

## ТЕМА XI. КОНСТИТУЦИЯ США 1787 ГОДА

### **§ 11.1. Возникновение США и принятие Конституции 1787 г.**

#### **§ 11.2. Правовое положение Президента США**

#### **§ 11.3. Правовое положение Конгресса США**

#### **§ 11.4. Судебная система США**

#### **§ 11.5. Форма государственного (политико-территориального) устройства США**

#### **Список рекомендуемой литературы**

### **§ 11.1. Возникновение США и принятие Конституции 1787 г.**

К XVII веку на территории нынешних Соединенных Штатов Америки находилось 13 британских колоний, заселенных, главным образом, выходцами из Англии, Уэльса, Шотландии и Ирландии. Первая же английская колония на восточном побережье будущих США - форт Джеймстаун - была основана в 1607 г.

Население первых британских колоний, созданных торговыми компаниями, состояло из законтрактованных сервентов (пауперов и заключенных), т.е. лиц, обязанных в течение трех-четырех лет выплатить компании стоимость их проезда в Новый Свет, и их «управляющих». В 1619 г. появляются первые рабы-негры. Затем нарастает волна политических и религиозных диссидентов и иных свободных переселенцев.

Первые колонии (Вирджиния, Плимут, Массачусетс) были чисто коммерческими предприятиями и их правовой статус определялся колониальными хартиями, которые представляли собой своеобразные договоры между Британской короной и акционерами той или иной компании.

В целом, все колонии разделялись на три группы. Род-Айленд и Коннектикут, имевшие хартии самоуправления колоний, фактически представляли собой своеобразные республики, поскольку все органы управления на их территории избирались.

Пенсильвания, Делавэр и Мэриленд принадлежали частным владельцам. Остальные восемь - Массачусетс, Нью-Гэмпшир, Нью-Йорк, Нью-Джерси, Вирджиния, Северная и Южная Каролина и Джорджия - являлись владениями Британской короны. В этих колониях управление осуществлялось губернаторами, но создавались также и двухпалатные законодательные собрания. Решения колониальных законодательных собраний могли быть отменены либо назначавшимся короной губернаторами, наделенными правом абсолютного вето, либо королем через Тайный совет.

Кроме того, в Массачусетсе была установлена теократическая олигархия, притеснявшая свободу совести и вероисповедания, кроме христианского пуританизма.

По мере экономического развития колоний и формирования местной буржуазии противоречия между колониями и метрополией возрастили и, в конце концов, вылились

в войну за независимость, которая шла с 1775 по 1783 годы и завершилась подписанием мирного договора. Революционная война американского народа сопровождалась формированием армейских подразделений, которые, проводя решительные военные действия, уже в марте 1776 года заняли Бостон. В мае того же 1776 года был созван в Филадельфии 2-й Континентальный Конгресс представителей английских колоний, поднявшихся на борьбу за независимость.

На этом Конгрессе был учрежден комитет для составления проекта Декларации независимости. В этот комитет вошли такие известные личности, как Томас Джэфферсон, Джон Адамс, Бенджамин Франклин, Роберт Ливингстон и Роджер Шерман. Автором же окончательного варианта проекта, представленного комитетом Конгрессу 28 июня, был Томас Джэфферсон.

4 июля 1776 года после бурного обсуждения проекта Конгресс принял Декларацию независимости Соединенных Штатов Америки. В данной Декларации просматривается идея будущего объединения штатов в единое государство. Она выдвигалась от имени тринадцати штатов. Однако пройдет еще долгих 11 лет, прежде чем конфедерация США постепенно перерастет в федеративный союз.

Постепенно в рамках слабого конфедеративного объединения 13 независимых штатов вызревали те экономические, социальные, идеологические и политические условия, которые подталкивали их к еще большему сплочению «вечного союза» - созданию единого государства. Так, в феврале 1787 г. Конгресс принял резолюцию о созыве в мае в Филадельфии специального конвента из делегатов, назначаемых штатами, с единственной целью пересмотреть статьи конфедерации. Однако конвент пошел дальше - он разработал и принял конституцию (заседание проходило при закрытых дверях с 14 мая по 17 сентября 1787 г.). Конституция, естественно, отразила интересы социальных групп, представленных в конвенте: рабовладельцев, земельной аристократии, крупной буржуазии, т.е. собственников, отчетливо понимавших цели и задачи создаваемой ими конституционной системы. Состав конвента был немногочисленным. Из 74 делегатов, назначенных в него, лишь 55 участвовало в работе. К тому же целый ряд из них покинул конвент, и только 39 поставили свои подписи под текстом основного закона. Принятая 17 сентября 1787 года, Конституция США была передана в Континентальный Конгресс, который 28 сентября направил ее легислатурам (законодательный орган) штатов, где она и была в дальнейшем ратифицирована их конвентами. Для вступления ее в силу необходима была ратификация в большинстве штатов. Первым, одобравшим ее 7 декабря 1787 г., был штат Делавэр; девятым штатом стал Нью-Гэмпшир, благодаря ратификации которого 21 июня 1788 г., этот документ вступил в силу.

Конституция США состоит из преамбулы (в которой говорится о народе, принимающем эту конституцию в целях создания более совершенного союза, утверждения правосудия и внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и свободе), а также из семи статей, обозначенных римскими цифрами. Большинство статей делятся на разделы. Конституция США построена по принципу разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Она весьма лаконична, многие ее статьи носят общий характер, отсюда исключительная важность ее толкования, являющаяся прерогативой Верховного Суда США.

