольшой штат ведомства генерального контролера. Им противостоит громадный федеральный бюрократический аппарат, в состав которого входит более 5 млн. гражданских и военных служащих. Эти люди заняты в огромном количестве федеральных исполнительных агентств и иных бюрократических ведомств, нередко делающих свою работу независимо как от Конгресса, так и от Президента.

Во-вторых, любое расследование каких-либо подразделений исполнительной ветви власти, предпринимаемое комитетами Конгресса, означает прежде всего получение соответствующей информации о деятельности подлежащих расследованию ведомств. Получение же такой информации сопряжено с большими трудностями.

Для того чтобы уклониться от предоставления информации комитетам Конгресса, федеральная бюрократия прибегает к различным приемам. "Хитроумный бюрократ знает множество путей, чтобы уклониться от раскрытия фактов" <41>: великолепно действует обыкновенная хрестоматийная волокита; часто федеральная бюрократия снабжает Конгресс искаженной или просто фальсифицированной информацией; можно завалить расследовательский комитет избыточной и сознательно усложненной информацией, что фактически равносильно отказу в предоставлении информации, и т.д. Нельзя забывать о том, что в эпоху научно-технической революции деятельность многих исполнительных агентств специализирована. Но даже в тех случаях, когда член расследовательского комитета обладает специальными знаниями, это ему мало помогает, т.к. эксперты-бюрократы всегда могут обвести его вокруг пальца. В американской литературе отмечалось, что всякий раз, когда конгрессмен пытался вторгнуться в сферу таких военных секретов, как производство современного ядерного и ракетного оружия, "он рисковал оказаться в положении самонадеянного и невежественного дурака" <42>.

<41> Krasner M.A., Chabasky St. G., Jones D.K. American Government. N.Y., 1977. P. 100.

<42> Hamilton J. Op. cit. P. 201.

Отсутствие достаточного персонала, затруднения, связанные с получением информации, недостаток экспертов в соответствующих областях резко снижают эффективность применения расследовательских полномочий Конгрессом, но отнюдь не превращают их в бесполезный атрибут.

### **Импичмент**

Самым мощным, но и одновременно редко применяемым орудием воздействия на исполнительную власть в руках Конгресса является импичмент, который был заимствован американцами из парламентской практики Англии. По Конституции импичмент представляет собой судебную процедуру, возбуждаемую и осуществляемую обеими палатами Конгресса в отношении федеральных гражданских должностных лиц. Субъектами ответственности являются Президент, вице-президент и все другие гражданские должностные лица Соединенных Штатов. Следовательно, эта процедура не распространяется на должностных лиц военного ведомства. Исключаются из круга субъектов импичмента также депутаты Палаты представителей и Сената, т.к. разд. 5 ст. I предписывает: "Каждая палата сама является судьей правомерности выборов, результатов голосования и квалификации своих членов... Каждая палата... может наказывать своих членов за нарушающее порядок поведение и с согласия двух третей исключать их из своего состава".

Процедура импичмента не применяется к частным лицам, однако находящееся в отставке должностное лицо не пользуется иммунитетом от импичмента за действия, совершенные им во время пребывания в должности <43>. Весьма скудная практика показывает, что фактически процедура импичмента применялась или возбуждалась только в отношении президентов и федеральных судей.

<43> Tribe L.H. American Constitutional law. N.Y., 1978. P. 216.

До сих пор ни теория, ни практика не решили окончательно вопроса об основаниях для

привлечения к процедуре импичмента. Согласно разд. 4 ст. II Конституции такими основаниями являются "государственная измена, взяточничество или другие тяжкие уголовные преступления и мисдиминоры". Из этого перечня преступлений, подлежащих наказанию в порядке импичмента, в Конституции определяется только измена. Разд. 3 ст. III гласит: "Государственной изменой Соединенным Штатам считается только ведение войны против них или присоединение к их врагам, а также оказание врагам помощи и поддержки".

Понятие "взяточничество" никогда не вызывало сомнений, т.к. оно достаточно однозначно истолковано в американском праве. Более сложно обстоит дело с понятиями "тяжкое уголовное преступление или мисдиминор". Сюда относятся: злоупотребление вверенными суммами, злоупотребление официальной властью, небрежение должностными обязанностями, посягательство на законодательные прерогативы или их оскорбление и коррупция.

