

Владимир Ильич Лафитский — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — уже около двадцати лет занимается изучением американского конституционного права. Он автор свыше 50 статей и нескольких книг по этой проблематике, в том числе “Конгресс США”, “США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма”, составитель и один из авторов сборника “США: Конституция и законодательные акты”.

Л 29 Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. — М.: Издательство НОРМА. 1998. — 272 с.

ISBN 5-89123-140-9

В книге дается подробный анализ становления и развития конституционного строя США, рассматриваются различные аспекты взаимодействия Конституции США и конституций штатов, многие другие вопросы американского конституционализма.

Для юристов, специалистов в области международного права, студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также всех тех, кто интересуется проблемами социальной и правовой жизни США.

© В. И. Лафитский, 1997

© Издательство НОРМА, 1997

Часть первая. Американский конституционализм: история и современность

Глава I. Страницы истории конституционного развития

1. Начала конституционного развития

Страница первая.

Пролог — истоки американского конституционализма (1607 — 1776 гг.)

Прежде чем перейти к описанию основ конституционного строя США, следует обратиться к истории его становления — от колониальной эпохи до наших дней.

Английская колонизация североамериканского континента началась в начале XVII столетия: первым поселением стал Джеймстаун (1607); в 1620 г. был основан Новый Плимут, в 1628 — колония бухты Массачусетс. В дальнейшем освоение новых земель преимущественно вдоль атлантического побережья шло стремительными темпами. К 1634 г. только в Новой Англии, которая охватывала территории современных штатов Мэн, Нью-Гемпшир, Вермонт, Массачусетс, Род-Айленд и Коннектикут, население достигло 10 тыс. человек, в основном за счет переселенцев-пуритан, гонимых в Англии и стремившихся найти в Новом Свете землю обетованную¹.

Суровая реальность, впрочем, быстро развеяла иллюзии первых колонистов. Примечательны слова губернатора Уильяма Брэдфорда, следующим образом описавшего высадку пилигримов “Мэйфлауэра” на американском побережье в ноябре 1620 г.: “Все преклонили колени, слава Бога, приведшего нас туда через необозримый бурный океан и хранившего нас от всех опасностей и бедствий, пока снова не очутились мы на твердой земле, в родной своей стихии... Одолев океан, а до этого — море бедствий... не имели мы здесь ни друзей, чтобы нас встретить; ни постоялых дворов, где подкрепили бы наши изнуренные тела; ни домов, а тем более городов, где могли бы мы укрыться и искать по-

мощи... Что увидели мы, кроме наводящей ужас мрачной пустыни, полной диких зверей и диких людей? И сколь много их было, мы не знали..."²

Суровые условия борьбы за жизнь предопределили широкое развитие различных и постоянно меняющихся в зависимости от обстоятельств форм общинного самоуправления. Общины переселенцев скреплялись особыми соглашениями, определявшими не только взаимные обязательства, но и формы общественного устройства. В первой половине XVII в. они, как правило, обретали религиозную окраску. Так, например, в одном из первых "гражданских соглашений", заключенных в поселке Чарльзтаун 30 июля 1630 г., было сказано: "Во имя Господа нашего Иисуса Христа... мы, нижеподписавшиеся... искренне, торжественно и благоговейно (как в Его торжественном присутствии) обещаем и обязуемся точно следовать Священному писанию и действовать в полном согласии с Его божественными предначертаниями и во взаимной любви и уважении друг к другу"³.

Помимо широкого распространения различных форм самоуправления к особенностям английской колонизации следует отнести также то, что практически все американские колонии были основаны не правительством, а торговыми компаниями или частными лицами, действовавшими на основании хартий, дарованных королевской властью. В этих документах закреплялись территориальные границы колоний и принципы организации власти. Среди последних наиболее примечательными были признание за колониями права на самоуправление и на выбор тех политических форм, которые в наибольшей степени способствовали их процветанию⁴. Существенное значение имело и то, что практически все королевские хартии признавали за переселенцами права и привилегии английских подданных.

Так, еще в 1606 г. в первой из хартий, дарованных Вирджинской торговой компании, подчеркивалось, что "жители колонии и их потомки будут в полной мере пользоваться всеми свободами, привилегиями и правом на неприкосновенность личности, как если бы они проживали и родились в королевстве Англии или в любом из других наших владений"⁵.

Уже в 1619 г. по решению Вирджинской торговой компании было создано первое представительное учреждение в Северной Америке — Ассамблея Вирджинии. Законодательные органы, формировавшиеся на основе высоких имущественных и религиозных цензов, создавались и в других колониях. Но они играли малозначительную роль. Фактически вся власть сохранялась за губернаторами, которые

назначались советами торговых компаний, собственниками колоний (например, Пенсильвании и Мэриленда) либо английским монархом. Губернаторам принадлежало право абсолютного вето, а также право назначения и смещения большей части чиновников колониальной администрации и судов. Законодательные акты ассамблей могли отменяться и решением королевского Тайного совета.

Постепенно появлялись ростки нового американского права. Еще в 1629 г. Генеральной ассамблее колонии залива Массачусетс было предоставлено право издавать все виды "полезных и разумных указов, законов, статуты, а также ордонансов, постановлений и предписаний" при условии, что они не будут противоречить английскому праву⁶. В 1641 г. в Массачусетсе был принят первый кодифицированный акт — "Свод свобод". Этот документ содержал широкий перечень прав и свобод, который не только воспроизводил традиционные "английские вольности" (равенство перед судом, право на суд присяжных, принцип состязательности в уголовном процессе, право на апелляцию судебных решений и т. п.), но и ввел новые нормы, неизвестные праву той эпохи. К их числу можно отнести запрещение жестоких и антигуманных наказаний, освобождение от феодальных повинностей, запрет на монополии. Особого внимания заслуживает преамбула этого свода, во многом предвосхитившая дальнейшее развитие американского конституционализма: "Свободное пользование теми правами, неприкосновенностью и привилегиями, к каким взывают человеколюбие, цивилизованность и христианская вера, применительно к каждому человеку в подобающем ему месте и в должной для него мере без ограничений и постороннего вмешательства всегда было и навсегда пребудет фундаментом спокойствия и незыблемости Церкви и общества. Лишение же этих прав или отказ от них влекут за собой смуту, если не гибель того и другого"⁷.

Новый, расширенный свод законов Массачусетса — "Книга общих законов и прав" — был принят в 1648 г. и в дальнейшем служил образцом для аналогичных "кодификаций" других колоний.

Сложившиеся в колониях формы правления во многом совпадали, но были между ними и заметные различия. В южных колониях (Вирджинии, Мэриленде, Джорджии, Северной и Южной Каролине) в условиях господства крупных плантационных хозяйств и слабо развитой экономики легислатуры — законодательные собрания были отстранены от власти и целиком подчинены воле губернаторов, которые формировали состав их верхних палат — советов и

обладали исключительным правом законодательной инициативы. Колонисты там не имели столь широких прав и свобод, как в колониях Новой Англии. Примечательна история Джорджии, где попечители колонии самым мелочным образом регламентировали повседневную жизнь колонистов, тем самым обрекая их на нищету и бесправие. В этом штате был введен запрет на свободное владение землей, установлены ограничения на торговлю и занятия ремеслом. О своеобразии политического строя Джорджии можно судить по постановлению Совета попечителей от 19 марта 1751 г., согласно которому депутатом Ассамблеи Джорджии мог стать только тот житель колонии, который посадил и надлежащим образом обработал по крайней мере сотню тутовых деревьев на каждых пятидесяти акрах земли, имел в своей семье по крайней мере одну женщину, занимающуюся обучением других искусству мотальщицы, и кто произвел по меньшей мере 15 фунтов шелка-сырца на каждые пятьдесят акров своего надела⁸.

Иная ситуация складывалась в экономически более развитых колониях Новой Англии (Массачусетсе, Коннектикуте, Род-Айленде, Нью-Гемпшире), а также в Пенсильвании, Нью-Джерси и Делавэре. Легислатуры здесь обладали большей независимостью, их верхние палаты избирались, как, например, в Род-Айленде и Коннектикуте, или формировались, как в Массачусетсе, самой легислатурой (в Пенсильвании и Делавэре законодательные органы были однопалатными). Иное положение занимал и губернатор, лишенный самостоятельных финансовых источников и права контроля за выборными местными органами власти. Наиболее заметной была роль Ассамблеи Пенсильвании, которая по Хартии 1701 г. имела право "подготавливать и предлагать биллы, принимать законы, подвергать импичменту, разбирать жалобы и иметь другие полномочия и привилегии... в соответствии с правами свободно рожденных британских подданных и обычаями, существующими в других королевских владениях в Америке"⁹.

Существенное влияние на политическое развитие в штатах оказало признание за колонистами права на традиционные "английские вольности": на суд присяжных, процессуальные гарантии свободы и собственности. Однако в отсутствие развитых экономических отношений и высокопрофессиональной судебной системы сколько-нибудь заметной рецепции английского общего права в североамериканских колониях до середины XVIII столетия не было. Само судопроизводство той эпохи находилось в руках людей, не только лишенных достаточных правовых знаний, но и не располагавших необходимым числом юридических книг. Так,

например, в период между 1692 и 1776 г. из девяти верховных судей Массачусетса только трое имели специальное юридическое образование¹⁰. Как правило, при разрешении судебных дел судьи исходили из библейских заповедей, что в целом соответствовало религиозным воззрениям большей части колонистов. Примечательно следующее высказывание судьи Верховного суда Нью-Гемпшира Джона Дадли: "Наше дело осуществлять правосудие между сторонами не с помощью юридических уловок, почерпнутых из Кока и Блэкстона, чьих книг я никогда не читал и читать не буду, а с помощью здравого смысла, как между людьми"¹¹. Следует отметить еще одну черту судоустройства американских колоний. В отличие от судов Англии колониальные суды, как верно заметил В.Г. Каленский, были не столько органами правосудия, сколько органами административной власти¹². В их функции, помимо правосудия, входили такие важные полномочия, как сбор налогов, контроль за коммерцией, землеустройство, надзор за сиротскими домами, руководство общественными работами и многое другое.

Демократические начала политического устройства, либеральные законы об эмиграции (английское правительство не препятствовало переселению колонистов из других европейских государств, как это было в Испании, Португалии и Франции), свобода землепользования способствовали росту населения и благосостояния большей части американских колоний. Но в то же время ужесточились и формы колониального господства. Во второй половине XVII столетия хартии, дарованные большей части колоний, были отменены, а сами колонии, за исключением Пенсильвании, Мэриленда, Род-Айленда и Коннектикута, — непосредственно подчинены королевской власти. Были введены ограничения на колониальную торговлю. Предпринимались попытки сдерживать рост промышленности, установить не санкционированные колониальными ассамблеями высокие таможенные пошлины и налоги¹³. Противоречия между колониями и метрополией нарастали и к середине 1774 г. достигли критической черты.

5 сентября 1774 г. в Филадельфии был созван Первый Континентальный конгресс для формирования общей позиции в борьбе за права колоний. Его участников объединяло стремление как можно скорее разрешить конфликт с метрополией, желательнее мирными средствами и непременно с сохранением колониальных форм правления, но при более широких гарантиях прав и свобод колонистов. Эта позиция, характерная для первого этапа американской революции, отразилась и в решениях Конгресса. В принятой им Декларации прав указывалось, что американцам принадлежат все

те привилегии, которые имели британские подданные¹⁴. Реализация решений Континентального конгресса была возложена на комитеты связи, впоследствии преобразованные в комитеты безопасности. Созданные во всех штатах для координации усилий по борьбе с колониальными властями, они осуществляли функции революционной диктатуры, взяв в свои руки политическую власть на местах.

Решения, принятые Первым Континентальным конгрессом, не дали ожидаемых результатов. Правительство Англии не желало уступать и решило силой подавить восстание колоний. Первые сражения произошли при Конкорде и Лексингтоне 19 апреля 1775 г. Ровно через три недели, 10 мая 1775 г. в Филадельфии был созван Второй Континентальный конгресс.

Его состав немногим отличался от предыдущего. Из 66 представителей, выбранных колониальными ассамблеями, 50 были участниками предыдущего форума, в большинстве своем отрицавшими возможность вооруженной борьбы. Об этом свидетельствует и характер принятых ими актов, в которых в надежде на мирное разрешение споров подчеркивалась верность английской короне¹⁵.

Однако развитие революционных событий сказывалось и на позициях Континентального конгресса, инициативу в котором постепенно берут в свои руки сторонники более решительных действий. В июне — ноябре 1775 г. Конгресс принимает акты о создании континентальной армии, о выпуске собственных денег, об установлении дипломатических отношений с другими государствами.

Разрыв с метрополией стал неминуемым. В своей резолюции от 10 мая 1776 г. Континентальный конгресс призвал все колонии сформировать республиканские правительства. Особое значение имела одобренная 15 мая преамбула этого документа. В ней впервые был провозглашен принцип суверенитета народа¹⁶, впоследствии развитый в наиболее ярком документе той эпохи — Декларации независимости: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства, черпающие свои законные полномочия из согласия управляемых. В случае, если какая-либо форма правительства становится губительной для самих этих целей, народ имеет право изменить или упразднить ее и учредить новое правительство, основанное на таких принципах и формах организации власти, которые, как ему представляется, наилучшим образом обеспечат людям безопасность и счастье»¹⁷.

Перед американской революцией стояли задачи ликвидации колониальной зависимости, устранения остатков феодальных отношений, утверждения новых принципов и форм организации политической власти. Эти цели во многом сближали ее с буржуазными революциями в Англии и Франции. Но в отличие от последних на американскую наложилось заметный отпечаток то обстоятельство, что импульсом для нее стала борьба за независимость. Необходимость консолидации всех сил сглаживала внутренние социальные противоречия. Да и задача ликвидации феодальных пережитков в английских колониях не стояла столь остро, как в Европе. История этих колоний, как отмечал К. Маркс, «начинается при наличии уже сложившихся в XVII веке элементов современного буржуазного общества»; «старого порядка» как системы они не знали¹⁸. В силу названных факторов степень общественных преобразований была не столь велика. Но вместе с тем история еще не знала столь решительного государственного переворота, в ходе которого были полностью отвергнуты принципы и формы прежней политической организации общества. В этом заключалась особая историческая роль американской революции, прозвучавшей, по словам К. Маркса, «набатным колоколом для европейской буржуазии»¹⁹.

Еще в 1792 г. Томас Пейн справедливо отметил в этой связи: «Независимость Америки, рассматриваемая только как отделение от Англии, была бы делом небольшого значения, если бы она не сопровождалась революцией в принципах и практике управления»²⁰. Здесь важно подчеркнуть, что «революция в принципах и практике управления» наиболее полно отразилась в конституциях штатов. Созданные под влиянием идей просветительства, они ввели в политическую практику новые принципы организации, основанные на доктринах народного правления, общественного договора, республиканизма, «естественных и неотчуждаемых» прав. Основные законы американских штатов создали первые в истории конституционные модели политической организации буржуазного общества, в которых от прежних феодальных форм правления сохранилось немного.

Страница вторая.

Первые конституции штатов (1776 — 1787 гг.)

До принятия федеральной Конституции 1787 г. в штатах действовало 16 конституций. Они заметно отличались одна от другой, в разной степени отражая принципы, выдвинутые в ходе буржуазной революции. Причин этому

немало, но определяющим является то, что основные законы разрабатывались на разных этапах американской революции и отражали те различия в накале классовой борьбы и в соотношении политических сил, которые складывались в отдельных штатах. Существенное значение имела и такая черта конституционного правотворчества, как экспериментирование, отмеченная Б. Франклином: "Я думаю, мы на правильном пути усовершенствований, ибо мы осуществляем эксперимент. Я не противостою тому, что кажется неправильным, поскольку массы гораздо легче направить по верному пути силой опыта, чем сдерживать их от неверного шага посредством рассуждений"²¹.