Поскольку текст Конституции 1787 г. не содержал в себе отдельного раздела, посвященного гражданским правам и свободам, это вызвало недовольство

демократически настроенных слоев населения, и в июне 1789 г. по предложению Д. Мэдисона были внесены 10 поправок к Конституции, ставших известными как Билль о правах. К декабрю 1791 г. поправки были ратифицированы штатами и вступили в силу. В настоящее время насчитывается 27 действующих поправок.

Исторически первая писаная Конституция США - прогрессивный документ, поскольку она оказала влияние на вновь возникающие конституции многих стран мира. Эта конституция закрепила образование суверенного федеративного государства, возникшего в результате освободительной борьбы народа против британской короны, провозгласила принцип народного суверенитета, определила демократические принципы организации государственности: народное представительство, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей и т.д. Наконец, она установила, что федеральное право имеет приоритет над правом штатов. Под влиянием этой Конституции стала распространяться доктрина конституционализма.

Таким образом, США в соответствии с Конституцией 1787 г. являются по форме правления президентской республикой, по форме политico-территориального устройства - относительно централизованной федерацией, страной с демократическим государственным режимом.

Содержащиеся в Конституции пробелы с годами восполняются очень незначительно. В результате в США наравне с писанным законом действует так называемая «живая» конституция, регулирующая отношения конституционного уровня и формулируемая Конгрессом, президентом страны, Верховным Судом и включающая также конвенционные нормы.

К настоящему времени некоторые поправки изменили положения предыдущих поправок, которые в свою очередь модифицировали первоначальный текст, например, последовательное преобразование и уточнение порядка избрания и замещения должностей президента и вице-президента, установленного в ст. II и поправках XII, XX и XXV.

Первоначальная конституция, главным образом, определяла структуру органов государственной власти и регулировала их взаимоотношения, построенные на принципе сдержек и противовесов, т.е. распределяла компетенцию «по горизонтали» на федеральном уровне. В статьях I-III, устанавливала порядок изменения самого основного закона в статье V, часть из которых утратила силу, например, о признании США доконституционных долгов, а другие, наоборот, приобрели особое значение - это нормы о соотношении внутреннего и международного права. Наконец, статья VII говорит о вступлении в силу самой конституции. Как известно, степень демократизма любой конституции определяется, прежде всего, объемом закрепленных в ней прав и свобод граждан, их гарантированностью и некоторыми другими элементами - правовым положением центрального представительного органа, объемом его полномочий, структурой. Конституция США первоначально почти не содержала положений о правах и свободах граждан, хотя при ее выработке раздавались требования о включении специального билля о правах. В то время права и свободы содержались в конституциях штатов, и отказ закрепить их в основном законе страны диктовался стремлением ограничить возможности для борьбы народных масс, зараженных общим духом революции на американском континенте. Тем не менее, ряд важных норм можно найти в тексте Конституции США. Так, в разделе 9 статьи I говорится о запрещении приостановки действия правила *habeas corpus* (защищающего неприкосновенность

личности), если только того не потребует общественная безопасность в случае мятежа или вторжения. Тот же раздел запрещал принимать билли об опале и законы ex post facto; немаловажное значение имеет и норма второго раздела статьи III о рассмотрении всех уголовных дел судом присяжных, а также положение следующего раздела названной статьи об определении состава государственной измены и его ограничительных условиях. Нельзя не упомянуть и о норме второго раздела статьи IV: «Граждане каждого штата имеют право на все привилегии и вольности граждан других штатов». Здесь нельзя не упомянуть о том, что в первоначальном тексте Конституции США из числа полноправных граждан были исключены негры и индейцы (абз. 3 раздела 2 статьи IV). Позже в текст Конституции были внесены поправки, исключившие неравноправие указанных лиц. Свои внешние осовременные очертания Конституция стала принимать с присоединением к ней поправок, содержащих права и свободы граждан; причем четыре из них в «чистом виде» регулируют вопросы активного избирательного права (поправки XV, XIX, XXIV и XXVI); отчасти этот институт затрагивается в других положениях Конституции. Как уже было сказано, права и свободы граждан в основном закреплены в первых десяти поправках (Билль о правах). Здесь закреплены свободы вероисповедания, слова, печати, право обращения с петициями к правительству, неприкосновенность жилища и личности, право ношения оружия, право собственности, право на скорый и публичный суд, запрещение вторичного обвинения по одному и тому же делу и, как говорилось, избирательное право. Характер закрепленных прав и свобод указывает на то, что они относятся лишь к политическим и личным, и среди них почти целиком отсутствуют социально-экономические права и свободы. Фактически последние ограничиваются положениями поправки V, устанавливающей: «Никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения» и «никто не должен лишаться... имущества без законного судебного разбирательства».

Нельзя не отметить и того обстоятельства, что права и свободы сформулированы довольно расплывчато, неконкретно, без должной детализации, что открывает широкий простор для их ограничительного толкования и регламентации. Однако если оценивать объем прав и свобод с исторической точки зрения, то нельзя не признать, что для своего времени он был достаточно велик.

Из текста Конституции видно, что за основу построения системы государственной власти был взят принцип разделения властей, который в американских условиях трансформировался в так называемую систему сдержек и противовесов (checks and balances). Причем сама конституция проводила организационное разделение между тремя «ветвями» государственной власти - Конгрессом, Президентом и Верховным Судом, каждой из которых была представлена возможность действовать самостоятельно в конституционных рамках. Установленные отношения между названными органами как в прошлом, так и сейчас имеют целью предотвратить усиление одного из них за счет другого и воспрепятствовать одной из частей этой системы, прежде всего, парламенту, как наиболее подверженому влиянию демократических сил, действовать в направлении, противном направлениям других органов. Подобное уравновешивание государственной системы препятствует возможным демократическим нововведениям, но в то же время препятствует узурпации власти со стороны какого-либо одного из названных органов. В повседневной

действительности деятельность Верховного Суда и Президента США осуществляется на основе законов, принятых Конгрессом, а, с другой стороны, Президент имеет право отлагательного вето в отношении законов. Верховный Суд, в свою очередь, может признать законы неконституционными и тем самым парализовать их действие.