В американской литературе неоднократно высказывались мнения о том, что конституционные основания импичмента, даже при их точной интерпретации, нельзя считать исчерпывающими. Эти основания сводятся только к уголовным преступлениям. Однако возможны ситуации, когда импичмент может быть возбужден за действия, не содержащие в себе состава преступления. Многие американские юристы полагают, что основанием для возбуждения импичмента может послужить любой поступок Президента, подрывающий доверие к федеральному Правительству <44>. Некоторые авторы считают, что для импичмента достаточно обвинения в некомпетентности, дурном управлении, моральном несоответствии занимаемой должности. Интересные мнения были высказаны в редакционной статье газеты "Нью-Йорк таймс" в разгар Уотергейтского скандала: "Преступления, за которые должностное лицо может быть привлечено к ответственности в порядке импичмента, подразделяются на две основные категории: это политические преступления, сопряженные с антиконституционным злоупотреблением президентской властью или антиконституционным ограничением прерогатив Конгресса, и преступления, которые носят скорее уголовный характер и касаются таких правонарушений, которые -если бы речь шла об обычном гражданине - могли бы повлечь за собой уголовное преследование, но, когда речь идет о Президенте США, влекут за собой импичмент" <45>. По смыслу сказанного газета отнюдь не исключает возможности возбуждения импичмента по моральным основаниям.

---

<44> The law of Presidential impeachment. N.Y., 1974. <45> The New York Times. 1973. Nov. 29.

В истории США лишь два президента стали объектами применения процедуры импичмента. В 1867 г. Палата представителей возбудила процедуру импичмента в отношении Президента Эндрю Джонсона на том основании, что он в нарушение положений Акта о продолжительности пребывания в должности 1867 г., признанного впоследствии неконституционным, попытался отстранить от должности военного министра Эдвина Стэнтона. Для признания Э. Джонсона виновным в Сенате не хватило одного голоса. Уже тогда подобное обвинение не рассматривалось как чисто уголовное преступление. Член Палаты представителей Джон Брингэм, возглавлявший группу инициаторов импичмента, писал в 1868 г.: "Достаточным для импичмента тяжким преступлением или мисдиминором является такое, которое по своей природе и последствиям подрывает основные и существенные принципы правительства или причиняет значительный вред публичным интересам и, таким образом, может состоять в нарушении Конституции, закона, официальной присяги, обязанностей, совершенных посредством действия или бездействия или, без нарушения позитивного права, посредством злоупотребления дискреционными полномочиями из низменных побуждений или для низменных целей" <46>. Речь, следовательно, идет не об обычных тяжких преступлениях и мисдиминорах, подсудных судам общей юрисдикции, а об особых преступлениях и мисдиминорах, сопряженных с посягательством на конституционную и обычную законность и другие объекты, перечисленные в приведенной цитате. Особенно интересна последняя часть цитаты, где говорится о тяжких преступлениях и мисдиминорах, не сопряженных с нарушениями позитивного права. Таким образом, имеются в виду все-таки моральные проступки.

<46> Trial of President Andrew Johnson. N.Y., 1868. P. 157.

Достаточный материал для размышления об основаниях импичмента дает деятельность юридического комитета Палаты представителей, который сформулировал статьи импичмента в отношении Президента Ричарда Никсона. Как отмечает Л. Трайб, "эти три предложенные статьи импичмента, одобренные комитетом 27, 29 и 30 июля 1974 г., представляют собой специфическую иллюстрацию современного понимания того, что составляет тяжкое уголовное преступление и мисдиминоры" <47>. Юридический комитет пришел к убеждению, что Президент Р. Никсон заслуживает "импичмента, суда и отстранения от должности", потому что он препятствовал отправлению правосудия, а также лично и через своих подчиненных и агентов мешал проведению следствия по Уотергейтскому делу, пытался прикрыть, защитить и избавить от ответственности обвиняемых, скрывал их незаконную тайную деятельность. Во второй статье импичмента юридический комитет обвинил Р. Никсона в том, что он в нарушение своей конституционной присяги и вопреки своему конституционному долгу "заботиться о том, чтобы законы должным образом исполнялись" "пытался в нарушение конституционных прав граждан получить через Управление по внутренним доходам конфиденциальную информацию... для целей, не предусмотренных законом..."; в нарушение конституционных прав граждан в незаконных целях использовал Федеральное бюро