Первая конституция была принята в январе 1776 г. в Нью-Гемпшире. Она представляла собой небольшой по объему акт, время действия которого было рассчитано на период "несчастливой и неестественной борьбы с Великобританией" и призывавший к скорейшему прекращению войны²². Характерным для этой и некоторых других конституций (например, Конституции Южной Каролины, вступившей в силу 26 марта 1776 г.) было то, что в нарушении "естественных и конституционных прав и привилегий" колонистов они обвиняли только парламент, но не короля. По существу политические идеи названных актов сводились к требованиям введения более широких прав самоуправления, но под эгидой английской короны.

Важным этапом в конституционном развитии штатов стало издание Континентальным конгрессом в мае 1776 г. резолюции, призвавшей каждую колонию "принять такую форму правления, которая, по мнению представителей народа, более всего способствовала бы счастью и безопасности их избирателей и Америки в целом"²³. Иными словами, перед всеми колониями была поставлена задача создания новой политической структуры.

Первой на резолюцию Континентального конгресса откликнулась Вирджиния, Конвент которой 12 июня 1776 г. принял первую в истории Декларацию прав, а 29 июня — акт, носивший название "Конституции, или Формы правления". В отличие от Конституции Нью-Гемпшира Основной закон Вирджинии полностью отверг возможность реставрации колониальной власти и на основе доктрин общественного договора, республиканизма, "естественных и неотчуждаемых" прав детально регламентировал структуру новой политической власти.

4 июля 1776 г. Континентальный конгресс утвердил Декларацию независимости. Американские колонии были провозглашены "свободными и независимыми штатами" (под термином "штаты" понимались государства в полном смысле

ле слова). С этого дня изменился и характер конституционных актов. Они принимались суверенными штатами, что было отражено в такой конституционной норме, как формула о праве народа на управление внутренней политикой штата. Впервые ее применила Конституция Делавэра от 20 сентября 1776 г.²⁴ Аналогичные положения, служившие формой выражения суверенной власти штатов, были включены в большую часть последующих конституций. Все они в той или иной мере воспроизводили идеи и принципы Декларации независимости, а Основной закон Нью-Йорка 1777 г. полностью включил ее в свой текст²⁵. Но и сама Декларация независимости, что немаловажно, во многом обрела свое правовое значение благодаря конституциям штатов, которые развили в конкретных правовых нормах ее идеи и принципы.

В течение четырех лет, с 1776 по 1780 г., конституции были приняты во всех штатах, за исключением Коннектикута и Род-Айленда, где в силе остались хартии, дарованные английским монархом в середине XVII века.

Первые конституционные акты разрабатывались легислатурами; позже был закреплен порядок принятия конституций специально избранными для этой цели учредительными конвентами. В 1780 г. в Массачусетсе впервые была использована процедура вынесения принятой на конвенте конституции на референдум.

Обсуждение и принятие новых конституций проходили в обстановке острой политической борьбы. Проекты и предложения выдвигались не только членами законодательных собраний, они разрабатывались также отдельными общинами и гражданами. Еще в мае 1776 г. Т. Джефферсон писал: "Сейчас это, по сути, самое увлекательное занятие, которому желает посвятить себя каждый гражданин. В нем смысл всей нашей нынешней борьбы. Если у нас утвердится плохое правительство, то это будет означать, что нам вполне можно было жить с дурным правлением, навязываемым из-за океана, не подвергая себя ненужному риску и не принося жертв на полях сражений"²⁶.

Разногласия в оценке будущего политической организации американских штатов были вызваны отсутствием единства в рядах самого революционного движения, которое включало крупную буржуазию Северо-Востока и плантаторов Юга, мелкую буржуазию, фермеров и рабочих. Наиболее упорная борьба развернулась в Пенсильвании, где радикалам удалось отразить в Конституции большую часть выдвинутых ими требований. Иная ситуация складывалась в Массачусетсе: там консерваторы в течение четырех лет препятствовали проведению радикальных конституционных реформ.

В результате только в 1780 г. в этом штате была принята Конституция, утратившая многие революционные традиции первых лет независимости.

Чем же было вызвано обращение американской революционной буржуазии к конституциям как форме закрепления высших политико-правовых принципов и норм? Прежде всего тем, что английская модель неписаной конституции воспринималась как олицетворение колониализма, как противоречие тем идеалам республиканизма, которые являлись движущей силой борьбы за независимость. В представлении революционных сил конституция как высший источник права могла существовать только в виде единого писаного документа, закрепляющего основные политико-правовые принципы, единого и писаного "свода положений, на который можно сослаться, цитируя статью за статьей"²⁷.

Причиной появления первых в истории конституций можно считать также действие прежних колониальных хартий, обладавших, по представлениям самих американцев, верховной правовой силой по отношению к актам колониальных органов власти и даже статутам Парламента Англии.

Истоки конституционного творчества нередко связывают и с влиянием идей просветительства, поскольку в конституции многие видели форму выражения "общественного договора".

Очевидно, все эти соображения верны. Но к ним следует добавить и еще одно, принципиально важное. В штатах складывалась обстановка острых социальных противоречий и политической борьбы. Многие требования революционной буржуазии наталкивались на сопротивление старых сил, да и сама она была далека от единства. Отсюда и стремление закрепить достигнутое в четкой писаной форме конституций.

Тексты восьми конституций включили декларации или билли о правах, которые послужили формой юридического закрепления "естественных и неотчуждаемых" прав. Причем во всех основных законах достаточно четко проводилась идея разграничения привилегий народа как политической общности и прав личности.

Концепция "естественных и неотчуждаемых" прав народа как политической общности основывалась на идее признания его источником всей государственной власти. Так, статья I Декларации прав Конституции Северной Каролины 1776 г. провозгласила, что "вся политическая власть принадлежит народу и исходит только от него"²⁸. Аналогичные формулы имелись практически во всех конституциях штатов. Целью учреждения политической власти провоз-

глашалась защита прав граждан, а если они нарушались, народу предоставлялось право изменить или уничтожить не оправдавшую своего назначения форму правления. Обосновывая это право народа на революцию, Декларация прав Мэриленда утверждала: "Доктрина несопротивления насильственной власти является абсурдной, рабской и губительной для блага и счастья человечества"²⁹.

Лица, избранные в органы власти, рассматривались как "поверенные и слуги народа", а ответственность их гарантировалась посредством проведения "частых и свободных выборов"³⁰. В некоторых декларациях прав провозглашалась необходимость постоянной смены народных представителей для того, "чтобы они могли почувствовать нужды народа и принять в них участие"³¹. Принятие и изменение законов закреплялись как исключительная прерогатива народа в лице его законодательных органов. Устанавливалось требование строгого подчинения военной власти власти гражданской.

Однако отметим, что указанные конституционные нормы были весьма далеки от реальной социальной действительности. Под "народом" понималась лишь та его часть, которая была наделена избирательным правом, что противоречило закрепленному в декларациях прав принципу равенства всех граждан и такой конституционной норме, как запрещение предоставлять кому-либо "исключительные или особые права и привилегии"³². Ограничение избирательного права — характерная черта большей части конституций штатов. Так, Конституцией Массачусетса 1780 г. провозгласившей равенство всех граждан, было установлено, что право избирать в Палату представителей принадлежит только мужчинам, белым, обладающим определенным имуществом. Число таких избирателей составляло менее 2/3 взрослого мужского населения, а большинство населения штата (женщины, неимущие, цветные, молодежь) не имело возможности участвовать в политической жизни"³³.

Не менее яркую иллюстрацию дает политическая практика Вирджинии, где, по свидетельству Т. Джефферсона, более половины членов милиции штата, выступивших в защиту революции, были лишены избирательных прав, так как они не являлись земельными собственниками. Ограничивали избирательные права и дискриминационные нормы представительства: большее число депутатов избиралось от издавна освоенных районов, занятых крупными плантационными и фермерскими хозяйствами. В той же Вирджинии, например, один представитель от графства Лаудон избирался населением, которое в 17 раз превышало численность

населения графства Уоррик, также имевшего в Палате депутатов одного представителя³⁴.

Таким образом, право на участие в политической жизни в большинстве конституций было связано с обладанием частной собственностью, а “естественные и неотчуждаемые” права народа включали политические требования преимущественно собственников.

Билли о правах закрепили целый ряд прав и свобод личности. В Билль о правах Вирджинии, который служил образцом при разработке аналогичных актов, были включены следующие “естественные и неотчуждаемые” права: на жизнь, свободу, собственность и стремление к счастью. К ним примыкали закрепленные в том же тексте свободы прессы и вероисповедания. Отдельные конституции расширили этот перечень, дополнив его положениями о свободе слова и праве на подачу петиций. Особое значение для той эпохи имела норма Декларации прав Вермонта, запретившая рабство в штате³⁵.

Значительное место в конституционной системе прав и свобод было отведено процессуальным гарантиям. Общее право, традиции которого остались в силе, выступало по преимуществу как право, созданное в рамках судебной процедуры. И не случайно авторы конституций стремились найти гарантии прав и свобод прежде всего в судебной защите, в тех процессуальных нормах, которые подтвердили свою эффективность в английском праве. В частности, такие нормы конституций, как право на суд присяжных, на лишение свободы только по суду и в рамках надлежащей правовой процедуры, берут начало в Великой хартии вольностей 1215 г. Запрет принуждать обвиняемых по суду свидетельствовать против себя заимствован из Петиции о правах 1628 г. Требования о недопустимости чрезмерных залогов, необычных и жестоких наказаний восходят к Биллю о правах 1689 г. Но в целом необходимо подчеркнуть, что подобные заимствования были единичными и ни в коей мере не снижали новаторской роли первых конституций штатов.

Завершая обзор конституций о правах, отметим еще один особый механизм защиты “естественных и неотчуждаемых” прав. Конституция Северной Каролины предусмотрела право граждан на обращение в суд с требованием “рассмотрения законности принятой меры и отмены ее, если она незаконна”³⁶. Этой нормой была заложена идея конституционного надзора, согласно которой суд мог определять правомерность того или иного действия органа власти с точки зрения его соответствия конституции штата.

В. И. Ленин дал следующее определение конституции: “Сущность конституции в том, что основные законы госу-

дарства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе”³⁷. Эта оценка в полной мере может быть распространена и на первые буржуазные конституции — конституции штатов. Объем закрепления прав и свобод, особенности конституционного механизма политической власти свидетельствуют о том действительном соотношении сил, которое складывалось в период революции. Главный вопрос, занимавший авторов первых конституций, сводился к борьбе за власть. На начальном этапе он решался посредством установления ограничительных норм избирательного права и двухпалатной структуры legislatures. В дальнейшем был поставлен и вопрос о компетенции представительных органов. В зависимости от решения этих вопросов конституции американских штатов можно разделить на три основные группы.

В первой группе представлены наиболее демократичные конституции Пенсильвании 1776 г. и Вермонта 1777 г. Они ввели однопалатную структуру законодательных собраний, что соответствовало требованиям радикалов о создании единого органа представительства, наделенного всей полнотой власти. По Конституции Вермонта право быть избранным в легислатуру получили все мужчины старше 21 года, прожившие на территории штата более одного года. В Конституции Пенсильвании устанавливалось дополнительное требование — выплата в течение года всех налогов. Оба документа предусматривали введение раз в семь лет пропорционально численности населения новых норм представительства — с целью “навечно обеспечить свободу и превратить голос большинства народа в закон страны”³⁸. Одно из наиболее радикальных положений указанных конституций — публичный характер деятельности legislatures и передача законопроектов на обсуждение народа³⁹. Надзор за соблюдением конституций в Пенсильвании и Вермонте был возложен на советы цензоров — органы, избираемые населением штатов.

Отметим также, что в проекте Конституции Пенсильвании имелась статья, которая предписывала legislatures принять все необходимые меры для ограничения концентрации капитала, поскольку, как отмечалось в проекте, “огромная доля собственности, принадлежащая немногим, представляет опасность для сохранения прав граждан и губительна для общего счастья человечества”⁴⁰. Однако данная статья так и не была утверждена. В период американской революции эгалитарные требования не находили должной поддержки. Война с Великобританией и наличие свободно-

го земельного фонда (более 100 тыс. роялистов — сторонников королевской власти — бежали из американских штатов, а их земельные владения были конфискованы) сглаживали социальные противоречия, не позволяя выкристаллизоваться идеологии эгалитаризма, как это было в ходе английской революции (движение левеллеров) и Великой французской революции (движения эбертистов и “бешеных”).

Демократические нормы избирательного права позволили радикалам занять большинство мест в легислатуре Пенсильвании. И как следствие — ни в одном из штатов демократические преобразования не были проведены с такой последовательностью, как там. Это не могло не вызвать ненависти многих современников американской революции, напуганных размахом революционного движения. Так, один из корреспондентов Т. Джефферсона писал из Пенсильвании: “Вы бы прокляли этот штат, если бы были здесь... Стронники его правительства — группа рабочих, лишенных какой бы то ни было репутации”⁴¹. С не меньшей неприязнью пишет о классовых столкновениях в Пенсильвании современный историк С. Морисон. Описывая легислатуру штата, которая “находилась под контролем парней в кожаных фартуках, переселенцев и малообеспеченных немцев”, он обвиняет ее в том, что “во время войны она уделила больше внимания ограблению тори, заключению в тюрьмы спекулянтов и преследованию инакомыслящих, чем поддержке армии”⁴².

Некоторые особенности конституционного механизма политической организации позволяют, с известными оговорками, отнести к первой группе конституций и Основной закон Джорджии 1777 г. Точно так же, как в Пенсильвании и Вермонте, законодательное собрание имело здесь однопалатную структуру. Однако были установлены достаточно высокие цензы, которые лишили избирательных прав значительную часть населения.

Для того чтобы быть избранным, гражданин должен был иметь в собственности не менее 250 акров земли или имущество стоимостью не менее 250 фунтов⁴³. Таким образом, “представлять” народ могли только крупные собственники. Введение высоких имущественных цензов — существенная черта конституций всех штатов, за исключением Пенсильвании и Вермонта.

Второй тип конституций представлен Основным законом Вирджинии 1776 г., положения которого в той или иной мере были впоследствии заимствованы многими штатами. Эта группа конституций отличалась тем, что устанавливала не только более высокие имущественные цензы, но и двухпалатную структуру легислатур.

Введение двухпалатной структуры легислатур отражало интересы имущих слоев населения. Не случайно против нее выступали радикально настроенные идеологи борьбы за независимость Т. Пенн, Б. Франклин и др.⁴⁴ Верхняя палата, по мысли авторов конституций, являлась органом, представлявшим права собственности, и служила барьером против инициатив “демократичной” нижней палаты. В верхнюю палату легислатуры — сенат или совет — могли быть избраны только владельцы крупной земельной или иной собственности. Так, по Конституции Мэриленда, сенатором мог стать гражданин штата старше 25 лет и владеец собственности, оцениваемой в сумму не менее 1000 фунтов⁴⁵.

Все штаты с двухпалатной парламентской системой, за исключением Делавэра и Вирджинии, имели в конституциях пункты, согласно которым для избрания сенаторов предусматривался больший имущественный ценз, чем для избрания депутатов нижней палаты. В ряде штатов и активное избирательное право при выборах в сенат ограничивалось более высоким имущественным цензом, чем при выборах в палату представителей⁴⁶.

При всех существенных различиях конституций первых двух групп их сближает одна общая черта — наделение легислатур наиболее полным объемом прав, что нашло обоснование в доктрине “законодательного всемогущества”. Предложения о проведении сессий как форм работы легислатур поддержаны не были. Законодательные собрания, которые избирались ежегодно (в пяти штатах сенаторы выбирались на более длительный срок), мыслились как постоянно действующие органы, контролирующие деятельность практически всего правительственного аппарата. Конституции провозгласили право законодателей не только назначать, но и смещать большинство должностных лиц как исполнительных, так и судебных органов. Во всех конституциях, за исключением Конституции Южной Каролины 1776 г., действовавшей в течение двух лет, воплощалась идея коллегиальной исполнительной власти. Как правило, все решения губернатора должны были приниматься после одобрения и по согласованию с исполнительным советом и “не выходить за рамки, установленные конституцией и законами штата” (ст. 19 Конституции Южной Каролины 1778 г.)⁴⁷. Из 13 штатов только в четырех — Коннектикуте, Массачусетсе, Род-Айленде и Нью-Йорке — губернаторы избирались электоратом.