Одновременно президентские полномочия распространяются на Верховный Суд: Президент назначает его председателя и членов суда, но при участии законодательной власти, поскольку эти назначения утверждаются Сенатом двумя третями голосов присутствующих сенаторов. Так, в известном решении *United States v. Richard Nixon* (Соединенные штаты против Ричарда Никсона), вынесенном в июле 1974 г., Верховный Суд США пояснил: «Конституция не только рассредоточила власть для лучшего обеспечения свободы, но она также предполагает, чтобы на практике рассредоточенная власть была объединена в целое для эффективного управления. Конституция предписывает, чтобы ветви власти были одновременно отделены друг от друга и взаимозависимы, являясь автономными и взаимодействующими друг с другом».

Итак, принцип разделения властей проведен через все важные положения Конституции. Он выражается, в частности, в раздельном и последовательном изложении правового статуса названных «ветвей» власти. По всему было видно, что созданная система органов первоначально слабо опиралась на основу государственной власти - на избирательный корпус. Большинство учрежденных федеральных институтов не избиралось всеобщим и прямым голосованием. Президент получал и получает власть в результате косвенных выборов; в начальный период выборщики президента редко определялись прямыми выборами; гораздо чаще их избирали легислатуры штатов. Сенат - верхняя палата Конгресса - до 1913 г. состоял из членов, также избиравшихся легислатурами штатов, а Верховный Суд и поныне остается назначаемым органом. Только палата представителей с 1789 г. формируется путем прямого голосования.

Кстати, фактические отношения между тремя основными органами власти США - Конгрессом, Президентом и Верховным Судом - постоянно изменяются, но сам принцип разделения властей остается незыбленным.

Конституция США - малоподвижный, трудноизменяемый документ, что объясняется сложной процедурой внесения поправок. Она предусматривает два способа: 1) двумя третями обеих палат Конгресса или 2) по требованию легислатур двух третей штатов. Конгресс созывает конвент, который и предлагает поправки. Для ратификации поправок установлен еще более сложный порядок - они утверждаются легислатурами трех четвертей штатов или конвентами в трех четвертях штатов, смотря по тому, какой из этих двух способов ратификации предложит Конгресс. Начиная с XVIII поправки Конгресс стал обычно устанавливать срок для ратификации. Верховный Суд в 1939 г. по делу *Coleman v. Miller* (Колеман против Миллера) заявил, что вопрос о времени, в течение которого достаточное число штатов могут выразить свое отношение к поправке, является политическим и разрешается Конгрессом. Если за установленный срок поправка не ратифицирована, то она считается отвергнутой. В то же время Конгресс может и продлить время ратификации. Юридически в принятии поправок участвуют только законодательные органы Федерации и штатов или специально избранные для этого конвенты. Единственное исключение составляла процедура принятия поправки в марте 1861 г., которая не была впоследствии ратифицирована. Она была подписана главой исполнительной власти - президентом Дж. Бьюкененом. Подпись президента не имела и сейчас не имеет какого-либо юридического значения;

это обстоятельство находится в некотором противоречии с существующей законодательной процедурой, при которой промульгация принятого Конгрессом проекта является завершающей стадией законотворчества.

Поправки по своему содержанию не отличаются особым разнообразием. Две поправки - XVIII и XXI - о введении и упразднении «сухого закона» - представляют лишь исторический интерес и ничего не меняют в тексте конституции. Некоторые поправки, например, XIX, XXII и XXV, как бы дополняя друг друга, касаются института президентской власти, а четыре - свидетельствуют о медленной эволюции активного избирательного права. Билль о правах и поправки XI, XIII и XVI остались неизменными со времени их принятия. До октября 1985 г. было предложено 9984 поправки, при этом число предложений колебалось в различные периоды от наименьшего - 58 в течение десятилетия 1841-1850 гг., до наибольшего - 2715 с 1961 по 1970 гг. Известно, что 43 поправки были переданы на ратификацию, и только 27 из них были утверждены. Особый интерес вызывает и то обстоятельство, что некоторые действующие поправки были приняты целым рядом штатов значительно позже того момента, когда они вступили в силу. Так, штаты Джорджия, Коннектикут и Массачусетс ратифицировали Билль о правах к его 150-летней годовщине, то есть в марте-апреле 1939 г. Штаты Нью-Джерси и Пенсильвания не предприняли каких-либо действий для ратификации XI поправки. Штат Массачусетс утвердил XII поправку только в 1961 г., хотя она вступила в силу в 1804 г. Штат Кентукки утвердил XIII поправку лишь в 1976 г.; а штат Миссури не ратифицировал ее до сих пор. XIV поправка, действующая с 1868 г., была ратифицирована штатами Калифорния и Мэриленд в 1959 г., а Кентукки - в 1976 г. XV поправка была утверждена штатом Орегон в 1959 г., Калифорнией - в 1962 г., Кентукки - в 1976 г. и не была ратифицирована штатом Теннесси. Этот перечень можно продолжить. Конечно, отказ в рассмотрении или отклонение поправки не имеют юридического значения, поскольку требуемое число ратификаций получено. В подобном поведении штатов интересен сам факт отношения к поправкам. Таким образом, значение Конституции США неоднозначно для различных периодов истории этой страны. В свой начальный период она носила исторически прогрессивный характер, поскольку способствовала развитию новых, капиталистических производственных отношений. Ее влияние на конституционный опыт других стран заметно до сих пор, и особенно на основные законы латиноамериканских государств (построение органов государственной власти, распределение между ними компетенции, похожая компетенция Верховного Суда, элементы федерализма). В настоящее время Конституция США выглядит как умеренно-демократический документ, по многим параметрам демократии уступающий основным законам стран Западной Европы и других регионов современного мира. И, тем не менее, обеспечив правовую защиту механизма реализации принципа «разделения властей», а также системы «сдержек и противовесов», Конституция США смогла обеспечить и свою собственную защиту, что нашло подтверждение в ее более чем 200-летней истории.