расследований, Секретную службу и других должностных лиц; создал секретное разведывательное подразделение в ведомстве Президента, которое частично финансировалось за счет фондов избирательной кампании и занималось тайной противозаконной деятельностью, препятствовало отправлению правосудия; незаконно использовал свои полномочия для вмешательства в деятельность исполнительных агентств; препятствовал законным расследованиям, проводимым исполнительными, судебными и законодательными органами.

<47> Tribe L.H. American Constitutional law. N.Y., 1978. P. 218.

В третьей статье импичмента юридический комитет установил, что Президент Р. Никсон отказался предоставить комитету требуемую им информацию и документацию, не подчинился судебным повесткам и тем самым помешал Палате представителей осуществлять свои конституционные функции по возбуждению в отношении его процедуры импичмента <48>.

<48> Полный текст статей импичмента см.: Gunther G. Cases and materials on Constitutional law. N.Y., 1975.

Таким образом, только в ст. I и частично в ст. II импичмента содержатся обвинения, которые могут рассматриваться как нарушение Президентом федерального уголовного законодательства.

В общих чертах процедура импичмента определяется ст. I Конституции. В разделе 2 сказано, что только Палата представителей имеет право возбуждать преследование в порядке импичмента. Более подробно говорится об импичменте в разд. 3: "Сенат имеет исключительное право рассматривать все дела в порядке импичмента. Заседая с этой целью, сенаторы приносят присягу или дают торжественное обещание. Когда рассматривается дело Президента Соединенных Штатов, председательствует Главный судья; ни одно лицо не может быть признано виновным без согласия двух третей присутствующих сенаторов. Приговор по делам импичмента ограничивается отстранением от должности и лишением права занимать и исполнять какую-либо почетную, официальную или приносящую доход должность на службе Соединенных Штатов. Однако лицо, осужденное таким образом, тем не менее может в соответствии с законом подлежать привлечению к уголовной ответственности, суду и наказанию по приговору суда".

Процедура импичмента в отношении Президента, вице-президента и других федеральных должностных лиц начинается с внесения в Палату представителей резолюции об импичменте. Резолюция передается либо в юридический комитет палаты, либо в специальный комитет, который рассматривает предъявленные обвинения с точки зрения их значимости и обоснованности. Если комитет одобряет резолюцию, он передает ее на рассмотрение самой Палаты представителей, которая в качестве "Великой общенациональной камеры предания суду" простым большинством голосов принимает статьи импичмента и направляет их Сенату для решения дела по существу. Сенат не может отклонить статьи импичмента, он обязан принять дело к рассмотрению в качестве "Высокого суда импичмента". В случае рассмотрения дела Президента председательствует в Сенате не вице-президент, а председатель Верховного суда. Правила процедуры, которая в целом аналогична судебной, устанавливаются председателем, но могут быть изменены по решению большинства сенаторов. Президент и другие лица, подлежащие импичменту, при судоговорении могут сами присутствовать в Сенате либо их представляют атторнеи. После рассмотрения доказательств, допроса свидетелей и заслушивания мнений сторон Сенат тайным голосованием решает вопрос о виновности. Для вынесения обвинительного вердикта необходимо две трети голосов присутствующих и голосующих сенаторов. Наказание в случае признания виновным состоит в отстранении от должности, но осужденный затем может быть привлечен к ответственности судами общей юрисдикции.

На всех федеральных должностных лиц, подвергнутых процедуре импичмента и признанных виновными, не распространяется президентское право помилования. Это право применяется только к тем лицам, в отношении которых вынесен приговор судом общей юрисдикции. С этой точки зрения представляет интерес странное и неконституционное решение, принятое Президентом Дж. Фордом 8 сентября 1974 г. Оно "обрушилось, как бомба, на сонную американскую публику" <49>. Дело в том, что в ходе слушаний и расследований Уотергейтского дела выяснилось, что Р. Никсон совершил значительное число не только должностных злоупотреблений, но и самых ординарных уголовных преступлений. В связи с этим возник вопрос о привлечении его к судебной ответственности в общем порядке вне зависимости от того, будет он признан виновным Сенатом или нет. Вынужденный уход в отставку Р. Никсона с должности президента пресек процедуру импичмента, но оставил открытым вопрос о его уголовной ответственности.