Под полный контроль легислатуры была поставлена судебная власть. За ней признавалась относительная самостоятельность только в сфере разрешения конкретных судебных дел и лишь в рамках, установленных законодатель-

ством. Нередко legislатурами отменялись даже решения судов. Полновластие legislатур штатов подчеркивалось также тем обстоятельством, что центральные органы — Континенальный конгресс и с 1781 г. Конгресс конфедерации — не имели права вмешиваться в дела штатов либо каким-то образом обеспечивать соблюдение принятых ими решений.

Впрочем, наделение legislатур всей полнотой прав все чаще становилось объектом острой критики. Опасение вызывало то, что под давлением народа законодательные собрания могли пойти на меры, противоречащие интересам крупных собственников.

Стали искать механизмы ограничения всевластия законодательных органов, и первой конституцией, которая отразила указанную тенденцию, стала Конституция Нью-Йорка 1777 г. В этом штате губернатор избирался электоратом сроком на три года, в то время как нижняя палата legislатуры — только на год. Расширены были и полномочия главы исполнительной власти. Ему было предоставлено право вето, которым он мог воспользоваться совместно с канцлером (верховным судьей по спорам о праве справедливости) и судьями Верховного суда, образовавшими совет по ревизии. Согласно Конституции совет мог наложить вето на законы, принятые «поспешно и необдуманно», если они «противоречили духу Конституции или общественному благу»⁴⁸. Об эффективности предложенной меры свидетельствуют следующие факты. За 44 года своей деятельности совет по ревизии наложил вето на 169 биллей. Из них только 51 билль вступил в действие после повторного одобрения большинством в две трети голосов от общего числа законодателей⁴⁹.

Еще дальше в ограничении форм демократического правления идет Конституция Массачусетса 1780 г., которая относится к третьей из рассматриваемых групп (с некоторыми оговорками к этой группе можно отнести и Конституцию Нью-Йорка). В ней впервые в завершенной форме был сформулирован и положен в основу политической организации принцип разделения властей⁵⁰.

Политическая власть по Конституции Массачусетса была разделена между тремя независимыми и отделенными друг от друга ветвями: законодательной, исполнительной и судебной. Губернатор Массачусетса имел весомые полномочия: он самостоятельно осуществлял право вето и назначал большое число должностных лиц. Одна из важнейших особенностей данного документа — создание независимой судебной власти, которая по замыслу Д. Адамса, должна была осуществлять контроль за деятельностью законодательных и исполнительных органов.

Впоследствии в большей части конституций были закреплены новые принципы политической организации по образцу, предложенному Конституцией Массачусетса (первой из них стала Конституция Нью-Гемпшира 1784 г.). В 1786 г. в Вермонте была принята новая Конституция. В ней отсутствовали многие прежние демократические установления. Та же участь постигла Конституцию Пенсильвании. В 1790 г. в этом штате вступил в силу новый Основной закон, построенный по образцу федеральной Конституции 1787 г.

Страница третья.

Принятие федеральной Конституции (1787 — 1789 гг.)

По мере того как опасность реставрации колониальной зависимости устранялась, важнейшей задачей буржуазии стало сдерживание революционной активности масс. Грозным предостережением для нее прозвучало восстание Д. Шейса 1786 — 1787 гг. в Массачусетсе. В то же время оно окончательно подтвердило несостоятельность конфедеративной формы устройства, фактически существовавшей в США с момента обретения независимости.

Первая общенациональная Конституция — Статьи Конфедерации — была принята Континентальным конгрессом 15 ноября 1777 г. В силу она вступила 1 марта 1781 г., после того как ее ратифицировал последний из тринадцати штатов — Мэриленд.

Механизм политической организации конфедерации был малоэффективен и несовершенен. Фактически существовал только орган представительства — однопалатный Конгресс конфедерации, в котором каждый из штатов имел от двух до семи представителей и всего один голос. Для принятия наиболее важных решений — о войне и мире, о заключении договоров и займов, наборе армии и назначении главнокомандующего — требовалось согласие по меньшей мере 9 из 13 штатов⁵¹. В ряде жизненно важных полномочий Конгрессу конфедерации было отказано. Он не мог регулировать торговлю между штатами и с иностранными государствами, не имел права взимать налоги. Исполнение принятых им решений не обеспечивалось. Последнее было основным пороком конфедеративной системы. В этой связи один из авторов будущей Конституции США 1787 г. Дж. Мэдисон за год до Филадельфийского конвента писал: «Санкция столь же неотделима от идеи права, насколько неот-

делима от идеи правительства сила принуждения. Федеральная система, лишенная этих механизмов, лишена жизненно важных принципов политической конституции. Без них конституция является по сути не более чем договором о содружестве и союзе между независимыми и суверенными государствами⁵².

Несостоятельность Статей конфедерации стала очевидной практически с первых же дней. Но что-либо изменить Конгресс не мог. Внести дополнения или изменения в Конституцию можно было только с согласия всех штатов, что в условиях острых противоречий между ними являлось задачей невыполнимой. Недовольство существующей системой росло. Конгресс не способен был обеспечить должную поддержку армии. Штаты отказывались выделять необходимые средства и не выполняли решения Конгресса. Экономические связи между штатами были нарушены. Глубокий экономический и политический кризис ставил под угрозу само существование Соединенных Штатов, о чем свидетельствовали попытки отдельных территорий не только отделиться от Конфедерации, но и вести переговоры об аннексии их Испанией ("штат Франклин" в составе Северной Каролины) или Англией (штат Вермонт)⁵³.

В этих условиях задачу спасения государства взял на себя Филадельфийский конституционный конвент. В мае 1787 г. 55 его делегатов, представлявших 12 штатов (Род-Айленд отказался участвовать в его работе), приступили к разработке новой конституции вопреки прямо выраженному требованию Конгресса только пересмотреть Статьи конфедерации⁵⁴.

Хотя вряд ли можно согласиться с оценкой Т. Джефферсона, назвавшего Филадельфийский конвент "собранием полубогов", вместе с тем нельзя не признать на редкость сильный подбор его делегатов. В их числе были такие выдающиеся представители той эпохи, как Дж. Вашингтон, Б. Франклин, Дж. Мэдисон, Р. Мэйсон, А. Гамильтон, Г. Моррис, Д. Дикинсон, Ч. Пикней, Э. Рэндольф, Д. Ратледж и др. 44 делегата из 55 были членами Континентального конгресса, примерно половина сражались против Англии в составе континентальной армии или милиции штатов. 8 подписали Декларацию независимости. Практически все занимали те или иные посты в органах государственной власти штатов. Более половины имели юридическое образование. И что немаловажно, большая часть депутатов были сравнительно молоды (средний возраст — 43 года)⁵⁵.

Открытие Филадельфийского конвента планировалось на 14 мая 1787 г. Но к тому времени смогли собраться только 10 депутатов от Пенсильвании и Вирджинии. Остальные

задерживались в силу тех или иных причин, связанных в основном с состоянием здоровья, отдаленностью от Филадельфии или занятостью на государственной службе. Только 25 мая был обеспечен кворум, который составили 29 делегатов от 7 штатов⁵⁶.

С этого дня Филадельфийский конвент мог приступить к работе, которая продолжалась немногим менее 4 месяцев (с 25 мая по 17 сентября 1787 г.).

Первые дни работы Конвента были посвящены выработке регламента и избранию руководящих органов. Председателем Конвента был избран Дж. Вашингтон, секретарем — В. Джексон. Большая часть процедурных норм была заимствована из практики Континентального конгресса (в частности, голосование проводилось по штатам в порядке их географического расположения — с севера на юг). И только в одном отношении выработанный регламент заметно отступал от утвердившейся парламентской практики. Решением Конвента заседания проводились при закрытых дверях с целью обеспечить свободу обсуждения и воспрепятствовать давлению на делегатов со стороны.

К вопросам пересмотра Конституции депутаты перешли 29 мая, заслушав доклад Рэндольфа о порочности Конфедерации и предложениях Вирджинии по конституционному обустройству США. Было представлено 15 резолюций, подготовленных в основном Дж. Мэдисоном. Так называемый "Вирджинский план" предусматривал создание сильной федерации, в которой отдельным штатам отводилась незначительная роль. Само федеральное правительство должно было состоять из трех разделенных властей — законодательной, исполнительной и судебной. Нижняя выборная палата федерального парламента по "Вирджинскому плану" должна была формировать не только органы исполнительной и судебной власти, но и верхнюю палату парламента. Представительство штатов в парламенте ставилось в зависимость от численности населения и взносов штатов в федеральный бюджет, что было существенной новеллой. Наиболее радикальным предложением "Вирджинского плана" являлось наделение федерального парламента правом принимать законы по всем вопросам, "по которым отдельные штаты некомпетентны либо могут разрушить гармонию Соединенных Штатов". Последнее полномочие было подкреплено правом федерального парламента отменять законы штатов в случае их противоречия Конституции США⁵⁷.

К 13 июня общие дебаты по "Вирджинскому плану" были завершены, и комитет всей палаты Филадельфийского конвента внес на рассмотрение пленарного заседания 19

резолуций, которые уточняли и изменяли первоначальный план Конституции. В частности, было предложено установить трехлетний срок избрания для нижней палаты и семи-летний — для верхней палаты парламента. Денежное содержание депутатам должно было выплачиваться федеральным правительством, а не штатами, что ослабляло влияние местных политических элит. Было признано необходимым создать исполнительную власть во главе с одним человеком и предоставить ему право отлагательного вето на законы, принятые федеральным парламентом⁵⁸.

Однако планы создания сильного централизованного государства вызвали активную оппозицию со стороны малых штатов, обеспокоенных возможностью ущемления их прав такими экономически мощными штатами, как Вирджиния, Пенсильвания и Нью-Йорк. Взрыв произошел 14 июня, когда представитель Нью-Джерси В. Патерсон призвал отклонить “Вирджинский план” и принять к рассмотрению “чисто федеральный план обустройства США”⁵⁹. 14 резолюций, представленных В. Патерсоном составили так называемый “Нью-Джерсийский план”. В этих документах содержался призыв к сохранению Статей Конфедерации при незначительных изменениях конфедеративной модели. В частности, было предложено расширить права Континентального конгресса, предоставив ему право регулировать торговлю между штатами, а также пополнять федеральный бюджет за счет таможенных пошлин и почтовых сборов. Предусматривалось и право Конгресса использовать военную силу для обеспечения действия федеральных законов, но при обязательном контроле со стороны отдельных штатов. Последний гарантировался возможностью смещения коллегиального органа федеральной исполнительной власти по решению большей части губернаторов штатов⁶⁰.

“Нью-Джерсийский” план был отклонен, что привело к обострению противоречий между сторонниками и противниками сильной центральной власти. Напряжение нарастало и едва не привело к срыву работы Конвента. Взаимные обвинения и споры препятствовали ведению заседаний, что подвигло Б. Франклина призвать депутатов обратиться к молитве как к единственному средству успокоения страстей⁶¹. Впрочем, указанное средство, о чем свидетельствуют протоколы Филадельфийского конвента, не привело к желаемому результату. И только “великий”, или “коннектикутский компромисс”, проект которого был представлен 5 июля Э. Джерри, отчасти снял напряжение, позволив ввести работу Конвента в нормальное русло.

По этому проекту нижняя палата федерального парламента должна была формироваться посредством прямых

выборов на основе норм представительства, определяемых численностью населения, а верхняя — состоять из 2 депутатов от каждого штата, избираемых легислатурами штатов⁶².

“Коннектикутский компромисс” закрепил определенные гарантии прав малых штатов, что позволило перейти к дальнейшему и более спокойному обсуждению будущей формы правления. 26 июля Конвент прервал свои заседания на время работы комитета по вопросам деталей проекта (Ратледж, Рэндольф, Вильсон, Элсворт и Горхам), которому было предложено подготовить первоначальный вариант Конституции. К 6 августа проект был готов. Он состоял из преамбулы и 23 статей, вобравших в себя предложения “Вирджинского” и “Нью-Джерсийского” планов, а также отдельные нормы Статей Конфедерации и конституций штатов. Впервые в этом проекте появились названия федеральных органов (Президент, Конгресс, Палата представителей, Сенат, Верховный суд) и достаточно тщательно проработанные конституционные модели, многие из которых в дальнейшем вошли в окончательный текст Конституции США⁶³.

Дебаты по проекту, основным автором которого был Рэндольф, продолжались в течение 5 недель. В ходе обсуждения нередко возникали острые противоречия по вопросам не только роли федеральной власти, но и разделения властей, порядка формирования исполнительной власти, сохранения рабства, управления финансами и др. Но постепенно по большей части спорных вопросов выработывалась общая позиция, а сам проект обретал все более знакомые нам очертания Конституции США.

Дальнейшая доработка проекта была поручена комитету по рассмотрению нерешенных вопросов, в котором основную роль сыграл Дж. Мэдисон. К 8 сентября проект был готов и передан в комитет по вопросам стилистики проекта. В состав последнего вошли 5 депутатов (В. Джонсон, Г. Моррис, Дж. Мэдисон, Р. Кинг и А. Гамильтон), представившие окончательный вариант к 12 сентября. После непродолжительных дебатов и внесения в текст проекта отдельных поправок Филадельфийский конвент 15 сентября единогласно проголосовал за его принятие. 17 сентября 1776 г. 39 делегатов из 55 подписали проект. Но ему еще предстояло пройти испытание на прочность в ходе обсуждения и ратификации в отдельных штатах.

28 сентября 1776 г. Континентальный конгресс после недолгих дискуссий направил проект Конституции штатам. Процедура ратификации выглядела следующим образом. Легислатуры штатов назначали выборы и созывали кон-

венты для рассмотрения, принятия или отклонения проекта. Вступить в силу Конституция могла после ее одобрения по меньшей мере в 9 из 13 штатов.

Как и на Филадельфийском конвенте, основные споры развернулись по вопросу о роли центральной власти. Сторонники Конституции, или "федералисты" решительно и очень умело повели кампанию за ее принятие. С осени 1787 г. по март 1788 г. в ряде нью-йоркских газет появляется серия очерков под псевдонимом "Публиус". Затем они выходят в виде двух книг под названием "Записки федералиста"⁶⁴. Их авторами были А. Гамильтон, Дж. Джей и Дж. Мэдисон. Сила аргументации, точность и глубина анализа "Федералиста" в немалой степени способствовали успешному прохождению проекта Конституции через конвенты штатов. По сути "антифедералисты" так ничего и не смогли противопоставить проекту новой Конституции. Дефекты Статей Конфедерации были настолько очевидны, вели к таким пагубным последствиям, что какое-либо оппонирование Конституции США заведомо было обречено на провал.

7 декабря 1787 г. Делавер первым из штатов ратифицировал Конституцию США. За ним последовали Пенсильвания (12 декабря 1787 г.), Нью-Джерси (18 декабря 1787 г.), Джорджия (2 января 1788 г.), Коннектикут (9 января 1788 г.). В период с 6 февраля по 23 мая 1788 г. проект Конституции был ратифицирован еще в 3 штатах — Массачусетсе (6 февраля 1788 г.), Мэриленде (28 апреля 1788 г.), Южной Каролине (23 мая 1788 г.). Девятым штатом стал Нью-Гемпшир (21 июня 1788 г.). Формально Конституция США вступила в силу. Но без ратификации двумя крупнейшими штатами — Вирджинией и Нью-Йорком — судьба ее оставалась неопределенной. В условиях ожесточенной борьбы 26 июня 1788 г. Конституция была ратифицирована конвентом Вирджинии, а 26 июля 1788 г. — конвентом Нью-Йорка. Завершили этот процесс Северная Каролина (21 ноября 1789 г.) и Род-Айленд (29 мая 1790 г.)⁶⁵.