## § 11.2. Правовое положение Президента США

В соответствии с Конституцией США исполнительную власть в федерации осуществляет Президент. Назначаемые им министры помимо управления своей отраслью выполняют роль советников Президента, составляя его кабинет с правом совещательного органа, но не являются самостоятельным правительством. Министры здесь лишены своего председателя (премьер-министра) - в этой роли выступает сам Президент. По обсуждаемым вопросам в кабинете Президента не требуется голосования - решения принимает сам Президент.

Среди руководимых Президентом ведомств встречаются и такие, которые имеют более важный статус, чем министерство, например, Совет национальной безопасности, ныне руководимый Вице-президентом. Кандидатура Вице-президента предлагается кандидатом в Президенты и выбирается одновременно с кандидатурой Президента от соответствующей партии. Вновь избранный Вице-президент замещает в случае болезни Президента, выполняет его отдельные поручения и постоянно председательствует в Сенате.

Президент и Вице-президент США до сих пор избираются в соответствии с Конституцией США косвенным путем - выборщиками сроком на четыре года. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более двух раз подряд. Это правило распространяется и на Вице-президента.

На новых выборах Президента и Вице-президента США избиратели голосуют не за кандидата, а за выборщиков Президента. В соответствии с законодательством США кандидат в Президенты должен быть не моложе 35 лет, иметь гражданство США по рождению и проживать постоянно в США не менее 14 лет. Кандидат в Президенты сначала выдвигается на первичных партийных выборах в первичных организациях, здесь же он избирается кандидатом от той или иной партии на национальный съезд партии. Итак, в каждом штате должно быть избрано такое количество выборщиков, которое соответствует числу конгрессменов и сенаторов, избранных от данного штата. От округа Колумбия избираются также три выборщика (он расположен в границах г. Вашингтона). Всего же выборщиков должно быть 538 человек. Каждый штат составляет один избирательный округ. Обычно избирателям предлагается два списка выборщиков от двух партий (Республиканской и Демократической). В этом случае избиратели голосуют в целом за тот или иной список выборщиков. При подсчете голосов используется мажоритарная система относительного большинства.

Выборщики, после того как их выборы состоялись, голосуют за кандидатуру Президента. Выборщик формально может голосовать за любую кандидатуру, но фактически его голосование определяется партийной принадлежностью. Вот почему, когда становится известно количество выборщиков от определенной партии,

фактически считается, что выборы Президента уже состоялись, и проигравший кандидат поздравляет своего соперника. Однако юридически выборщики еще должны проголосовать, и они делают это в столицах своих штатов. После этого документы пересыпаются в Вашингтон, председателю Сената. По окончании подсчета результаты суммируются и оглашаются в присутствии членов Конгресса. Естественно, избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов выборщиков, - 270. В практике выборов Президента США дважды складывалась такая ситуация (в 1820 и 1824 гг.), когда ни один из кандидатов не набрал абсолютного большинства. В этом случае в соответствии с конституционным правом Палата представителей избирает Президента, а Сенат - Вице-президента из числа кандидатов, получивших большинство голосов выборщиков.

В общем виде Конституция устанавливает полномочия Президента, который обеспечивает выполнение законов и определяет полномочия всех должностных лиц федерации. Такая формулировка позволила расширить полномочия исполнительной власти путем применения конструкции подразумеваемых в Конституции полномочий. Одновременно Конгресс может делегировать Президенту чрезвычайные полномочия. В соответствии с записанными в Конституции полномочиями Президента, он представляет государство внутри страны и в международных отношениях, вправе заключать международные договоры с последующей их ратификацией Сенатом; он является главнокомандующим вооруженными силами и национальной гвардией. В соответствии с законом, который требует согласия Конгресса на использование американских вооруженных сил за рубежом, Президент принимает решения о ведении военных действий за пределами США. Так, американские войска по приказу Президента и с согласия Конгресса вели войну во Вьетнаме, Ливане, в 1999 г. в составе сил НАТО в социалистической Югославии, а в 2005 г. в Ираке.

Не имея права досрочного роспуска Конгресса, Президент имеет по отношению к нему весьма существенные полномочия. Президент обращается к нему с ежегодными посланиями - «Послания о состоянии Союза». Они содержат изложение политических целей главы исполнительной власти; Послания рассматриваются как программа законодательной деятельности Конгресса. Из других полномочий Президента в отношении Конгресса можно выделить право главы государства созывать Конгресс на специальные сессии.