<49> Kurland Ph. Op. cit. P. 136.

Будучи вице-президентом, а также после вступления в должность президента Дж.

Форд высказывался против помилования Р. Никсона, ссылаясь на то, что "американский народ этого не потерпит". На своей пресс-конференции 28 августа 1974 г. Дж. Форд в полном соответствии с американским конституционным правом заявил, что вопрос о помиловании Р. Никсона не может быть решен до тех пор, пока суд не предпримет в отношении его соответствующих действий. И тем не менее спустя десять дней он, вопреки Конституции, своим решением освободил Р. Никсона от имеющей место быть уголовной ответственности.

Трудно сказать, станет ли это беспрецедентное решение образцом для других президентов в аналогичных ситуациях и как оно будет истолковано кругом лиц, к которым оно может быть применено. Во всяком случае, это решение является не только свидетельством недалекости Дж. Форда, но и лишним доказательством того, что президенты могут принимать самые неожиданные решения, нимало не согласующиеся с Основным Законом.

До Уотергейтского скандала импичмент почти единодушно считался спящей прерогативой Конгресса, практически мало значимой. До инцидента с Р. Никсоном импичмент применялся 13 раз и только в четырех случаях подвергнутые этой процедуре были признаны Сенатом виновными и отстранены от занимаемых ими должностей. Из 13 федеральных должностных лиц, в отношении которых была возбуждена процедура импичмента, один был сенатором, один военным министром, один президентом, а 10 были федеральными судьями <50>. Таким образом, импичмент в руках Конгресса оказался оружием, которое больше использовалось против судебной власти, чем против исполнительной. Однако это отнюдь не означает, что импичмент не может быть использован Конгрессом для результативного влияния на исполнительную ветвь власти. Следует иметь в виду, что импичмент представляет собой чрезвычайно громоздкую процедуру, которая на длительное время может парализовать обычную деятельность законодательного органа страны. Если же эта процедура возбуждена против Президента, то парализованными на время могут оказаться обе ветви власти, а частично и судебная. Поэтому оценивать эффективность импичмента в рамках системы сдержек и противовесов следует не с точки зрения частоты его применения (14 раз за 195 лет), а с точки зрения возможности его использования в критических ситуациях. В 1974 г. процедура импичмента не была доведена до конца, но Р. Никсон ушел с поста президента. Импичмент, подобно праву президентского вето, есть оружие стратегическое, а не тактическое. Поэтому он, пребывая втуне, тем не менее оказывает влияние на поведение главы исполнительной ветви власти и всех тех высших федеральных должностных лиц, которые потенциально могут стать его жертвами.

<50> Impeachment and the US Congress. Congressional Quarterly. 1974. Mar. P. 8, 9.



### **Взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в финансовой сфере**

Взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в финансовой сфере в том виде, в каком они существуют в настоящее время, чрезвычайно сложны, запутанны и противоречивы. Эти отношения охватывают великое множество органов, учреждений, ведомств, общественных организаций и частных лиц. Их объектом являются сотни миллиардов долларов, расходуемых федеральным Правительством на различные нужды - от ракетных систем до охраны окружающей среды. Сюда же входят федеральные налоги и иные источники доходов. Короче говоря, значение финансовых отношений в современную эпоху совершенно несоизмеримо с теми скромными финансовыми отношениями, которые существовали в конце XVIII в. Этим объясняется удивительная немногословность американской Конституции по данному предмету: в конституционной схеме разделения властей взаимоотношения Президента и Конгресса в финансовой сфере определены крайне фрагментарно, о роли же Верховного суда в этой сфере вообще ничего не сказано.

Позиция Конгресса в финансовой области определяется прежде всего разд. 8 ст. I Конституции, которая устанавливает перечень предметов правового регулирования, относящихся к компетенции законодательной ветви власти. По букве Основного Закона Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы, которые должны быть единообразны на всей территории Соединенных Штатов.