28 июля 1788 г. Континентальный конгресс признал вступление Конституции в силу и принял ряд ордонансов, обеспечивших проведение выборов и нормальное функционирование федеральных органов государственной власти. Переход к новому конституционному строю был совершен мирным путем и с сохранением преемственности государственной власти. Обращаясь к материалам Филадельфийского конвента, следует отметить тесную связь Конституции США с конституциями отдельных штатов. Обсуждая федеральную Конституцию, депутаты опирались на опыт конституционного развития штатов, который демонстрировал различные модели организации политической власти,

служил критерием оценки решений, предложенных членами Филадельфийского конвента.

В основу политической организации федерации был положен принцип *разделения властей*. Причем в этом вопросе каких-либо серьезных расхождений не возникало. Доктрина "законодательного всемогущества" была отброшена. На Конвенте преобладали такого рода высказывания:

Э. Рэндольф: "Главная опасность проистекает от демократических статей существующих конституций. В новой Конституции должен быть установлен крепкий барьер против демократии";

Р. Шерман: "Народ должен быть как можно меньше допущен к делам управления. Он хочет информации и всегда подвержен заблуждениям";

Э. Джерри: "Зло, от которого мы страдаем, происходит от избытка демократии".

Последнюю мысль продолжал Батлер: "Прямые выборы — непрактичное занятие"⁶⁶.

Конечно, в стенах Филадельфийского конвента звучали и другие призывы. Настаивая на прямых выборах Палаты представителей, Мэйсон утверждал, что она "станет оплотом демократии в правительстве... нашей Палатой общины". Его поддерживали Вильсон, утверждавший, что "ни одно правительство не может долго существовать без доверия народа", и Дж. Мэдисон, напоминая делегатам, что "прямые выборы есть необходимый элемент любой формы свободного правления"⁶⁷.

Итогом долгих дискуссий, споров и компромиссов стало создание особого механизма "сдержек и противовесов", дополнивших принцип разделения властей.

По Конституции законодательная власть была вверена двухпалатному Конгрессу, исполнительная — Президенту, судебная — Верховному и нижестоящим федеральным судам. Все три ветви власти формировались различным образом. Палата представителей избиралась непосредственно населением, Сенат — легислатурами штатов (до 1913 г.). Президент избирался коллегией выборщиков, Верховный и нижестоящие суды — Президентом и Сенатом совместно. Различными были сроки их полномочий. Представители избирались на два, сенаторы — на шесть, Президент — на четыре года. Судьи пребывали в должности пожизненно. По логике Конституции подобный порядок формирования призван был закрепить независимое положение каждой из трех ветвей власти, утвердить за ними в определенных и четко очерченных рамках соответствующую функциональную компетенцию. А нейтрализовать действия какой-либо из ветвей власти позволяли "сдержки и противовесы". В руках

Конгресса наиболее эффективным средством воздействия оставалась "власть кошелька". Без его санкции никакие денежные выплаты из казначейства не производились. Президенту, в свою очередь, предоставлялось право вето, которое Конгресс мог преодолеть лишь квалифицированным большинством голосов. Наконец, за Верховным судом было признано право конституционного надзора. Его материальной основой служило нормативное, в виде прецедентов, толкование Конституции, а средством практической реализации — право отказа в применении тех законодательных норм, которые ему противоречили. Не закрепленное непосредственно в самом тексте Конституции, это право Верховного суда дефакто утвердилось с 1803 г.⁶⁸

Механизм разделенных властей во многом напоминает те формы, которые были разработаны Конституцией Массачусетса. Филадельфийский конвент заимствовал и ряд иных положений конституций штатов.

Так, порядок избрания Президента коллегией выборщиков аналогичен той процедуре избрания сенаторов, которая предусматривалась Конституцией Мэриленда⁶⁹. Институт импичмента воспроизводит институт, учрежденный Конституцией Нью-Гемпшира 1784 г.⁷⁰ Применялась и привычная для политической практики штатов терминология. Заметны отдельные сходные черты в организации деятельности Конгресса и легислатур штатов (скажем, в процедуре прохождения финансовых биллей), в регламентации привилегий законодателей (например, в вопросах привлечения к уголовной ответственности).

Другой основополагающей идеей Конституции США 1787 г. стал принцип федерализма, ставивший целью создание единого союзного государства. Подробный его анализ будет дан в одной из следующих глав. Здесь же необходимо подчеркнуть только те моменты, которые определили дальнейшее конституционное развитие США.

Во-первых, был установлен круг отношений, которые не могли регулироваться штатами в конституционном или законодательном порядке. Вопросы, отнесенные непосредственно к ведению федерации (разд. 8 ст. I Конституции), были изъяты у штатов.

Во-вторых, провозглашалось юридическое верховенство федеральной Конституции, а также принятых и заключенных на ее основе законов и договоров. Отныне конституции и законы американских штатов должны были рассматриваться судами с точки зрения их соответствия федеральной Конституции, законам и договорам США. При этом последнее слово оставалось за федеральными судами.

В-третьих, за федерацией закреплялась обязанность гарантировать "республиканскую форму правления" штатов и обеспечивать территориальную их целостность и безопасность.

В-четвертых, принимая в союз новые штаты, Конгресс оставил за собой право устанавливать обязательные условия, которые в дальнейшем штаты должны были соблюдать.

Наконец, федеральная Конституция стала моделью для дальнейшего конституционного развития американских штатов.

С принятием Конституции США конституционное развитие пошло по двум линиям — федерации и штатов, которые корректировали, взаимообогащали и дополняли друг друга, образуя целостную систему конституционного строя. Исследованию этих процессов и будут посвящены следующие страницы нашей книги.

2. Становление конституционного строя

Страница четвертая. Становление конституционного строя США (1789 — 1820 гг.)

Конституция наметила только общие очертания конституционного устройства США, становление и развитие которого в дальнейшем определялись не только буквой Основного закона, но и потребностями политической практики.

4 февраля 1789 г. были проведены первые президентские выборы, а 6 апреля 1789 г. состоялась сессия первого Конгресса США. Перед вновь сформированными федеральными органами стояло много задач, в ряду которых наиболее важными были создание новой системы федеральной власти, обеспечение государственного бюджета и внесение поправок в Конституцию.

Тот факт, что первый Конгресс едва ли не сразу же обратился к пересмотру Конституции, не должен вызывать удивления. Еще в процессе ратификации Основного закона многие штаты потребовали дополнить его текст "биллем о правах". Так, например, в Массачусетсе конвент штата обусловил свое одобрение Конституции внесением в ее текст 9 поправок. С аналогичными требованиями выступили конвенты Нью-Йорка, Нью-Гемпшира, Вирджинии⁷¹. Само существование документа ставилось в зависимость от выполнения указанных требований, что вынудило первый Кон-

гресс с особым вниманием отнестись к работе над поправками к Конституции США. Первоначальный проект Билля о правах был представлен Дж. Мэдисоном и после продолжительных и весьма бурных дебатов одобрен Конгрессом 25 сентября 1789 г. На ратификацию штатам было направлено 12 поправок, 10 из которых вступили в силу 15 декабря 1791 г.

Первые 10 поправок, составившие так называемый Билль о правах, не были инкорпорированы в основной текст Конституции. Но, по справедливому замечанию А. А. Мишина, "есть все основания рассматривать Билль о правах как органическую часть Конституции"⁷².

Первоначальный текст Конституции закреплял немногие права и свободы. В частности, он предусматривал действие привилегии habeas corpus, право на суд присяжных, запрет на принятие биллей об опале и законов с обратной силой, недопущение религиозной дискриминации при вступлении на федеральные должности. Столь незначительное место прав и свобод в основном тексте Конституции имеет по меньшей мере два объяснения. Во-первых, многие депутаты Филадельфийского конвента были склонны считать регламентацию прав и свобод делом отдельных штатов. Во-вторых, как показывают протоколы Конвента, отцам-основателям попросту не хватило времени и сил на рассмотрение вопроса о правах и свободах личности.

Этот пробел был восполнен Биллем о правах, который дополнил конституционное право США такими правами и свободами, как свобода совести, слова и печати, право мирно собираться и подавать петиции правительству об удовлетворении жалоб, право на хранение и ношение оружия, право на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов, право на безотлагательное и публичное разбирательство дела беспристрастным судом присяжных. Более полно содержание Билля о правах мы рассмотрим ниже. Здесь же необходимо отметить ряд черт, определивших значение и роль этого документа.

Первое. Билль о правах обеспечивал защиту только от произвола федеральных властей. Нарушения прав и свобод со стороны штатов под действие Конституции США не попадали.

Второе. Этот документ заложил основы единой по своей сути конституционной системы защиты прав и свобод. И по содержанию, и по стилистике федеральный Билль о правах немногим отличался от деклараций или биллей о правах отдельных штатов.

Третье. Билль о правах в полном согласии с естественно-правовой доктриной оставил перечень прав и свобод

открытым. Само перечисление в Конституции отдельных прав, как было сказано в IX поправке, не означало ни отрицания, ни умаления других прав, оставшихся за народом.

Разработка и принятие Билля о правах укрепили конституционные основы новой власти. Следующей не менее важной задачей стало формирование новой структуры государственной власти. В наследство от Конфедерации перешло немногое: дюжина клерков, пустая казна, огромные по тем временам долги и армия, состоявшая из... 672 человек⁷³. Необходимо было выстроить новое здание государственности буквально с первого камня по весьма туманно составленному плану Конституции США.

Одним из первых шагов Конгресса стало формирование департаментов как структурных подразделений единой исполнительной власти. 27 июля был создан департамент иностранных дел, впоследствии переименованный в Государственный департамент, 7 августа — военный департамент, 2 сентября — департамент финансов. Были учреждены посты генерального почтмейстера, генерального атторнея и ряда других должностных лиц. Главы основных департаментов и наиболее доверенные лица администрации со временем образовали президентский кабинет. Не предусмотренный Конституцией этот влиятельный орган получил правовое признание только в 1907 г.⁷⁴

24 сентября 1789 г. был принят Закон о судебной власти — один из наиболее значимых правовых документов той эпохи. Согласно этому Закону новая судебная система включала Верховный суд в составе 6 человек, три окружных и 13 районных судов⁷⁵. Учреждение федеральных судов, действующих параллельно с судебными системами штатов, укрепило основы федерализма. В соответствии со ст. 25 Закона решения судов штатов подлежали пересмотру в Верховном суде США, что дало возможность перевести многие споры между федерацией и ее субъектами в спокойное русло разрешения дел судами.

Укрепляла свои позиции и законодательная власть. Обе палаты Конгресса приняли регламенты и образовали постоянные комитеты, на которые было возложено основное бремя по разработке федеральных законов.

Важным шагом в становлении нового федерального правительства стали законы о введении федеральных налогов и сборов и создании Национального банка США. Последнее решение вызвало жесткую критику и обвинения в превышении со стороны федерации тех прав, которые были делегированы ей по Конституции. В защиту Закона выступил А. Гамильтон, отстаивая его на основе доктрины "подразумеваемых полномочий". Последние, как он утверждал, были

переданы Конгрессу с той же полнотой, что и права, непосредственно перечисленные в самой Конституции⁷⁶.

Противодействие вызывали не только федеральные законы. С немалыми сложностями сталкивалась и судебная власть в тех случаях, когда ее решения затрагивали интересы отдельных штатов. Примечательна история решения Верховного суда США по делу *Чизхолм против Джорджии*, в котором было признано право граждан США обращаться в федеральные суды с исками по долговым обязательствам штатов⁷⁷. Джорджия не признала это решение. Против него выступили и другие штаты, опасавшиеся, что аналогичные иски будут предъявлены и к ним. Под этим давлением Конгресс в марте 1794 г. принял и отправил на ратификацию штатам XI поправку к Конституции, которая изъясла из юрисдикции федеральных судов дела, связанные с претензиями к тому или иному штату со стороны граждан других штатов или иностранных государств. В 1798 г. поправка была ратифицирована. Верховный суд США проиграл. Его позиция не была поддержана Конгрессом и отдельными штатами. Но за этим тактическим проигрышем скрывалась на первый взгляд незаметная, но стратегически важная победа не только Верховного суда, но и федерации в целом. Отныне толкование Конституции Верховным судом США могло быть изменено только конституционной поправкой, что при чрезвычайно усложненной процедуре конституционного пересмотра фактически гарантировало незыблемость позиции Верховного суда.

Примерно к 1795 г. было в основном завершено становление федерального правительства. Оно начало проводить более решительную политику, что нередко вызывало ревнивую реакцию со стороны отдельных штатов. Впрочем, следует отметить, что далеко не все акции федеральных властей были продуманными и обоснованными. Летом 1798 г. Конгресс США принял четыре закона о натурализации и измене, направленные в основном против республиканцев, ведомых Т. Джефферсоном⁷⁸. Ответная реакция не заставила себя долго ждать. 16 и 22 ноября 1798 г. легислатура Кентукки, а 24 декабря 1798 г. легислатура Вирджинии приняли резолюции, обвинившие федерацию в превышении власти и нарушении суверенных прав штатов. 22 февраля 1799 г. легислатура Кентукки приняла новую резолюцию, провозгласившую право штатов нуллифицировать, или отказывать в признании федеральных законов⁷⁹. Выступления Кентукки и Вирджинии не были поддержаны другими штатами. А точку в этой истории поставили президентские выборы 1800 г. Победу на них одержали республиканцы (Президентом был избран Т. Джефферсон), что сгладило

противоречия между федеральными органами, остававшимися в течение 12 лет в руках федералистов, и отдельными штатами, которые контролировались республиканцами.

Президентские выборы 1800 г. имели еще несколько важных последствий.

Во-первых, они создали прецедент мирного перехода власти от одной партии к другой.

Во-вторых, привели к пересмотру прежнего порядка проведения выборов Президента и Вице-президента. В ходе голосования в коллегии выборщиков оба кандидата республиканской партии — Т. Джефферсон и А. Бэр — набрали равное число голосов. По Конституции решение вопроса было перенесено в Палату представителей, но и она долгое время не могла избрать Президента (Т. Джефферсон был избран после 36 туров голосования)⁸⁰. Парадоксальная ситуация, сложившаяся на выборах 1800 г., привела к пересмотру механизма их проведения. В декабре 1803 г. Конгресс принял, а в сентябре 1804 г. штаты ратифицировали XII поправку, которая установила, что голосование в коллегии выборщиков должно проводиться раздельно по кандидатурам Президента и Вице-президента США.

В-третьих, президентские выборы 1800 г. послужили толчком к утверждению за Верховным судом США права конституционного надзора. Знаменитое дело *Мэрбери против Мэдисона* (1803 г.) было возбуждено по весьма безобидному поводу. Некий Мэрбери был назначен на должность мирового судьи в Федеральный округ Колумбия. Но получить патент на вступление в должность он не успел. К власти пришла новая администрация Т. Джефферсона, которая блокировала те назначения, которые Дж. Адамс пытался провести в последние часы пребывания у власти. Мэрбери обратился в Верховный суд США, обосновывая свои притязания Законом 1789 г. Последний предусматривал право направлять судебные приказы должностным лицам о выполнении законных требований истцов. Решение Верховного суда под председательством Дж. Маршалла было по этому вопросу "соломоновым". Признав действия администрации Т. Джефферсона незаконными, суд тем не менее отказал в удовлетворении иска, утверждая, что соответствующая статья Закона 1789 г. была неконституционной⁸¹. Так, отказав себе в малом, Верховный суд утвердил за собой право решения вопроса о соответствии федеральных законов Конституции.

Решение по делу Мэрбери против Мэдисона открыло новую эпоху в развитии американского конституционализма. Отныне решающую роль в определении содержания и смысла Конституции взял на себя Верховный суд США.

Дальнейшая история конституционного развития предстает главным образом в виде судебных решений (после 1804 г. следующая поправка к Конституции была принята только в 1865 г., после окончания Гражданской войны). Так завершился процесс становления федеральной конституционной системы, последующее развитие которой мы проследим после обзора конституционной истории штатов.

Страница пятая.

Становление конституционного строя штатов (1789 — 1850 гг.)