Юридическим средством воздействия Президента на Конгресс является право вето в отношении законопроектов, принятых последним. Законопроект возвращается Президентом в Конгресс, который может преодолеть вето двумя третьими голосов в каждой из палат. В президентском арсенале есть также и «карманное вето» - разновидность обычного. Свое неодобрение акта Конгресса Президент выражает не письменным запрещением, а оставляя неподписаным законопроект до перерыва сессии Конгресса, когда такой перерыв наступает до истечения 10-дневного предусмотренного Конституцией срока для подписания акта Президентом. В этом случае Конгресс должен снова принять законопроект на следующей сессии.

Одновременно Президент не обязан излагать мотивы применения «карманного вето». В то же время некоторые Президенты очень часто прибегали к своему праву. Например, получивший прозвище «президент-вето» С.Г. Кливленд за два срока пребывания у власти (1885-1889 и 1893-1897 гг.) наложил вето 684 раза. Вето распространяется на весь законопроект, даже если глава государства не согласен лишь с его отдельными

положениями. Иными словами, если Президент не хочет промульгировать какую-либо часть законопроекта, он должен отвергнуть весь акт. Вето может быть применено к любому законопроекту, кроме вносящего изменения в Конституцию. В то же время для принятия Конгрессом поправок к Конституции требуется две трети голосов в обеих палатах; именно столько необходимо голосов и для преодоления вето Президента.

С согласия Сената Президент США назначает высших должностных лиц, министров, послов, судей Верховного Суда. Обычно простым большинством голосов Сенат утверждает назначения Президента. Вместе с тем бывают и случаи отказа в утверждении - главным образом, по моральным соображениям. Президент руководит огромным государственным аппаратом. Одновременно он несет ответственность за подготовку и исполнение государственного бюджета, по требованию (запросу) Конгресса представляет ему соответствующие документы. Он имеет право помилования, отсрочки приговоров, награждения медалями и другими знаками отличия (кроме орденов, так как их в США нет).

Весь сложный процесс деятельности главы государства во многом опирается на его правотворческую деятельность, которая проявляется в издании им указов, директив и исполнительных приказов, как правило, носящих нормативный характер.

Политической ответственности перед Конгрессом Президент не несет, но он может быть отстранен им от должности в порядке импичмента, в том случае если будет признан виновным во взяточничестве, измене и других тяжких преступлениях. Палата представителей Конгресса возбуждает эту процедуру, она же формирует обвинение, принимаемое большинством голосов списочного состава палаты. Затем документ, содержащий обвинение, передается в Сенат, который рассматривает дело по существу под председательством не Вице-президента, а председателя Верховного Суда США по правилам уголовного процесса с вызовом свидетелей, экспертов, представлением сторонами документов и т.д. и принимает решение. Это не простое решение Сената принимается тайным голосованием не менее 2/3 голосов от списочного числа сенаторов. В решении Сената говорится только об отстранении президента от должности или об отказе в этом. В случае отстранения Президента, он может быть затем привлечен к ответственности за уголовное преступление как обычное лицо. В истории США ни один Президент в порядке импичмента не был уволен, хотя этот вопрос Сенатом рассматривался дважды - в 1868 г. (против Эндрю Джонсона) и в 1999 г. Против Президента может быть обращен и гражданский иск Верховным Судом США. Так, в 1999 г. импичмент по отношению к Президенту Б. Клинтону не состоялся из-за нехватки голосов в Сенате, и, тем не менее, суд оштрафовал его на 90 тыс. долл. за ложь под присягой.

Таков на сегодняшний день конституционный статус Президента США, который является главой государства и одновременно возглавляет исполнительную власть в федерации.

### § 11.3. Правовое положение Конгресса США

В соответствии с Конституцией Конгресс США состоит из двух палат: Палаты представителей и Сената. Палата представителей избирается в составе 435 депутатов на два года по одномандатным округам, по которым, как правило, баллотируются два кандидата: от Республиканской и Демократической партий. Сенаторы избираются сроком на шесть лет, по два от каждого штата, обычно баллотируется список от названных партий. Однако в этом случае действует принцип ротации: треть сенаторов обновляется каждые два года.

Сенаторы и члены Палаты представителей являются профессиональными парламентариями, имеют свободный мандат, не могут быть досрочно отзваны избирателями. Их депутатский иммунитет ограничен: депутаты и сенаторы пользуются неприкосновенностью только во время сессии, на пути на сессию и обратно, но за тяжкие уголовные преступления, за измену и нарушение общественного порядка они могут быть арестованы. Депутаты пользуются индемнитетом - не несут ответственность за речи и голосование в парламенте. Они получают парламентское вознаграждение: конгрессмены - 133 тыс. долл. в год, сенаторы - более 129 тыс. Конгрессменами здесь называются не все члены Конгресса, а только члены Палаты представителей, еще их называют представителями.

В соответствии с законодательством, каждая палата создает свои руководящие и внутренние органы. Так, заседаниями Палаты представителей руководит спикер, который всегда является представителем партии большинства; в Сенате председательствует Вице-президент. Спикер пользуется большими полномочиями: определяет повестку дня, назначает членов согласительной комиссии при разногласиях палат, руководит вспомогательным аппаратом палаты; он вправе применять меры взыскания к депутатам и т.д. Голосует же спикер только при равенстве голосов, тогда его голос - решающий. Напротив, председатель Сената не имеет столь существенных полномочий.

Конгресс создает из своих членов различные комитеты: постоянные объединенные комитеты обеих палат (по экономике, налогообложению и др.), которые координируют деятельность Конгресса в указанных сферах; постоянные специализированные комитеты каждой из палат, в Палате представителей их 22: юридический, по образованию и труду, по иностранным делам и др., в Сенате - 16: финансовых, иностранных дел, сельского хозяйства и др., которые работают над законопроектами, организуют парламентские слушания, контролируют деятельность администрации, министры представляют этим комитетам ежегодные отчеты о работе их ведомств. Для преодоления разногласий между палатами создается временный согласительный комитет.