Правило единообразия распространяется только на косвенные налоги, прямые же налоги вводятся в соответствии с правилом пропорциональности <51>. Последующие решения Верховного суда придали налоговым положениям Конституции всеобъемлющий характер в том смысле, что Конгресс может обложить налогом любой объект, за исключением товаров, вывозимых из какого-либо штата.

<51> The Constitution of the United States of America: Analyses and interpretation. P. 128, 129.

Конституция предоставляет Конгрессу право брать деньги в кредит от имени Соединенных Штатов. Это значит, что, беря займы деньги (Конституция ничего не говорит о том, кто может быть заимодавцем. - А.М.), Конгресс создает для Соединенных Штатов в лице их высших органов государственной власти подлежащее строгому исполнению обязательство выплатить долг на тех условиях и в те сроки, которые были установлены соглашением, и не может в последующем изменить в одностороннем порядке условия соглашения.

Далее Основной Закон говорит о том, что Конгресс имеет право набирать и содержать армию, однако при этом оговаривается, что никакие денежные ассигнования в этих целях не должны производиться более чем на двухлетний срок. Следующий пункт разд. 8 наделяет Конгресс правом создавать и содержать флот.

К финансовым полномочиям Конгресса имеет отношение разд. 7 ст. I, в котором сказано: "Все законопроекты о государственных доходах исходят от Палаты представителей; как и по другим законопроектам, Сенат соглашается с ними либо вносит к ним поправки".

Что касается Президента США, то о его финансовых полномочиях Конституция не содержит никаких прямых положений. Она ничего не говорит о какой-либо инициативе главы исполнительной власти по финансовым вопросам. Более того, Конституция вообще не упоминает о какой-либо связи Президента с финансовой деятельностью Конгресса. Все современные полномочия Президента в сфере финансовых отношений в рамках системы сдержек и противовесов либо выводятся из смысла тех или иных конституционных положений, либо делегируются ему Конгрессом.

В процессе конструирования подразумеваемых или присущих Президенту финансовых полномочий, как, впрочем, и многих других, весьма свободному расширительному толкованию был подвергнут ряд положений Конституции, касающихся формального статуса главы исполнительной ветви власти. Так, скажем, законодательная инициатива Президента по финансовым вопросам выведена из разд. 3 ст. II Конституции, в котором сказано: "Президент периодически предоставляет Конгрессу информацию о положении

Союза и рекомендует к его рассмотрению такие меры, каковые он сочтет необходимыми и целесообразными..." Совершенно естественно, что из этого конституционного текста можно легко вывести право Президента предлагать Конгрессу меры, касающиеся государственных доходов и расходов, хотя из буквы и духа Основного Закона вытекает, что инициатором всех подобных мер должен стать сам Конгресс.

Не менее вольному толкованию был подвергнут еще один пункт разд. 3 ст. II Конституции, в котором говорится, что Президент "заботится о том, чтобы законы добросовестно исполнялись". Творцы "живой" Конституции в данном случае были поставлены перед более простой задачей - распространить правоприменительные права и обязанности Президента на все законодательство, включая финансовое. Это означало на практике не только исполнение бюджета органами исполнительной ветви власти, но и затруднение осуществления Конгрессом контрольных полномочий.

К сказанному следует добавить, что из числа немногих подробно регламентированных конституционных полномочий Президента в сфере финансовых отношений широкое применение получило право вето.

Таким образом, "отцы-основатели", составляя Основной Закон страны, позаботились о том, чтобы все полномочия по распоряжению государственными финансами были сосредоточены в руках законодательной ветви власти. Однако с первых дней существования Американской Республики сложилась совершенно иная практика. Начнем с того, что согласно Акту Конгресса от 2 сентября 1789 г. был создан департамент казначейства (министерство финансов), который стал органом исполнительной ветви власти, не только формулирующим рекомендации в области финансовой, налоговой и фискальной политики, но и осуществляющим правоприменительные функции в этой области государственного управления.