После войны за независимость в социально-экономической жизни американских штатов многое изменилось. Были созданы все предпосылки для успешного развития и окончательной победы капитализма как в промышленности, так и в сельском хозяйстве. Эти изменения потребовали приспособления всей структуры американского права к условиям, продиктованным развитием частнокапиталистического способа производства. Во многом иным стало содержание конституций и их место в правовых системах штатов.

На реформы конституционного права в штатах особое воздействие оказывало общее право (на федеральном уровне это было менее заметно), и следует хотя бы кратко остановиться на истории его утверждения в послереволюционный период.

Американская революция изменила политическую систему штатов. В меньшей степени была реформирована правовая надстройка. Это обуславливалось тем, что "старого порядка" как системы феодального права американские колонии не знали⁸². Частнокапиталистический способ производства развивался на Американском континенте практически беспрепятственно, если и был скован, то не столько правом, сколько политическими акциями, введенными английским правительством с целью строгого регулирования производства и торговли в американских колониях. Завоевание независимости устранило их действие. Поэтому перед революционной буржуазией задача коренного преобразования правовой системы, собственно, и не стояла. Помимо реформ, проведенных в сфере публичного и конституционного права, одной из наиболее значительных перемен стала ликвидация сохранившихся феодальных институтов, таких, как фиксированная рента, майорат и т. п. Сама же система английского общего права, приспособленная к условиям Американского континента, сохранилась, а через несколько

десятилетий за ней закрепились позиции еще более прочные, чем прежде. Впрочем, утверждение общего права происходило в упорной и нелегкой борьбе.

В первые годы войны за независимость суды руководствовались не прецедентами общего права, а требованиями "справедливости", выведенными из доктрин естественного права и установок революционной буржуазии. Более того, все, что имело отношение к общему праву, подвергалось сомнению и ожесточенной критике. Еще в 1786 г. известный американский юрист Питер Ван Шаак писал: "Сложные тонкости английской правовой практики столь же непригодны для простоты наших судов, как принадлежности туалета чопорной вдовы для цветущей 19-летней девушки"⁸³. Развитие права в то время мыслилось только в законодательных формах при решающей роли кодификации. Ее проведения требовали видные деятели американской революции, в том числе Т. Джефферсон, который стремился осуществить реформу права в Вирджинии так, чтобы вся правовая система "была пересмотрена и приспособлена к нашей республиканской форме правления"⁸⁴.

Основание для проведения кодификации было найдено в конституциях штатов, которые оставили в силе определенный круг статутов и норм общего права Англии, но только до их частичной или полной отмены законодательными собраниями⁸⁵. Сами конституции мыслились как фундамент, на котором будет возведена новая правовая надстройка посредством принятия законодательных актов. Такая модель полностью соответствовала доктрине и практике "всемогущества" представительных органов.

Роль судей сводилась к исполнению воли законодателей. Предложения о наделении судов правотворческими функциями в тот период воспринимались как прямая угроза демократии.

Однако ни в одном из штатов так и не была осуществлена систематизированная программа правовых преобразований, что объясняется не только отсутствием практической потребности в ней при сохранении достаточно развитых норм общего права, но и сложностью той работы, которую предстояло совершить и к которой легислатуры не были подготовлены. Статуты штатов не отвечали требованиям строгой правовой логики и нередко включали противоречивые и взаимоисключающие положения. В этой ситуации задачу устранения очевидных дефектов законодательства взяли на себя суды. Используя разнообразные формы толкования, они обеспечивали более совершенное регулирование правовых отношений. Подобная практика не встречала возражений со стороны легислатуры, которые на-

ходили в ней эффективное средство устранения пробелов, неточностей и противоречий законодательной регламентации.

Несовершенство законодательства способствовало сохранению общего права. Но и сами суды стремились приспособить его к новым условиям. Устаревшие и противоречащие установкам правящих сил прецеденты не применялись по усмотрению самих судов. О тех переменах, которые затронули основы общего права, можно судить по высказыванию Главного судьи Верховного суда Массачусетса Парсонса. Обвинив в 1809 г. адвоката ответчика в том, что тот «умышленно» использует доскональное знание процессуальных форм для того, чтобы запутать «очевидное», он заявил: «Все ненужные тонкости должны быть отброшены, а все ухищрения, которые могут завести в тупик, должны устраняться»⁸⁶. Важную роль в утверждении общего права сыграла публикация сборников судебных решений (Коннектикута — 1789 г., Пенсильвании — 1790 г., Нью-Йорка и Кентукки — 1803 г., Нью-Джерси — 1806 г., Мэриленда — 1809 г.)⁸⁷. Эти издания заложили материальную основу для дальнейшего развития общего права.

Возрождение общего права объясняется также тем, что на его стороне была сила привычки, традиций, страха перед коренной реформой стабильного и достаточно прочного механизма правовой защиты частной собственности. Не следует сбрасывать со счетов и то, что американское право развивалось в рамках юридической техники, которая была создана системой общего права и не оставляла места для кодификации.

Наконец, возрождение общего права предопределил начавшийся уже к концу XVIII столетия процесс падения роли представительной власти. Предложения ограничить полномочия представительных органов все чаще встречали сочувствие и поддержку. Подобные настроения находили оправдание в явных и мнимых злоупотреблениях со стороны законодателей. Наиболее широкую известность получило «дело Яззу». В 1795 г. законодатели Джорджии, подкупленные практически в полном составе, совершили крупную земельную аферу, продав около 30 млн. акров земли за баснословно низкую цену в обесцененных бумагах⁸⁸.

Сомнения в надежности прежней организации политической власти охватили многих демократов. Широкою известность приобрело высказывание Т. Джефферсона: «173 деспота, несомненно, будут угнетать народ так же, как и один»⁸⁹. Одной из форм ограничения полномочий представительных органов стал принцип разделения властей, который отказывал легислатурам в праве эффективного

контроля за деятельностью исполнительной и судебной ветвей власти.

В большей части штатов были введены прямые выборы губернатора, увеличен срок его полномочий до двух, трех, иногда до четырех лет (избрание губернаторов легислатурами сохранилось в незначительной части штатов: в Нью-Джерси — до 1844 г., в Вирджинии — до 1850 г., в Южной Каролине — до 1866 г.). Легислатуры теряли не только контроль за деятельностью исполнительной власти. Они ограничивались и в законодательной деятельности, поскольку губернатор мог отказывать в одобрении представленных на его утверждение законопроектов. Право вето было установлено конституциями Джорджии (1789 г.), Пенсильвании (1790 г.), Кентукки (1791 г.), Делавэра (1792 г.), Вермонта (1793 г.), Коннектикута (1818 г.) и Нью-Джерси (1844 г.).

Теория и практика «законодательного всемогущества» не признавались и были окончательно отброшены с признанием за судами права конституционного надзора.

В период революции и в последующее двадцатилетие вопрос о принадлежности права конституционного надзора решался в пользу легислатуры. Судебный надзор в это время был крайне неразвит, а немногочисленные решения, утверждавшие надзорные функции судов, имели ограниченный характер и в основном являлись исключениями из общего правила.

Ситуация меняется в середине 90-х гг.; именно в это время перед судами была поставлена задача создать на основе конституций более жесткий механизм ограничения полномочий представительных органов. Эта установка была вызвана страхом перед введением «всеобщего» избирательного права, за которым правящим кругам мерещился призрак санкюлотов Великой французской революции. Само же развитие форм конституционного надзора непосредственно связано с общим правом.

Еще в конце 80-х гг. XVIII столетия в юридической практике штатов сложилось разделение сфер правового регулирования между статутным и общим правом. В ведении последнего оказались частнопроводные отношения, «естественные и неотчуждаемые» права личности, что лишило представительные органы права толковать соответствующие положения конституций. Следствием указанной новеллы стало более широкое применение форм судебного толкования, в котором на первый план выступала уже не «буква» конституции, а ее принципы, истолкованные в духе общего права. Нарушение этих высших принципов права суды, как правило, признавали неконституционным.

Право конституционного надзора (к началу 20-х гг. XIX столетия на основе соответствующих прецедентов верховных судов оно было признано во всех штатах, кроме Род-Айленда)⁹⁰ ограничивало объем законодательной компетенции и служило эффективным средством контроля за представительными органами. При этом право законодателей определять значение и смысл конституционных норм отвергалось. Так, в решении по делу *Виттингтон против Полка* (1802 г.) Верховный суд Мэриленда утверждал: "Право в последней инстанции определять законность актов legislatur не может принадлежать им самим, поскольку это право сведет на нет и превратит в недействующую все те запреты и ограничения, которые установлены Биллем о правах и Формой правления". Отказ же от применения конституционного надзора со стороны судов вел, как полагал суд, к "установлению деспотизма" и "извращению великого принципа разделения властей"⁹¹.

Решения судов нередко встречали сопротивление со стороны законодателей, справедливо усматривавших в них ограничение своей власти, не подтвержденное "буквой" конституции. Легислатуры принимали резолюции порицания, применяли процедуры импичмента к тем судьям, которые принимали решения о неконституционности законов. Однажды легислатура в стремлении наказать непокорных судей сократила их вознаграждение до ...25 центов в год⁹². Однако изменить положение представительные органы уже не могли, да в целом и не стремились к этому. Ни в одном из штатов так и не была предпринята действительно энергичная попытка устранить конституционный надзор, которым судьи, впрочем, длительное время пользовались весьма осторожно и редко.

Правовая система американских штатов в своих общих чертах сложилась к 20-м гг. XIX века. Ее доминирующей чертой стала все возрастающая роль судов общего права. Не законодатели, а судьи во многом самостоятельно определяли содержание и цели правового регулирования в процессе как совершенствования общего права, так и применения законодательных норм, сфера действия которых контролировалась и корректировалась механизмами конституционного надзора и толкования самих законодательных актов.

Указанные реформы во многом были ответной мерой на расширение демократического движения, выступившего в начале столетия с требованием введения "всеобщего" избирательного права (заметим, что в этой борьбе не ставилась задача включения в избирательный корпус ни молодежи, ни женщин, ни тем более цветных). Импульс движению

дала война с Англией 1812 г., которая вновь, как и тридцать лет назад, поставила вопрос о предоставлении политических прав тем простым гражданам, которые вынесли на своих плечах все ее тяготы. О "вопиющей" несправедливости свидетельствовали такие факты: в ополчении графства Кульпепер штата Вирджиния из 78 добровольцев только четверо имели избирательное право⁹³. Как и тридцать лет назад, активно применялись методы "избирательной географии", отдающие предпочтение на выборах тем регионам, в которых особые позиции занимала крупная плантаторская или торговая буржуазия. Борьба за демократизацию избирательного права носила ожесточенный характер, нередко сторонникам реформ приходилось довольствоваться только отдельными уступками. И тем не менее в конечном счете имущественные цензы были устранены в Мэриленде и Южной Каролине в 1810 г., в Массачусетсе в 1821 г., в Нью-Йорке в 1826 г. К 1830 г. избирательный корпус был расширен до 1 млн. 250 тыс. человек, или до одного избирателя на каждые 10 жителей США, тогда как в 1800 г. избирательным правом пользовалось только 150 тыс. человек, т. е. один избиратель на 35 жителей⁹⁴.

В некоторых штатах борьба за расширение избирательного права приводила к подлинным революционным взрывам, ярким примером тому служит восстание Т. Дорра в Род-Айленде. По Хартии 1663 г., которая так и не была заменена в ходе революции, в избирательном праве было отказано значительной части населения штата, не владевшей земельной собственностью. Оставались в силе и введенные в XVII в. нормы представительства, в соответствии с которыми небольшая часть избирателей была представлена большинством законодателей.

Движение за принятие новой конституции возглавила Народная партия, созданная Т. Дорром. Без санкции легислатуры Род-Айленда она созвала Конституционный конвент, который принял Конституцию, одобренную на референдуме большинством голосов избирателей. В апреле 1842 г. Т. Дорр был избран губернатором штата и обратился к Президенту Тайлеру с просьбой признать новое правительство штата. С аналогичной просьбой и с требованием оказать помощь против "мятежников" обратился в Вашингтон и правительство штата, сформированное на основе Хартии 1663 г. и не сложившее своих полномочий. Президент склонился в пользу "законного" правительства и, пригрозив применить военную силу, потребовал незамедлительного роспуска новых органов государственной власти. Т. Дорр был арестован и приговорен к пожизненному заключению. Но напуганные размахом народного движения правящие

круги штата вынуждены были пойти на уступки, и в том же 1842 г. вступила в силу новая Конституция, удовлетворившая ряд требований Народной партии⁹⁵.

Т. Дорр впоследствии был помилован, а точку в этой истории поставил в 1849 г. Верховный суд США решением по делу *Люттер против Бордена*. Признав движение в Род-Айленде незаконным, суд сформулировал новый конституционный принцип, лишивший демократического звучания те статьи конституции, которые провозгласили право народа на изменение формы правления. Отныне это право могло быть осуществлено только с согласия того правительства, которое народ требовал реформировать или низложить⁹⁶. Характеризуя такого рода изменение позиции классов, завоевавших в условиях борьбы политическую власть, Ф. Энгельс отметил: "Право на революцию раньше существовало — в противном случае стоящие у власти лишились бы правовой санкции, — но на будущие времена оно упраздняется"⁹⁷.

С начала 30-х и до середины 50-х гг. на конституционное развитие штатов в наибольшей степени влияло движение "джексоновской демократии", социальную базу которого составили мелкая буржуазия, фермеры и набиравший силы рабочий класс. Последний, как свидетельствует известный американский исследователь Ф. Грин, оказывал "мощное воздействие на характер конституционных изменений"⁹⁸. Основным лозунгом движения было создание "народного правительства". А средствами конституционной реализации этого требования стали полное упразднение имущественных цензов, избрание всех должностных лиц на небольшие сроки непосредственно населением, ограничение власти законодательных собраний с тем, чтобы как можно больший объем прав был сохранен за самим народом.

Первой конституцией, отразившей отдельные завоевания "джексоновской демократии", была Конституция Миссисипи 1832 г. Впоследствии и во многие другие конституции вносились изменения, основная доля которых пришлась на конец 40-х — начало 50-х гг. В большинстве штатов право избирать и быть избранным получили все белые мужчины, которые достигли совершеннолетия, отвечали требованиям ценза оседлости и уплаты налогов. Но при этом остались в неприкосновенности цензы, имевшие в своей основе пол, цвет кожи, оседлость, образование. Согласно новым конституциям, значительное число должностных лиц избирались непосредственно электоратом, что ослабило контроль губернатора за исполнительной властью. Это наследие "джексоновской демократии" сохранилось во многих конституциях штатов до сих пор.

В этот период изменилось и конституционное положение законодательных органов. Если до 30-х гг. конституции закрепляли, как правило, только формы организации и деятельности legislatures, то к середине 50-х гг. в их текстах был зафиксирован целый ряд ограничений законодательной власти, главным образом финансовых. Данный процесс стал, в частности, следствием неудачной политики в период так называемого благоустройства — движения, которое охватило еще в начале 20-х гг. большую часть штатов. Огромные для того времени денежные суммы, полученные по займам, вкладывались в строительство дорог и каналов, создание банков и корпораций. Так, к середине 30-х гг. только на строительство каналов штатами было израсходовано более 150 млн. долл.⁹⁹ Рост промышленной активности нашел отражение и в конституциях. К примеру, Основной закон Миссури 1820 г. обязывал legislature изыскивать "наиболее подходящие объекты для капиталовложений"¹⁰⁰. Однако ожидаемых прибылей штаты не получили. В результате финансового краха 1837 г. и последовавшего вслед за ним экономического кризиса большая часть государственных банков и корпораций обанкротились. Многие штаты имели огромные финансовые долги, основное бремя погашения которых легло на плечи малообеспеченных слоев населения.