В настоящее время в обеих палатах Конгресса имеются партийные фракции большинства и меньшинства, возглавляемые лидерами, избранными на собраниях фракций. Кроме того, во фракциях создаются руководящие комитеты, которые делегируют членов фракции в те или иные специализированные постоянные комитеты. Одновременно при Конгрессе действует множество административно-технических и вспомогательных служб, общий штат которых превышает 30 тыс. человек.

Обширные полномочия Конгресса в Конституции изложены в значительной мере pragmatically, а иногда казуистично. Так, у Конгресса есть общие полномочия, которые могут быть реализованы при согласованном решении обеих палат: только так может быть принят закон, поскольку обе палаты равноправны и институт преодоления вето верхней палаты нижней палатой в США отсутствует. При этом у каждой палаты есть свои, специальные полномочия: например, Палата представителей может возбудить импичмент против федеральных должностных лиц, а сенат ратифицирует международные договоры.

К числу общих полномочий Конгресса относятся финансовые: принятие бюджета, установление и взимание налогов, пошлин, сборов на территории США, решения о займах, об уплате государственного долга, чеканка монет, т.е. регулирование денежного обращения, определение стоимости денежных знаков США, установление наказаний за подделку ценных бумаг и монет; в области экономики: обеспечение благосостояния США, установление единицы мер и весов, регулирование вопросов банкротства, торговли с иностранными государствами и между штатами, регулирование почтовых служб, содействие развитию науки и ремесел; в области обороны: обеспечение обороны США, объявление войны, набор армии и флота и установление правил управления ими; в области охраны общественного порядка: создание полиции для исполнения федеральных законов, отражения вторжений и подавления мятежей; полиция вправе карать за морской разбой и тяжкие преступления в открытом море в соответствии с международным правом.

В Конституции США также говорится и о других полномочиях Конгресса: издавать законы о приеме в гражданство (о натурализации), создавать подчиненные Верховному Суду федеральные суды, осуществлять исключительные законодательные полномочия для особого района местопребывания правительства, в федеральном округе Колумбия, где находится столица государства - Вашингтон.

Наряду с вышеперечисленными полномочиями, Конституция устанавливает для Конгресса и ряд запретов: запрещается выдавать деньги из казны без соответствующего закона, присваивать дворянские титулы, принимать законы об опале и законы с обратной силой, приостанавливать действие правила *habeas corpus* в мирное время; не могут вводиться налоги на предметы, вывозимые из штата; не должно оказываться предпочтение портам одного штата перед портами другого штата. В соответствии с решениями Верховного Суда США Конгресс может делегировать законодательные полномочия исполнительной власти. Конгресс также вправе отменять акты делегированного законодательства решениями обеих палат. Отмена решений, принятых одной палатой (а таких отмен было более 200), по решению Верховного Суда признана неконституционной.

Работает Конгресс США в сессионном порядке. Сессия ежегодно созывается одна и длится с перерывами в течение 7-8 месяцев. В течение всей сессии принимаются законы и резолюции, проводятся парламентские слушания и пленарные заседания,

работают постоянные и другие комитеты, организуются дебаты по общественно значимым вопросам внутренней и внешней политики.

Из всего вышесказанного следует выделить главную форму деятельности Конгресса США - законодательство. И надо особо подчеркнуть, что законодательная инициатива принадлежит здесь только членам обеих палат. Чтобы ускорить процесс прохождения закона текст законопроекта обычно вносят одновременно в обе палаты члены этих палат, а отсюда двойное название некоторых законов - по фамилии лиц, внесивших законопроект, например, закон Маккарэна-Вуда (закон о внутренней безопасности 1950 г.). Президент может вносить только законопроект о бюджете. Однако на деле политика в области законодательства определяется ежегодными посланиями Президента Конгрессу, а члены парламента нередко вносят законопроекты по поручениям исполнительной власти.

При принятии законов голосование в Палате представителей происходит устно (возгласами «за» или «против»), путем вставания, бюллетенями, с помощью электронных средств (результаты определяет спикер), в Сенате - возгласами или поименным голосованием.

В США законы подразделяются на публичные - распространяющиеся на всех, и частные - индивидуального действия, обычно это акты о натурализации отдельных лиц, об иммиграции, о выплате из казны и др. Конгресс ежегодно издает несколько тысяч законов и других актов. Как правило, законы принимаются в трех чтениях. Так, обыкновенные законы принимаются простым большинством состава обеих палат. Одновременно для принятия конституционных законов, а в США это только поправки к Конституции, требуется две трети голосов обеих палат Конгресса. При возникновении разногласий между палатами создается согласительный комитет. Согласованный им текст законопроекта не может быть изменен палатами, но может быть полностью отвергнут. Проект считается отвергнутым и в том случае, когда согласительный комитет не пришел к согласию. Обе палаты Конгресса равноправны и поэтому права вето у Сената нет, а Палата представителей не может принять закон одна. В этом случае либо законопроект считается отвергнутым, либо создается новый согласительный комитет. В США нет институтов чрезвычайных и органических законов.