В течение более ста лет бюджетная деятельность исполнительной ветви власти носила бессистемный, хаотический характер. Департаменты и другие ведомства, входившие в эту ветвь, представляли свои бюджетные сметы независимо друг от друга, без должного согласования, после чего они чисто механически сводились воедино и в таком виде представлялись Конгрессу. Неоднократно возникали конфликты между Белым домом и Капитолием по бюджетным вопросам, причем законодатели несколько раз ставили под сомнение конституционность бюджетных полномочий Президента и его ответственность в этой сфере.

Говоря о крайне сложных и запутанных отношениях двух ветвей власти в финансовой области, остановимся лишь на некоторых наиболее важных аспектах этих отношений. Прежде всего, следует иметь в виду, что, в отличие от многих других стран, в США любой финансовый закон принимается Конгрессом дважды (речь в данном случае идет не о чисто финансовых законах, а обо всех тех законах, которые предусматривают расходование средств из государственного казначейства). Первоначально принимается разрешающий закон, предусматривающий осуществление определенных мероприятий и производство определенных расходов. Однако никаких фактических выплат на основании такого разрешающего закона не может быть произведено - для этого необходимо принятие билля об ассигнованиях или денежного билля, который содержит обязательное для федерального казначейства предписание о выплате определенной суммы денег из государственного бюджета.

Разрешающие законопроекты разрабатываются и вносятся в соответствующие палаты всеми постоянными комитетами по их отраслям государственного управления. Такого рода практика проложила дорогу всем комитетам Конгресса для участия в бюджетном процессе. Что касается биллей об ассигнованиях, то они разрабатываются и докладываются палатам только комитетами об ассигнованиях и их подкомитетами. Билли об ассигнованиях именуются денежными биллями потому, что только на основании содержащихся в них предписаний могут быть произведены казначейством выплаты в установленных ими размерах.

Посредством принятия разрешающих биллей, определяющих ежегодные уровни расходов, постоянные комитеты и Конгресс в целом осуществляют контроль над исполнительными агентствами. Поэтому, хотя разрешающие билли и не обязательны для казначейства, исполнительная ветвь власти и ее соответствующие подразделения проявляют к ним далеко не бескорыстный интерес, что порождает конфликты между Белым домом и Капитолием. Далее, содержащееся в разрешающем билле предписание об уровне расходов может оказаться существенной поддержкой федеральному агентству или программе при установлении комитетами по ассигнованиям точного размера выплат. Отсюда возможность конфликта между специализированными постоянными комитетами и комитетами по ассигнованиям. Причина таких конфликтов заключается в том, что между разрешенными расходами и ассигнованными суммами возникает разрыв, который, например, по федеральным программам в начале 70-х годов превышал 10 млрд. долларов. "Прохождение законов о расходах через палаты Конгресса дважды, - пишет исследователь американских финансовых отношений П.Д. Баренбойм, - дает некоторым законодателям возможность голосовать за санкцию на расходование денег для определенных целей, а затем, через некоторое время, под каким-то предлогом проголосовать против реального выделения денег на эти цели. Такая тактика дает возможность несколько уменьшить разрыв между предвыборной демагогией и реальной политикой" <52>.

<52> Баренбойм П.Д. Взаимоотношения Президента и Конгресса США в сфере финансовых полномочий: Автореф. канд. дис. М.: МГУ, 1977. С. 18.

С 1921 г. институционализована практика бюджета исполнительной власти, состоящая в том, что активная бюджетная инициатива осуществляется только Президентом и подчиненными ему ведомствами и учреждениями. Конгресс, конечно, не безропотно утверждающая инстанция - его роль значительно весомее и активнее. Однако даже самые эффективные акции Капитолия в сфере финансовых отношений представляют собой по большей части лишь реакцию на соответствующие инициативы исполнительной ветви власти.

Особый интерес представляют взаимоотношения всех трех ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной - в такой специфической области, как сбалансирование федерального бюджета.

В 70-е гг. прошлого века в стране прошла шумная кампания за принятие специальной поправки к Конституции, которая обязала бы власти принимать только сбалансированные бюджеты и тем самым искоренила бы всяческий дефицит. В Конгресс вносились многочисленные проекты поправок. В марте 1979 г. бюджетный комитет Сената опубликовал доклад, в котором были проанализированы различного рода проекты поправок о сбалансированном бюджете. В этом докладе указывалось на недостатки всех предложенных поправок к Конституции и высказывалось мнение, что "бюджетную дисциплину" лучше вводить не посредством конституционных новаций, а используя для достижения этой цели иные средства и методы <53>.