Плоды политики "внутреннего благоустройства" имели далеко идущие последствия. Конституции многих штатов были дополнены нормами, ограничивающими законодательную компетенцию. Был установлен жесткий порядок создания государственных корпораций и банков, причем в ряде конституций предусматривалось обязательное одобрение на референдуме решений legislature, принятых по этим вопросам. В отдельных случаях ограничивались продолжительность и допустимое количество сессий законодательных собраний. Сфера применения конституций — как вновь принятых, так и более ранних в результате внесенных изменений и дополнений — значительно расширилась. В них появились разделы и нормы об образовании и налогообложении; более детально были разработаны статьи, определявшие организационную структуру и порядок деятельности каждой из ветвей власти; появились новые нормы, посвященные избирательному праву и порядку проведения выборов.

Конституционный надзор в эпоху "джексоновской демократии" применялся редко. Так, в Огайо с 1802 г. по 1851 г. акты legislature были признаны неконституционными только в семи случаях, в Нью-Йорке с 1821 по 1848 г. — только в шести, а в Массачусетсе с 1813 по 1847 г. — ни в одном¹⁰¹.

Редкое применение конституционного надзора объяснялось, в частности, тем, что оно неизменно встречало ожесточенное сопротивление со стороны демократических сил, усматривавших в нем инструмент антинародной политики. Но с уходом с исторической сцены движения "джексоновской демократии" суды стали его использовать все чаще. Этому в немалой степени способствовали большая конкретизация конституционных норм и введение дополнительных ограничений компетенции legislatures, открывшие новые возможности для применения конституционного надзора (например, в Массачусетсе в период с 1850 по 1860 г. неконституционными были признаны 10 статутов legislatures)¹⁰².

К рассматриваемому периоду относится еще одна попытка заменить систему общего права. В 1836 г. комиссия legislatures Массачусетса потребовала проведения кодификации. Та же задача была поставлена Конституцией Нью-Йорка 1846 г., предусмотревшей "сведение в писанный и систематизированный кодекс всей совокупности права штата"¹⁰³. Однако в Нью-Йорке были приняты только два кодекса: гражданский-процессуальный и уголовный, составленные известным американским юристом Дэвидом Дадли Филдом. Сама же основа общего права не была затронута, поскольку главная работа Филда — гражданский кодекс, включавший 2034 статьи, так и не был введен в действие. Дважды он принимался обеими палатами legislatures, но в обоих случаях губернатор налагал на него вето. Он отказался поставить свою подпись под законом, который предусматривал, как было сказано, столь коренное преобразование права¹⁰⁴.

Прошло еще несколько лет, и многие вопросы конституционного права отступили в тень (в преддверии) Гражданской войны.

3. Конституционное право в борьбе за будущее

Страница шестая.

Конституция и вопросы федерализма (1820 — 1880 гг.)

Первая половина XIX столетия характеризовалась усилением центральной власти. Причем этот процесс шел не посредством внесения соответствующих поправок в текст Конституции, а путем расширительного толкования ее норм Верховным судом США. Наибольшую известность приобрело решение Верховного суда по делу *Маккулох против*

Мэриленда (1819 г.), в котором председатель суда Дж. Маршалл отметил: Конституция предоставляет Конгрессу все "необходимые средства для осуществления законных целей Конституции, не запрещенные ее буквой и духом"¹⁰⁵. По сути Верховный суд утверждал новые принципы конституционного толкования, основу которых составила доктрина "подразумеваемых полномочий". А для того чтобы предотвратить возможные возражения, Суд подчеркнул: "Вопрос заключается в осуществлении тех великих полномочий, на которых держится благосостояние государства... Конституция, призванная существовать в веках, должна приспособляться к различным кризисам, возникающим в обществе"¹⁰⁶.

Решение по делу Маккулох против Мэриленда основывалось на положении разд. 8 ст. I Конституции США. Согласно этому положению Конгресс имел право "издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления перечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов или какому-либо его департаменту, или должностному лицу".

Применение доктрины "подразумеваемых полномочий" устранило препятствия на пути расширения федеральных полномочий. Но ее значение в полной мере проявилось только с рождением доктрины верховенства федерального права. Это была вторая составляющая новой политики Верховного суда, основанной на ст. VI Конституции: "Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые в ее исполнение, и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, становятся верховным правом страны; и судьи в каждом из штатов обязаны следовать этому праву, какими бы ни были положения Конституции или законов любого из штатов".

Решением по делу Маккулох против Мэриленда Верховный суд США обеспечил действие федерального права, признав неконституционность законов штатов, препятствующих работе Национального банка. Вслед за этим решением последовал ряд других судебных дел, в которых Верховный суд выступил приверженцем решительной перестройки федерализма на началах единства американской нации и приоритета общенациональных интересов.

Линия на федерализацию вызвала ожесточенные нападки на Верховный суд США. Все чаще выдвигались требования внесения поправок в Конституцию, изменения состава Суда, отказа в признании его права толковать Конституцию. Но вместе с тем неуклонно рос и престиж Верховного суда США. На этот фактор конституционного раз-

вития обращали внимание многие наблюдатели, в том числе и А. де Токвиль. В книге "О демократии в Америке" он писал: "Верховный суд и по природе своих прав, и по качеству подсудных ему лиц поставлен выше всех известных судов... В руках семи союзных судей постоянно находятся спокойствие, благосостояние и само существование Союза. Без них Конституция была бы мертвой буквой. К ним обращается исполнительная власть, защищаясь от вмешательства законодательного собрания; законодательная власть, защищаясь против мероприятий исполнительной власти; Союз, чтобы заставить штаты повиноваться ему; штаты, чтобы устранить излишние притязания Союза"¹⁰⁷.

Позиция Верховного суда обеспечивала прочность федерального правительства в целом. В начале 30-х гг. XIX столетия с приходом к власти Э. Джексона проводятся реформы органов исполнительной власти, государственной службы, финансовой системы с целью приспособить их к возросшему объему задач, стоявших перед союзом. Федеральная власть набирала все большую силу, что вызывало решительное сопротивление со стороны штатов.

Выше шла речь об идее нуллификации, или отказа от признания федеральных законов. В 1798 г. с этим требованием выступила легислатура Кентукки. В 1799 г. — легислатура Джорджии, отказавшись признать одно из решений Верховного суда США, в 1807 г. — легислатура Массачусетса, выступившая против Закона об эмбарго 1807 г.¹⁰⁸

В указанных случаях требования нуллификации носили во многом декларативный характер. Иным образом сложилась ситуация после принятия Закона о тарифах 1832 г., в котором Конгресс США установил высокие таможенные пошлины на продукцию металлургической и текстильной промышленности. Первой против этого Закона выступила Южная Каролина. В ноябре легислатура штата созвала Конвент, который 24 ноября 1832 г. от имени "суверенного народа" принял Ордонанс о нуллификации. В нем подчеркивалось, что Закон о тарифах "не санкционирован Конституцией Соединенных Штатов, недействителен, лишен правовой силы и силы закона и не распространяется на штат, его должностных лиц или граждан". Ордонанс запрещал федеральным служащим собирать таможенные пошлины и предупреждал об отделении штата в случае использования федерацией воинских сил или блокады Чарльстона¹⁰⁹.

Президент Э. Джексон отреагировал незамедлительно. Форты Моултри и Самтер были укреплены, а к побережью Южной Каролины направлен флот. 10 декабря 1832 г. Президент издал прокламацию, в которой указывалось: "Ордонанс о нуллификации основывается на странной предпо-

сылке, что штат может сохранить свое место в Союзе и в то же время быть связанным только теми законами, которые он желает исполнять". Касаясь проблемы нуллификации, Президент продолжал: "Не важно, в какой форме образовано правительство — по договору либо каким-то иным способом, — это правительство, в котором представлен весь народ и которое действует непосредственно через народ и отдельных граждан, а не через отдельные штаты"¹¹⁰.

Конфликт между федерацией и Южной Каролиной закончился компромиссом. Конгресс уменьшил таможенные пошлины. Вновь созданный конвент Южной Каролины отменил Ордонанс о нуллификации.

Но вопрос о единстве федерации остался открытым. Его разрешению препятствовала проблема рабства. Еще на Филадельфийском конвенте она едва не привела к срыву работы над Конституцией. В дальнейшем она поднималась не раз. Вырабатывались всевозможные компромиссы (например, "Миссурийский компромисс" 1819 г., по которому Миссури признавался рабовладельческим штатом, "Калифорнийский компромисс" 1850 г., который в обмен на согласие допустить Калифорнию в состав союза способствовал принятию закона о беглых рабах)¹¹¹, но окончательного ответа на вопрос о судьбе рабства они не дали. Внутренние противоречия в рамках федерации нарастали и в 1860 г. привели к Гражданской войне между промышленно развитым Севером и рабовладельческим Югом (1861 — 1865 гг.).

Мы не будем останавливаться на ее истории. Она подробно изучена и хорошо известна нашим читателям. Отметим только ряд событий, имеющих прямое отношение к конституционному развитию.

В период войны и в первые послевоенные годы конституционные реформы проводились главным образом южными штатами. В начале войны все они приняли новые конституции, в которых отсутствовало какое-либо упоминание о федерации и особо подчеркивалась неприкосновенность института рабства.

В феврале 1861 г. была принята временная, а несколько позже постоянная Конституция конфедерации южных штатов. От федеральной ее отличали запрет на ликвидацию рабства и предоставление отделившимся штатам больших прав. В частности, Конституция конфедерации не предусматривала создания Верховного суда, запрещала вмешательство во внутренние дела штатов, устанавливала процедуру привлечения судей конфедерации к импичменту легислатурами штатов. Общая формула данного документа может быть выражена следующим образом: Конституция — это договор между суверенными штатами, сохраняющими

за собой всю полноту власти в решении внутренних вопросов и полный контроль за действиями конфедерации¹¹².

С приходом армии северян в 1864 — 1865 гг. в южных штатах были приняты новые конституции, которые практически полностью воспроизвели тексты прежних конституционных актов, действовавших до Гражданской войны. Формально институт рабства был упразднен, но бывшие рабы негры гражданских прав не обрели. В отдельных конституциях это подчеркивалось особо.

Ситуация в южных штатах послужила причиной введения на их территории в 1867 г. военного положения. Юг был разделен на пять военных округов, в которых власть передавалась командованию армии Севера. Конгресс США ставил задачи охраны жизни, собственности и избирательных прав всех граждан независимо от цвета кожи. В этой обстановке были избраны конституционные конвенты, принявшие новые конституции. Избирательное право предоставлялось всем мужчинам, за исключением тех, кто принимал активное участие в Гражданской войне на стороне конфедерации. Отдельные основные законы провозгласили наделение негров гражданскими и политическими правами¹¹³. Однако в целом завоевания Гражданской войны были закреплены в XIII, XIV и XV поправках к федеральной Конституции более полно, чем в конституциях южных штатов.

Институт рабства упразднили XIII поправкой к Конституции, ратифицированной в 1865 г. Гражданские права бывшим рабам неграм были предоставлены XIV поправкой, вступившей в силу в 1868 г. Особое значение имела следующая ее норма: "Ни один из штатов не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан Соединенных Штатов... лишать какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры... отказывать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите на основе законов". И, наконец, XV поправка к Конституции, ратифицированная в 1870 г., ввела запрет на отказ в предоставлении избирательных прав гражданам США по причине их расы, цвета кожи либо прежнего пребывания в рабстве.

Таким был итог Гражданской войны и более чем полувековой борьбы за сохранение федерации. Право нуллификации и право на отделение были отвергнуты. Верховенство федерации больше не подвергалось сомнению. Верховный суд США с полным правом мог заявить: "Конституция во всех своих положениях исходит из принципа нерасторжимости союза, состоящего из штатов, лишенных права

расторгнуть союз" (решение по делу *Техас против Вайта* 1868 г.)¹¹⁴.

Страница седьмая. Конституция и вопросы экономики (1880 — 1953 гг.)

Последняя четверть прошлого века — период наиболее бурного развития капиталистических отношений. Они не сковывались больше различными в экономических укладах южных и северных штатов. В то же время усугублялось бедственное положение широких народных масс и обострялись классовые противоречия. В этих условиях на первый план вышли вопросы экономики.

Еще к середине 70-х гг. прошлого столетия наметился перелом в конституционном развитии как федерации, так и штатов. Отныне его вектор был направлен в сторону всемерного поощрения частной собственности и предпринимательства. Роль государства ограничивалась. Ему было отказано в праве вторгаться в экономическую сферу, что нашло полное понимание и со стороны Верховного суда США.

Первым судебным решением, ознаменовавшим новый курс Верховного суда, стало решение по делу о скотобойнях (*Slaughter House case*) 1873 г., согласно которому федерации было отказано в праве регулировать имущественные отношения¹¹⁵. За этим решением последовали другие, большая часть которых пришлось на 80 — 90-е гг.

Особое место занимает решение по делу *Графство Санта Клара против Корпорации Южно-Тихоокеанской железной дороги* (1886 г.), в котором Верховный суд США распространил действие XIV поправки о недопустимости лишения собственности без надлежащей правовой процедуры на корпорации. Последние как юридические лица, по мнению суда, подлежали такой же конституционной защите, как и физические лица¹¹⁶. Такое расширительное толкование конституционной нормы, имевшей своей целью исключительно защиту прав личности, открыло действенное средство против попыток отдельных штатов поставить под контроль деятельность корпораций. В этой связи уместно заметить, что какого-либо практического применения к сфере гражданских прав XIV поправка так и не нашла. В частности, Верховный суд отказался распространить ее действие на вопросы сегрегации, выработав своеобразную доктрину "разделенных, но равных прав" граждан с различным цветом кожи (решение по делу *Плесси против Фергюссона* 1896 г.)¹¹⁷. Позиция Верховного суда США в вопросе о началах конституционного строя была однозначной:

“Следует помнить, что из трех основополагающих принципов, на которых держится государство и во имя которых существует правительство, — защита жизни, свободы и собственности, главным является защита собственности”¹¹⁸.

В 1900 году ежегодное собрание Американской ассоциации адвокатов выступило с утверждением: “Существует... полная свобода договора; конкуренция является в настоящее время всеобщей и столь же жестокой, как природа и естественный отбор”¹¹⁹.

Экономический принцип свободы предпринимательства (*laissez faire*) обрел правовое обоснование в конституционной доктрине “безусловных прав собственности”. К числу последних было отнесено и право на свободу заключения договоров, что дало возможность Верховному суду США признавать неконституционность законов штатов об ограничении продолжительности рабочего времени (решение по делу *Лохнер против Нью-Йорка* 1905 г.)¹²⁰, свести на нет антитрестовое законодательство¹²¹, ограничить права профсоюзов¹²², ввести запрет на введение прогрессивных налогов и подоходного налога¹²³. Последнее ограничение послужило причиной принятия новой, XVI поправки к Конституции США (1913 г.), согласно которой Конгресс приобрел право “устанавливать и взимать налоги с доходов, каким бы ни был их источник, не распределяя эти налоги между отдельными штатами и без учета какой-либо переписи или исчисления населения”.

Указанные тенденции конституционного развития вызвали к жизни многие демократические движения. В этом ряду можно упомянуть движение грейнджеров, выступивших в начале 70-х гг. с требованием ограничить всевластие железнодорожных и посреднических компаний; движение гринбекеров, защищавших идею проведения финансовых реформ, и, наконец, популистов — движение, которое, вобрав в себя разрозненные элементы первых двух, в 1890 г. оформилось как партия.

Активизировалось и организованное движение рабочего класса (с 1881 по 1900 г. в забастовках участвовало свыше 6,6 млн. человек)¹²⁴. В 1877 г. была создана Социалистическая партия США.

Воздействие демократических движений на конституции штатов сказалось в том, что некоторые из них закрепили право рабочих на создание профсоюзов и получение работы, ограничили продолжительность рабочего времени до 10 часов (главным образом на шахтах и в государственных учреждениях), запретили использование на тяжелых работах женщин и малолетних детей. Наибольший интерес вызывает ст. 22 Декларации прав Конституции Вайоминга

1889 г., которая провозгласила: “Право на труд должно справедливо охраняться законами, обеспечивающими трудящимся соответствующее вознаграждение за труд и поощряющими развитие промышленного благосостояния штата”¹²⁵.