---

### § 11.4. Судебная система США

Представление о ныне действующей Конституции США нельзя получить и без знания основных направлений деятельности Верховного Суда США. В США в соответствии с Конституцией и законом о судоустройстве 1789 г. существуют две судебные системы: федеральная система и судебная система штатов. Они обе возглавляются верховными судами соответственно федерации и каждого штата. Одновременно судебная система федерации состоит из трех звеньев: Верховного Суда США апелляционных судов - 12-ти и 94-х окружных судов в специальных судебных округах. В федеральной системе существуют также специальные суды - таможенный, налоговый, военный, по претензиям к правительству и др. Создаются федеральные суды по решению Конгресса, их судьи назначаются Президентом с согласия Сената пожизненно.

Окружные суды общей юрисдикции рассматривают гражданские и уголовные дела по первой инстанции с применением федеральных законов. Апелляционные суды, создающиеся для обслуживания от 3 до 8 штатов, рассматривают жалобы на решения окружных судов, налоговых и претензионных судов. Что касается окружных таможенных судов, то для них существует специальный апелляционный суд.

Во всей судебной системе США главную роль играет Верховный Суд США, который состоит из девяти членов, включая председателя. Все они назначаются Президентом США с предварительного согласия Сената. Верховный Суд США выступает как первая инстанция по делам, где стороной являются дипломаты иностранных государств или штат. В основном же он выступает как апелляционная инстанция с элементами кассации - потому что как таковой отдельный институт кассации судебной системе США неизвестен.

Верховный Суд США, помимо указанных в основном законе полномочий, с 1803 г. присвоил себе право конституционного контроля: объявлять соответствующими или несоответствующими Конституции или недействительными акты Конгресса, Президента и штатов. Толкая конституционные нормы, судьи Верховного суда, как и других судов, осуществляющих такой контроль в США, определяют судьбу правовых актов. Верховный суд США - наиболее влиятельный орган конституционной юстиции в капиталистическом мире. Верховный Суд США осуществляет только судебный контроль, связанный лишь с рассмотрением конкретного судебного дела, а не с особым иском о конституционности нормы. Начиная с 1803 г. до настоящего времени Верховный Суд США признал неконституционными около 130 положений законов.

Суды штатов формируются по-разному: судьи назначаются губернаторами, муниципальными властями, мэрами городов, председателями вышестоящих судов, избираются населением. Обычно муниципальными органами составляется список присяжных заседателей при активном участии различных объединений граждан, а для рассмотрения конкретного дела присяжные определяются по жребию.

Суды штатов могут рассматривать дела как по федеральным законам, так и по законам штатов. При этом следует помнить, что по обычным делам последней инстанцией является Верховный суд штата, а по вопросам конституционности - Верховный Суд США.

Судебная система в штатах, как правило, состоит из трех звеньев: 1) мировые судьи, которых нет на федеральном уровне и которые называются по-разному, - это судьи по делам несовершеннолетних, о сиротах, о наследствах, о безопасности дорожного движения, по трудовым спорам, иногда полицейскими судьями; 2) суды общей юрисдикции - суды графств, округов, которые одновременно являются апелляционными

судами в штате; 3) верховный суд штата. В то же время в некоторых штатах действует только два звена, например, в штате Айдахо нет среднего звена.

Таким образом, пройдя длинный путь с момента принятия Конституции 1787 г., политические институты США сумели без революционных потрясений, эволюционным путем приспособиться к меняющейся политической обстановке, в результате чего конституционный принцип «разделения властей» ныне следует толковать не столько в свете противопоставления полномочий ветвей власти, сколько в свете усиления их взаимозависимости и взаимодействия.

---

### **§ 11.5. Форма государственного (политико-территориального) устройства США**

Конфедеративная форма государственного устройства США очень рано обнаружила свою неэффективность в решении насущных задач, стоящих перед всеми штатами: политическая и экономическая консолидация страны, отражение внешней угрозы в связи с явным бессилием центральной власти.

4 марта 1789 г. на свою первую сессию собрался первый Конгресс США, который провозгласил о вступлении в силу Конституции США. Вновь созданная федеративная республика, раскинувшаяся вдоль Атлантического побережья на 2 тыс. миль, переживала трудное время: конфедерация оставила после себя государственный долг и пустую казну; хотя таможенные пошлины были введены, не было аппарата для их сбора; аппарат исполнительной власти отсутствовал также, как и федеральная судебная система; армия состояла всего лишь из 672 солдат и офицеров. И это - в условиях экономического хаоса, социальных неурядиц, сепаратистских тенденций. Международная обстановка была также весьма сложной и чревата опасностями.

Конституция США впервые закрепила федеративную форму территориального устройства страны: США состоят из 50 штатов и федерального округа Колумбия с особым статусом, на территории которого находится столица страны - город Вашингтон. Национально-этнические различия среди населения не получили отражения в государственной структуре. Конституция весьма скромно характеризует отношения между федерацией и ее субъектами, разграничивая компетенцию между центром и штатами, а также между отдельными штатами.

В федеральной Конституции США немного сведений о внутреннем устройстве штатов.

Национальный основной закон имеет примат по отношению к конституциям штатов, поскольку «Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязаны исполнять, хотя бы в Конституции и законах отдельных штатов встречались противоречащие постановления» (см. статью VI). Основные законы штатов признают верховенство федеральной конституции. Так, Конституция Калифорнии в разделе 3 статьи 1 указывает: «Штат Калифорния составляет неотъемлемую часть Американского Союза, и Конституции Соединенных Штатов является высшим законом страны». В разделе 4 статьи IV Конституции США сказано, что Штаты могут принять только республиканскую форму правления. Штаты - это государственные образования. Все они равноправны, не обладают государственным суверенитетом и не имеют право выхода из США. Это положение было впервые сформулировано Верховным Судом США в связи с Гражданской войной 1861-1865 гг. Вместе с тем они принимают свои конституции, которые должны соответствовать Конституции США. Однако они являются более пространными по объему, да и принимались неоднократно. Штаты обладают собственным гражданством и вправе издавать свои законы. Их граждане равноправны на территории всей федерации. Конституция США запрещает штатам вступать в какие-либо союзы, договоры или конфедерации, без согласия Конгресса облагать пошлинами импорт и экспорт, заключать политические соглашения с другими штатами или иностранными государствами, содержать в мирное время войска. Штаты могут заключать с другими государствами экономические соглашения по вопросам торговли, охраны окружающей среды и др. В настоящее время действуют более 170 таких соглашений. С разрешения Государственного департамента (министерства иностранных дел) США они учреждают свои представительства в других государствах (по экономическим и культурным вопросам).