<53> Congressional Record. 1979. Mar. 9. P. 2550.

На страницах печати появились выступления о том, что принятие поправки о бездефицитном бюджете покалечит способность федерального Правительства служить балансиром для национальной экономики. Высказывалось опасение, что такую конституционную поправку можно будет легко обойти, а это неизбежно приведет к потере уважения ко всей правовой системе. К тому же подчеркивалось, что предлагаемые проекты поправок не предусматривают никакого наказания за принятие несбалансированного бюджета.

Самое серьезное опасение состояло в том, что принятие поправки о бездефицитном бюджете необратимо исказит всю конституционную систему сдержек и противовесов. Практическое осуществление содержащихся в поправке предписаний потребует от Конгресса уступки своих огромных полномочий судам и Президенту. Председатель Федерального резервного управления Пол Волкер предупредил Конгресс, что применение подобной поправки приведет к тому, что Президент получит право налагать выборочное или постатейное вето на любые бюджетные предписания и право удерживать по своему желанию любые федеральные ассигнования.

Остается до сих пор неясным, кто сможет принудительно осуществить предписания бюджетной поправки. Высказывается мнение, что окончательное решение по всем статьям бюджета должно выноситься Верховным судом США. Короче говоря, делаются предложения, согласно которым федеральные суды станут фактически управлять страной, не говоря уже об огромном количестве бюджетных исков, однако реальных возможностей для принятия Конгрессом бюджетной поправки и последующей ее ратификации тремя четвертями штатов пока нет.

Старая идея разделения властей, будучи перенесена на американскую почву, приобрела новые черты и наполнилась новым содержанием. В американских колониях, а затем независимых государствах, объединившихся после принятия Конституции в Соединенные Штаты Америки, существовали особые социально-экономические условия. Основатели Американской Республики не считали верховенство парламента панацеей от всех зол. "Многие учредители американской Конституции, - пишут американские авторы, - не без оснований опасались беспрецедентной власти формально народных законодательных собраний, усматривая в них угрозу собственности и торговле" <54>. В то же время они не испытывали, подобно французам, недоверия к судам, которые во Франции до революции 1789 г. были слепым орудием в руках монархии.

<54> Glendon M.A., Gordon M.W., Osakwe Chr. Comparative legal traditions in a nut shell. St. Paul (Minn.), 1982. P. 55.

Созданная на основе американской версии теории разделения властей, система сдержек и противовесов, как и вся политико-правовая надстройка, соответствовала социально-экономическим потребностям небольшого, по нынешним понятиям слаборазвитого государства. Однако страна росла и развивалась и в конечном счете превратилась в огромную сверхдержаву с высоко развитой экономикой. Развивалась,

усложнялась, совершенствовалась и система сдержек и противовесов. Одновременно менялось и само представление о разделении властей. Сейчас в американской литературе уже редко можно встретить рассуждения о системе сдержек и противовесов, которые не принимали бы в расчет влияния таких факторов, как крупный капитал, постоянная бюрократия, партии, группы давления, средства массовой информации.

За время своего почти двухсотлетнего существования система сдержек и противовесов претерпела многочисленные изменения и неоднократно оказывалась в кризисных ситуациях. Однако в конечном счете она каждый раз проявляла, как и все Американское государство, способность адаптироваться к меняющимся внутренним и внешним условиям.

### Контрольные вопросы к главе 12

1. Конституционный принцип разделения властей.
2. Эволюция теории разделения властей на североамериканском континенте.
3. Соотношение конституционного принципа разделения властей и принципа сдержек и противовесов.
4. Значение судебной власти в системе разделения властей.
5. Механизм взаимодействия исполнительной и законодательной властей в рамках системы сдержек и противовесов.
6. Односторонние полномочия главы исполнительной власти (в рамках системы сдержек и противовесов).
7. Полномочия законодательной власти (в рамках системы сдержек и противовесов).
8. Взаимоотношения законодательной и исполнительной властей в финансовой сфере (в рамках системы сдержек и противовесов).
9. Импичмент. Порядок процедуры импичмента.
10. В чем суть Уотергейтского дела?