В 1890 году Конституция Вайоминга, в 1893 г. — Колорадо, в 1896 г. — Юты и Айдахо впервые в истории предоставили избирательное право женщинам. В федеральную Конституцию соответствующая XIX поправка была внесена только в 1920 г.

Существенное место в программах демократических движений занимали требования ликвидировать злоупотребления со стороны представителей власти и не допускать сращивания государственного аппарата с корпорациями. Многие конституции установили нормы, определившие ответственность за взяточничество и коррупцию, а Конституция Джорджии 1877 г. провозгласила лоббирование преступлением, которое должно караться по всей строгости закона¹²⁶. Однако, как показало дальнейшее развитие, ни коррупции, ни лоббизма эти конституционные новеллы не пресекали.

Для борьбы с коррупцией выдвигалось также требование признать право на отзыв некоторых выборных должностных лиц. Впервые оно было закреплено в 1908 г. Конституцией Орегона. Конституцией Аризоны 1911 г. право отзыва было распространено и на судей. Эта новелла вызвала резкую ответную реакцию со стороны федеральных властей, отказавших Аризоне в праве вступить в союз до отмены указанной нормы. В послании Президента Тафта Конгрессу, в частности, указывалось: отзыв судей противоречит “духу республиканской формы правления” и грозит “возможностью тирании большинства”¹²⁷. По иронии судьбы именно в такой, “перевернутой” форме было использовано конституционное полномочие федерации обеспечивать республиканскую форму правления в штатах.

Следует подчеркнуть, что демократическое движение оказало весьма незначительное влияние на конституционную эволюцию штатов в конце XIX — начале XX века. Напротив, доминирующей тенденцией того времени стало стремление ограничить его воздействие на политику. В 80 — 90-е гг. США вступали в новую стадию своего развития, когда на повестке дня стояли задачи дальнейшего ограничения полномочий представительных органов.

Практически во все конституции были внесены нормы, предусматривающие проведение не более одной сессии legislatur в течение двух лет. Была ограничена и продолжительность сессий до 90, 60, а в трех штатах — до 40 дней. Увеличивалось число конституционных норм, которые ис-

ключали из компетенции legislatur вопросы финансовой политики, налогообложения и др.

Компетенция представительных органов была ограничена и чрезмерной казуистичностью конституционной регламентации. Статьи конституций поражали обилием незначительных на первый взгляд деталей и тонкостей. Однако за ними стояли интересы тех или иных социальных и политических сил. Партии, профсоюзы, церковь, фермерство, частные фирмы, региональные группировки — таков далеко не полный перечень тех групп давления, чьи требования были отражены в конституциях. Так, статьи основных законов, посвященные налогообложению, содержали многочисленные изъятия в отношении тех или иных видов собственности или сфер экономики. Конституции предусматривали ежегодное, в твердо зафиксированной сумме, финансирование определенных программ, в которых были заинтересованы те или иные социальные группы. Статьи конституций о корпорациях нередко закрепляли льготные условия ведения дел в промышленности, торговле и сельском хозяйстве. Большой казуистичностью стали отличаться и статьи, посвященные избирательному праву и выборам. В них подробно, с учетом требований правящих партий, регламентировались нормы представительства и организации выборов. Подобная конституционная детализация вела к тому, что legislatur фактически теряли возможность какого-либо действенного регулирования разнообразных вопросов экономики, политики и права.

Другая новелла конституционного развития штатов заключалась в значительном расширении контроля судов за деятельностью представительных органов. Чрезмерная детализация конституционных норм открыла перед судами возможность строго ограничительного их толкования. Любой законодательный акт, не подтвержденный статьями конституции, мог быть признан противоречащим основному закону (доктрина “подразумеваемых ограничений”). Иными словами, суды не допускали принятия законов, не санкционированных самой конституцией. Неизменно карались и малейшие отступления от “буквы” конституций.

Иллюстрацией к сказанному может послужить решение Верховного суда Небраски, признавшего неконституционность закона о приеме в специальные школы подростков до 18 лет, “которые из-за отсутствия должной родительской заботы или по другим причинам растут в нищете и преступности”. Нарушение “буквы” Конституции выразилось в том, что legislatur увеличила возраст подростков с 16 до 18 лет. Столь незначительный повод дал основание Верховному суду напомнить legislatur штата о том, что

“конституции штатов не наделяют властью, а ограничивают ее”¹²⁸. Судебное “вето” было преодолено только в 1920 г., с внесением в Конституцию штата специальной поправки, которая увеличила возраст подростков, имевших “конституционное” право воспитываться в специальных школах.

Применение конституционного надзора в конце XIX — начале XX столетия характеризовалось также более широким использованием доктрины “подразумеваемых запрещений”. Но свою позицию суды в то время основывали уже не на естественном праве, как это было в судебной практике первой половины XIX века, а на положениях конституций о соблюдении “надлежащей правовой процедуры” и “равной защите перед законом”. Указанные нормы, установленные большинством конституций штатов, истолковывались в духе общего права, отвергая ограничения права собственности. По словам Р. Паунда, “билли о правах и XIV поправка рассматривались как декларация естественной свободы, которая в то же время была не чем иным, как свободой по общему праву; поэтому любое ограничение, неизвестное общему праву, считалось противоречащим если не их “букве”, то должному их толкованию”¹²⁹. Доктрина “подразумеваемых запрещений” была использована судами для признания неконституционности в основном социально-экономического законодательства, которое ограничивало деятельность корпораций, устанавливало минимальные размеры заработной платы и максимальное число рабочих часов, вводило санитарные нормы и т. п.

В качестве иллюстрации можно привести решение Верховного суда Нью-Йорка по делу *Ивс против Железнодорожной компании Южного Буффало* (1911 г.), признавшее неконституционность закона о компенсациях рабочим в случае производственных травм. В решении было сказано: “Статут, о котором мы судим по нашим стандартам общего права, является просто революционным. Его основной и определяющей характеристикой... является то, что наниматель должен нести ответственность перед наемным работником за любой несчастный случай, который может произойти в процессе работы, независимо от того, виновен или невиновен наниматель, является ли сам наемный рабочий виновным или невиновным”¹³⁰.

Развитию процессов монополизации не препятствовали ни антитрестовское законодательство, принятое на федеральном уровне, ни ограничения, введенные в тексты отдельных конституций штатов. Так, Конституция Кентукки 1890 г. обязывала legislatur принять законы, не допускающие образования трестов и монополий¹³¹, а поправка к Конституции Миннесоты в 1888 г. провозгласила любые объ-

единения, созданные с целью монополизировать продовольственные рынки, "преступным сговором"¹³². Однако подобные меры не были эффективными. Процессы монополизации продолжали развиваться, этому в немалой степени способствовала позиция судов, абсолютизовавших свободу частной собственности и предпринимательства.

Только за период с 1903 по 1908 г. верховные суды штатов признали неконституционными более 400 законов легислатур, из них большую часть на том основании, что они нарушали ограничения законодательной компетенции либо не отвечали требованиям "надлежащей правовой процедуры"¹³³. Оценивая роль судов в формировании внутренней политики США, Ч. Хейнс отметил: "Характер этих решений и предписанные ими многочисленные ограничения законодательных собраний позволили судам поглотить всю сферу государственного управления и действовать в качестве надзаконодательных органов"¹³⁴.

В первой половине XX века интенсивность конституционного правотворчества падает. Некоторое влияние на него оказало прогрессистское движение, которое оформилось как партия к 1912 г. и заимствовало многие положения из программы популистской партии. Под его воздействием, например, право отзыва выборных должностных лиц, введенное Конституцией Орегона в 1908 г., в последующие десять лет было закреплено в основных законах еще 10 штатов, а впервые установленное в 1898 г. Конституцией Южной Дакоты право прямой законодательной инициативы — в 10 других основных законах. Авторы программы прогрессистского движения требовали ограничить всевластие руководства политических партий, но в конституциях это нашло отражение только в закреплении норм о проведении праймериз (первичных выборов). В те годы все большее значение приобретают требования о предоставлении местным органам права самоуправления (*home rule*). И если к 1900 г. "гомруль" был предусмотрен только в 4 конституциях (первой стала Конституция Мичигана 1875 г.), то к 1915 г. он был введен основными законами уже 11 штатов.

Одно из самых радикальных требований прогрессистского движения — ограничение конституционного надзора. Впервые оно было отражено в Конституции Огайо, предусмотревшей следующий механизм его реализации: "Ни один закон не может быть признан неконституционным и лишенным правовой силы решением Верховного суда, если за него не проголосовали по крайней мере все судьи, за исключением одного из них"¹³⁵. Впрочем, указанное ограничение не распространялось на те решения Верховного суда, которые подтверждали позицию апелляционного суда. Аналогичные

поправки были внесены в 1918 г. в Конституцию Северной Дакоты (устанавливала необходимость согласия 4 из 5 судей Верховного суда для признания законов неконституционными) и в 1920 г. в Конституцию Небраски (предусматривала принятие соответствующего решения Верховного суда большинством в 5 из 7 голосов).

Наиболее смелым оказалось предложение Конституции Колорадо. Внесенная в ее текст в 1912 г. поправка устанавливала возможность "отзыва" решений Верховного суда избирателями. Право конституционного надзора не отрицалось, но решение Суда не вступало в силу, если в течение 60 дней не менее 5 % избирателей штата настаивали на проведении референдума. В том случае, если за закон, признанный неконституционным, голосовало большинство избирателей, решение Верховного суда теряло правовую силу¹³⁶. Однако в 1921 г. сам Верховный суд Колорадо признал поправку 1912 г. неконституционной и лишенной правовой силы на том основании, что она противоречила федеральной Конституции, нарушая право суда толковать вопросы, отнесенные к ведению федерации¹³⁷.

Указанные новеллы, ограничивая право конституционного надзора, все же не ставили вопрос о его отмене. Положение его в конституционной системе оставалось неизменным. В этот период заметно возросло число судебных решений о признании законодательных актов легислатур неконституционными. Так, в Нью-Йорке с 1906 по 1938 г. были признаны неконституционными 136 статутах, в Огайо с 1912 по 1936 г. — 44, в Небраске с 1920 по 1936 г. — 25¹³⁸.

В начале столетия оформленная программа политических преобразований была выдвинута и консервативными силами, которые "стремились применить разработанные методы управления корпорациями к государственному управлению на всех его уровнях"¹³⁹. Программа, получившая название "движения за эффективность и экономию", ставила задачу совершенствования механизма политической власти, в котором доминирующая роль отныне принадлежала исполнительной власти. Были выдвинуты следующие основные требования: предоставление администрации права выборочного вето и права разрабатывать бюджет штата, усиление роли и повышение профессионализма исполнительного и судебного аппарата, устранение наиболее жестких ограничений в деятельности исполнительной власти. Первой конституцией, принятой под воздействием этой программы, стала Конституция Мичигана 1909 г. Но в других штатах ее влияние было незначительным и проявлялось главным образом в принятии конституционных поправок о

введении выборочного вето и о предоставлении губернатору права разрабатывать бюджет штата.

Неприкосновенность частной собственности, свобода конкуренции, отстранение государства от регулирования вопросов социально-экономической жизни — таким был итог конституционного развития к началу 30-х гг. XX века. Американское общество жило ожиданием обещанной эры процветания, наступлению которой могло помешать, как утверждал Президент Кулидж, только вмешательство самого государства¹⁴⁰. Но вместо эры процветания наступил Великий экономический кризис, потрясший до основания все стороны социально-экономической, политической и правовой жизни США.

Ответной реакцией на сложившееся положение стал "новый курс" Ф. Д. Рузвельта. Вступив на президентский пост 4 марта 1933 г., Ф. Д. Рузвельт предложил обширную программу борьбы с кризисом и обновления американского общества. В течение трех лет (1933 — 1936 гг.) были проведены валютно-финансовые и аграрные реформы, приняты меры по перестройке и оздоровлению промышленности и защите социальных прав. Федеральное правительство решительно вторглось в заповедную зону социально-экономической жизни, что, естественно, повлекло жесткое столкновение с Верховным судом США.

В январе и в мае 1935 г. Верховный суд объявил неконституционными ряд положений Закона о восстановлении промышленности 1933 г. В январе 1936 г. сходная судьба постигла Закон о регулировании сельского хозяйства. Только за период с января 1935 по май 1936 г. Верховный суд лишил правовой силы 11 важнейших законов, принятых в развитие "нового курса" Ф. Д. Рузвельта¹⁴¹. Противостояние Верховного суда грозило свести на нет весь курс реформ и вновь отбросить страну к той черте, к которой ее подвел Великий экономический кризис.

В этих условиях Ф. Д. Рузвельт нанес упреждающий удар. В феврале 1937 г. в Конгресс был внесен законопроект, который предусматривал существенное расширение численного состава Верховного суда. Избрание новых судей, более приверженных курсу реформ, давало возможность сломить сопротивление Суда. После ожесточенных дискуссий Конгресс США отклонил законопроект. Состав Суда остался прежним (9 судей). Но сама угроза была столь явной, что по крайней мере морально Верховный суд США был сломлен. 25 марта он принимает решение о праве фиксировать минимальный размер заработной платы, в апреле признает конституционность Закона о трудовых отношениях, а в мае 1937 г. — Закона о социальном обеспечении¹⁴².

Битва за новое право и новый конституционный порядок, в котором государству отводилась активная роль в регулировании социально-экономических отношений, была завершена. Результаты "нового курса" не подвергались сомнению. И лишь своеобразной реакцией на него стало принятие XXII поправки к Конституции (ратифицирована в 1951 г.), которая ввела запрет на пребывание в должности Президента более двух сроков подряд.

Страница восьмая. Конституция США и права человека (1953 — 1995 гг.)

После завершения "нового курса" в конституционном развитии наступает период застоя, выход из которого начался во многом благодаря Верховному суду США.

В 1953 году его возглавил Э. Уоррен, немало способствовавший переориентации Суда на вопросы прав человека и поддержку либерального социально-экономического законодательства.

Поворотным моментом в конституционном развитии стало дело Брауна, решение по которому Верховный суд США вынес 17 мая 1954 г.¹⁴³ Отныне сегрегация в школьном образовании была признана неконституционной. За этим решением последовали другие, покончившие с дискриминацией цветного населения в сфере высшего образования, местах общего пользования, на транспорте, при найме жилых помещений и трудоустройстве. Прежняя доктрина Верховного суда, выраженная в казуистической формуле "раздельное, но равное", сменилась доктриной равенства прав граждан. Позицию Суда поддержал и Конгресс, издавший целый ряд актов о гражданских правах, в ряду которых наиболее заметное место занял Закон 1964 г.¹⁴⁴

Доктрина безусловного равенства прав граждан была распространена Верховным судом и на сферу политических прав. В 1966 г. решением по делу *Южная Каролина против Катценбаха* Верховный суд США признал неконституционность цензов грамотности, служивших основанием для отстранения цветного населения от участия в выборах¹⁴⁵.

Но еще более важное значение имело решение по делу *Бейкер против Карра*¹⁴⁶, которое, как мы увидим позже, оказало огромное влияние на конституционное развитие в штатах. На этот раз предметом судебного рассмотрения стала так называемая "избирательная география", или "джерри-мандеринг", т. е. такое деление на избирательные округа, которое существенно нарушает принцип равенства числа избирателей. В США формирование этих округов отнесено

к компетенции штатов, и до начала 60-х гг. избирательные округа, "нарезанные" еще в начале столетия в условиях набравшей темпы урбанизации и демографических сдвигов, сохранялись неизменными. Одним из ярких примеров дискриминации избирательной системы служила Калифорния: здесь один сенатор от графства Лос-Анджелес представлял более 6 млн. человек, а другой сенатор от малонаселенного сельского района — 14 тыс. жителей¹⁴⁷. Попытки пересмотра конституционных норм редко приводили к успеху. Правящие круги штатов неизменно выступали против реформ, усматривая в них, и не без оснований, угрозу своим привилегиям.

В этой ситуации задачу устранения пороков избирательной системы взял на себя Верховный суд США, установив обязанность штатов формировать равные избирательные округа. Обосновывая свою позицию, Суд, как и в других решениях, рассмотренных выше, сослался на XIV поправку к Конституции США, предусматривающую "равную защиту для всех со стороны закона".