Организация государственной власти в штатах сходна со структурой федеральных органов. Так, законодательные собрания здесь, за исключением одного штата Небраска, двухпалатные, избираются на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Даже названия этих палат одинаковы: палата представителей и сенат. Срок их полномочий в разных штатах колеблется от двух до четырех лет, ротация в сенате, как правило, не применяется.

Губернатор является главой исполнительной власти в штате. Он избирается, как правило, прямыми выборами сроком на 2-4 года по одномандатному округу (в пределах штата). Наряду с ним избирается лейтенант-губернатор (заместитель). В 25 штатах они могут избираться только на 2 срока, в остальных переизбрание не ограничено. Законы подписываются губернатором, который в 49 штатах, кроме Северной Каролины, обладает правом отлагательного вето, которое преодолевается, как и в федерации. Вместе с тем в отличие от Президента США губернатор не назначает всю высшую администрацию штата. Многие из должностных лиц на этом уровне - атторней, казначай и др. - непосредственно избираются гражданами. Однако и в этом случае губернатор координирует их деятельность и в какой-то мере руководит ими. В подавляющем большинстве штатов (кроме Орегона) губернаторы и другие гражданские чиновники могут быть подвергнуты импичменту. В каждом штате имеется своя судебная власть во главе с Верховным судом штата.

Конгресс США может принимать в союз новые штаты, но не вправе учреждать штаты в

рамках существующих. Слияние штатов в один возможно только при согласии Конгресса США и законодательных собраний - легислатур штатов.

США - относительно централизованная федерация. В соответствии с доктриной дуалистического федерализма Конституция США разграничивает сферу исключительной компетенции федерации и сферу исключительной компетенции штатов. Со временем сфера компетенции федерации была расширена толкованиями Верховного Суда США на основе доктрины подразумеваемых в Конституции полномочий, а доктрина дуалистического федерализма на практике давно заменена концепцией кооперативного федерализма, т.е. сотрудничества федерации и штатов. Зачастую, федерация в лице Президента вмешивается в дела штата, обосновывая это ссылкой на разд. 3 ст. II Конституции, где говорится, что Президент обеспечивает точное соблюдение законов. На практике было более 10 случаев федерального вмешательства, в том числе, на уровне отдельных городов и даже штатов. Наиболее серьезной формой зависимости является финансовая, поскольку штаты не могут существовать без дотаций из центра. Верховный Суд США признает такое вмешательство правомерным, если в действительности есть «явная и наличная опасность».

### **Контрольные вопросы**

1. Кто является главой американского правительства?
2. Как избирается Президент США: прямым или косвенным голосованием?
3. США являются унитарным или федеративным государством?
4. Обладают ли штаты США правом сепарации (выхода из состава государства)?

### **Вопросы для подготовки к семинару**

1. Общая характеристика Конституции 1787 года.
2. Конституционный статус Президента США.
3. Конституционный статус Конгресса США: а) Сенат, б) Палата представителей.
4. Конституционный статус Верховного Суда США.
5. Форма государственного устройства по Конституции 1787 года.

### **Конспекты нормативно-правовых документов**

1. Конституция США 1787 г. // Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права / Под ред. Черниловского З.М.
2. (Законспектируйте Билль о правах - первые 10 поправок к Конституции США 1787 г.).

### Список рекомендуемой литературы

1. Всеобщая история государства и права / Под ред. К.И. Батыра. - М., 2005.
2. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства: Учебник для вузов. М.: 2000.
3. Жидков О. А. Верховный суд США: право и политика. - М., 1985.
4. История государства и права зарубежных стран / Отв. ред. проф. Н.А. Крашенинникова. - М.: Норма, 2005.
5. История государства и права зарубежных стран в 2-х ч. / Под ред. Н.А. Крашенинниковой и О.А. Жидкова. - М., 2005.
6. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. - М., 1998.
7. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. - М., 1984.
8. Монахов В.М., Мирочник С.О. Истоки американского парламентаризма // Вестник межпарламентской ассамблеи. 1996. №3.
9. Оболонский А.В. Государственная служба США: история и современность // Государство и право. 1999. №4.
10. Рубинштейн Е.Б. Американская федеральная демократия в исторической перспективе // Демократия и общественные движения: история и общественная мысль. - Волгоград, 1998.
11. Серегин А.В., Скоков А.М. История государства и права зарубежных стран. Учебное пособие. - Ростов-н/Д, 2006.
12. Скоков А.М. Конституционное право зарубежных стран. - Рос- тов-н/Д, 2005.
13. Федералист // Антология мировой правовой мысли. - М., 1999. Т. III.
14. Федоров К.Г., Лисневский Э.В. История государства и права зарубежных стран: Учебное пособие. В 2-х ч. Ростов-н/Д, 1994.
15. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. З.М. Черниловского. - М., 1994.
16. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. - М., 2003.