Вторым направлением деятельности Верховного суда того времени стала защита политических прав и свобод, основанная на более широком толковании I поправки к Конституции. Были отменены наиболее одиозные акции против членов коммунистической партии и профсоюзов (решения по делам Нельсона 1956 г., Уоткинса, Йетса и Дженкса 1957 г., Грина 1959 г., Аптекера 1964 г., Брауна и Альберсона 1965 г.)¹⁴⁸; подтвержден светский характер обучения в школах (дело Шемпа 1962 г.)¹⁴⁹.

Третье направление деятельности Верховного суда связано с защитой прав обвиняемых. В развитие конституционной формулы о "надлежащей правовой процедуре" Верховный суд США под председательством Э. Уоррена предписал необходимость предоставления услуг адвоката малообеспеченным лицам в уголовных процессах за счет государства (дело Гидеона 1963 г.)¹⁵⁰; настоял на безусловном праве обвиняемого пользоваться защитой адвоката на стадии дознания и при предъявлении ему обвинения (дело Эскабадо 1964 г. и дело Миранды 1966 г.)¹⁵¹; установил запрет на использование в судебном процессе вещественных доказательств, полученных незаконным путем (дело Мэппа 1961 г.)¹⁵².

С уходом Э. Уоррена в отставку в 1968 г. на пост председателя Верховного суда был избран У. Бергер. В позиции Верховного суда наметились некоторые перемены, которые многие наблюдатели сочли проявлением консерватизма. Такие выводы, на наш взгляд, были преждевременными и во многом несправедливыми. Да, действительно, Верховный

суд стал более осторожно проводить политику конституционных преобразований, внес определенные коррективы в отдельные решения "суда Уоррена". В частности, смягчил требования по вопросам о нормах представительства (дело *Мейхена против Ховелла* 1973 г.)¹⁵³ и процессуальных гарантиях прав личности.

Но основные завоевания в сфере прав и свобод остались неприкосновенными. Более того, "суд Бергера" заметно расширил перечень конституционно защищенных прав и свобод. В 1973 г. Верховный суд формулирует право граждан на неприкосновенность личной жизни (решение по делу *Роу против Вейда*)¹⁵⁴, ставит вопрос о правомерности смертной казни (*Фэрман против Джорджии* 1972 г.)¹⁵⁵, предусматривает право на возмещение ущерба, причиненного действиями местных органов и должностных лиц¹⁵⁶. Не следует забывать и о твердой позиции "суда Бергера" в Уотергейтском деле, что сыграло решающую роль в отставке Р. Никсона с поста президента¹⁵⁷.

Более отчетливо "сдвиг вправо" наметился в работе Верховного суда в 1986 г., когда пост председателя Верховного суда занял У. Ренквист. Но и в этой оценке следует проявлять известную осторожность. Прежде всего обращает на себя внимание отсутствие каких-либо существенных ревизий доктрин и судебных решений, выработанных судебной практикой в послевоенное время. Более того, в последние годы наметилась тенденция к большей восприимчивости со стороны "суда Ренквиста" к вопросам прав и свобод. Об этом свидетельствует множество решений, вынесенных "самым консервативным судом" в послевоенной истории США¹⁵⁸.

Права человека стали предметом также двух из пяти поправок к Конституции США, принятых в период с 1951 по 1992 г. 23 января 1964 г. была ратифицирована XXIV поправка к Конституции, установившая запрет на лишение избирательных прав по причине "неуплаты какого-либо избирательного или иного налога". 1 июля 1971 г. вступила в силу XXVI поправка, снизившая до 18 лет возрастной ценз избирателей.

Завершая краткий обзор конституционного регулирования этого времени, следует подчеркнуть, что в целом тенденция к защите прав и свобод к середине 90-х гг. заметно ослабла. Период конституционного развития, основу которого составляла борьба за права и свободы личности, подошел к концу, о чем свидетельствует, в частности, судьба поправки к Конституции США о равенстве прав мужчины и женщины. 30 июня 1982 г. истек срок ее одобрения, но согласия необходимого числа штатов получено не было.

Соединенные Штаты вступали в новый этап своего развития, который вносил свои коррективы в "повестку дня" конституционных реформ.

Страница девятая.

Лаборатория конституционного опыта штатов (1964 — 1995 гг.)

Мы вновь вернемся к делу *Бейкер против Карра* (1964 г.), которое послужило поводом к настоящему конституционному взрыву. К 1965 г. во всех штатах, кроме трех, были введены новые нормы представительства, соответствовавшие переписи населения 1960 г. В семи штатах новые нормы представительства установили суды¹⁵⁸.

Барьеры на пути конституционных реформ были сломлены. Новые легислатуры, сформированные на демократических началах, оказались восприимчивее к требованиям времени и добились осуществления многих реформ, в проведении которых отказывали прежние законодатели, представлявшие более консервативные круги (преимущественно сельское население) штатов.

Практически во все статьи конституций были внесены значительные изменения, но доминантой конституционного развития стала модификация механизма разделения властей.

Прежде всего это выразилось в определенном усилении позиций представительных органов, которое объясняется двумя обстоятельствами. Во-первых, необходимостью приспособления к новым условиям всего механизма государственной власти. В сложной, противоречивой обстановке с множеством проблем, стоящих перед обществом, задача стабилизации общественного устройства выполнима только при полном применении всех элементов системы разделения властей. Во-вторых, немалую роль в усилении не только Конгресса США, но и легислатур штатов сыграл "Уотергейт", подорвавший доверие к исполнительным органам.

В настоящее время сняты многие конституционные ограничения законодательной власти. Сфера статутного законодательства заметно расширена как за счет ослабления конституционного надзора, при применении которого судьи предпочли тактику "самоограничения", так и за счет увеличения круга вопросов, подлежащих законодательной регламентации. Усовершенствована организация и формы деятельности легислатур. Сегодня существуют 37 конституций, предусматривающих проведение ежегодных сессий, в

то время как к концу Второй мировой войны их было только четыре¹⁶⁰. Примерно в одной трети штатов продолжительность сессий не ограничена. В остальных конституциях, как правило, устанавливают возможность продления или созыва специальных, внеочередных сессий легислатур. Многие конституции удлинители сроки депутатских мандатов и уточнили законодательную процедуру, устранив в ней ряд жестких ограничений. Во всех штатах, кроме Небраски, сохранена двухпалатная структура легислатур, а предложения ее изменить не встретили поддержки избирателей.

В последние годы усилены контрольные функции законодательной власти преимущественно в вопросах исполнения бюджета и финансовых программ. Поставленная цель была облечена в требование перевода аудиторов (ревизоров) под контроль легислатур. И если в 1951 г. они назначались законодателями только в 8, в 1960 г. — в 15, то к 1978 г. конституции или статуты предусмотрели назначение аудиторов легислатурами уже 40 штатов¹⁶¹.

Существенно изменился конституционный статус исполнительной власти. Положение губернатора как главы штата и правительственного аппарата заметно упрочилось. В настоящее время он избирается на 4 года в 47 штатах, в то время как 20 лет назад примерно в одной трети штатов срок его полномочий составлял два года¹⁶². Из многих конституций устранен запрет на повторное избрание того же лица на губернаторский пост. К 1995 г. это ограничение сохранялось в конституциях только 2 штатов. В 25 штатах губернатор может быть избран на два срока. В остальных — право быть переизбранным не ограничено¹⁶³.

Интересная особенность этого этапа политической жизни — широкое развитие кабинетной системы, учрежденной для усиления координационных и контролирующих функций главы исполнительной власти. В настоящее время она действует в 38 штатах, в то время как в 1970 г. существовала только в десяти¹⁶⁴.

Особое внимание в процессе конституционных реформ уделялось реорганизации аппарата исполнительной власти. Наличие большого числа агентств и департаментов (министерств) зачастую приводило к сбоям в работе администрации, которая не могла координировать их деятельность. Впервые после Второй мировой войны реорганизация была проведена в Мичигане в 1965 г. К 1978 г. аналогичные реформы были осуществлены более чем в 20 штатах. Как правило, проведению реформ предшествовало внесение соответствующих конституционных поправок, которые определяли порядок и формы объединения многочисленных агентств и ведомств в рамках крупных департаментов. Так,

поправки к конституциям Айдахо и Миссури предусматривали в первом случае создание 20, во втором — 14 департаментов¹⁶⁵. В результате проведенных реформ не только упростилась структура исполнительных органов, но и усилилась власть губернатора, который получил большие возможности для контроля за деятельностью своей администрации.

Заметна в последние годы тенденция расширить права губернатора в разработке бюджета штата. Более совершенные формы приобретают функции губернатора в области контроля за законодательной деятельностью. Во всех штатах, кроме трех, он наделен правом выборочного вето, с помощью которого можно наложить запрет на отдельные статьи финансовых биллей, не отклоняя их в целом. Конституции 10 штатов предоставляют губернатору право сокращать размеры ассигнований¹⁶⁶.

В меньшей степени конституционные реформы последних лет затронули судебную власть, структура которой крайне запутанна. Из наиболее крупных можно выделить реформы, проведенные в Иллинойсе и Колорадо в середине 60-х гг.: в этих штатах была введена трехзвенная структура судебных органов. В последние годы усилены требования к профессионализации судей. Все большее число штатов склоняются к принятию "миссурийского плана", названного так по имени штата, в котором впервые (1930 г.) было применено назначение судей губернатором из числа кандидатов, предложенных ассоциацией юристов, с последующим проведением выборов (как правило, через один год после назначения на должность). Важную роль играет наделение верховных судов правом определять вопросы процессуального права штатов.

В последние годы определенно изменился и характер конституционной регламентации. Многие вопросы, которые ранее регулировались основными законами, переходят в область статутного законодательства, более гибкого и не скованного жесткими рамками конституционного пересмотра. Из недавних конституционных новелл следует отметить включение в тексты основных законов статей, регулирующих вопросы экономики, здравоохранения, социального обеспечения и охраны окружающей среды.

По форме конституции, принятые в течение двух прошедших десятилетий, представляют собой более лаконичные документы, чем их непосредственные предшественницы. Они определяют только общую структуру организации власти и кратко описывают функции штата в таких сферах, как образование, финансы, налогообложение и некоторые другие. Заметна тенденция придать конституционным

нормам более обобщенный характер, что ведет к сокращению объема конституционных текстов.

В целом последние 30 лет характеризовались высокой степенью конституционного правотворчества. С 1965 по 1995 г. в штатах было принято 11 новых конституций, ежегодно в тексты конституций вносилось в среднем порядка 100 поправок¹⁶⁷.

Страница десятая.

Эпилог — белые листы Конституции

Краткий обзор основных тенденций конституционного развития штатов дает представление по крайней мере о целом ряде проблем, которые ждут своего решения на федеральном уровне. К их числу, на наш взгляд, следует отнести вопросы федерализма, разделения властей, охраны окружающей среды, сбалансированного бюджета, реформу структуры исполнительной власти. Подобные предположения, естественно, не претендуют на полноту и носят характер гипотез. Белые листы конституций еще не заполнены, и в преддверии XXI столетия мы можем только догадываться о том, в каком направлении пойдет дальнейшее конституционное развитие и какие идеи станут определяющими для судеб конституционного строя США.

Глава II. Конституция США и конституции штатов (сравнительно-правовые аспекты)

1. Вводные замечания

Следует предостеречь наших читателей от искушения познать конституционный строй США на основе текстуального анализа основных законов федерации и штатов. Дело в том, что реальное содержание конституций определяется преимущественно судебным толкованием, законодательными актами, действиями исполнительной власти и политической практикой, которые постоянно дополняют и обновляют те или иные стороны конституционного строя, не изменяя текста основных законов по существу. В частности, с помощью текстуального анализа конституций невозможно определить состояние федеративных отношений, полномочия и формы взаимодействия трех ветвей власти, роль судебной практики и многое другое, остающееся за рамками конституционной регламентации.

К этим вопросам мы еще вернемся. А сейчас, памятуя об указанной особенности конституционного строя США, мы перейдем к проблемам содержания, регламентации и процедуры пересмотра конституций, которые должны стать отправной точкой для дальнейшего анализа конституционного строя США на двух его уровнях — федерации и отдельных штатов.

2. Контуры конституционного строя федерации и штатов

Контур первый. Предметы правового регулирования Конституции США Первоначальный текст Конституции

Первоначальный текст Конституции состоит из преамбулы и семи статей. Впоследствии к ним добавились 27 поправок. В собственно текст Конституции они не включены, но являются ее органической и неотъемлемой частью.

Текст Конституции США открывает преамбула, в которой отражены цели, стоявшие перед отцами-основателя-

ми: “установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы”. Правовой силы эти формулы не имеют и в настоящее время представляют не более чем исторический интерес¹.

Статья I Конституции, состоящая из 10 разделов, посвящена Конгрессу США, его полномочиям, порядку формирования и деятельности.

Первый раздел наделяет Конгресс США, состоящий из двух палат — Палаты представителей и Сената, законодательными полномочиями по вопросам, перечисленным в Конституции.

Второй раздел закрепляет срок полномочий Палаты представителей (2 года), порядок ее формирования и требования, предъявляемые к кандидатам. Согласно Конституции Палата представителей избирает своего Спикера и других должностных лиц. В этом разделе упоминается исключительное право Палаты представителей возбуждать процедуру импичмента против федеральных должностных лиц, включая Президента и судей.

Третий раздел устанавливает норму представительства в Сенате (по два сенатора от каждого штата), срок полномочий (6 лет), требования, предъявляемые к кандидатам. Председательствовать в Сенате, по Конституции, должен Вице-президент, а в его отсутствие — временный председатель (председатель pro tempore). Сенату принадлежит исключительное право проведения суда импичмента по обвинению Палаты представителей.

Четвертый раздел предусматривает право законодательных органов штатов устанавливать время, место и порядок проведения выборов сенаторов и представителей, но вместе с тем дает Конгрессу право вносить в эти правила необходимые изменения.

Пятый раздел закрепляет право палат Конгресса устанавливать правомерность проведения и результаты выборов, вводит ряд процедурных норм о кворуме, переносе заседаний и дисциплинарной ответственности членов палат.

Шестой раздел говорит о получении членами Конгресса вознаграждения за свою деятельность из государственной казны, о неприкосновенности и иммунитете депутатов. В этом же разделе установлена норма о недопустимости совмещения депутатского мандата с какой-либо должностью в государственном аппарате.

Седьмой раздел регламентирует отдельные стороны законодательного процесса: о праве Палаты представителей инициировать финансовые законопроекты, о праве

Президента отклонять законопроекты, а Конгресса — преодолевать его вето.

Восьмой раздел содержит перечень полномочий Конгресса, которые в своей совокупности очерчивают круг предметов ведения федерации. Заключает текст раздела положение о праве Конгресса “издавать все законы, которые необходимы и уместны” для осуществления перечисленных и всех иных полномочий, предоставленных Конституцией правительству в целом, отдельным ведомствам и должностным лицам.

Девятый раздел вводит ряд ограничений на деятельность Конгресса и федерального правительства в целом (в том числе устанавливается запрет на принятие законов с обратной силой, на пожалование дворянских титулов). В этом разделе содержится также норма о недопустимости выдачи денег из казначейства иначе как в соответствии с ассигнованиями, установленными законом.

Десятый раздел устанавливает ограничения прав штатов. Они были, в частности, лишены права заключать международные договоры, вступать в союзы, чеканить монету, облагать сборами и налогами ввоз и вывоз товаров. Без согласия Конгресса штаты не могли содержать в мирное время войска, вступать в войну, заключать соглашения с другими штатами и иностранными государствами.

Статья II, состоящая из 4 разделов, посвящена Президенту.

Раздел первый устанавливает, что исполнительная власть принадлежит Президенту. Здесь же предусмотрены нормы о сроке и порядке избрания Президента, требованиях, предъявляемых к кандидатам на должности Президента и Вице-президента, вознаграждении за службу и присяге Президента США.

Раздел второй закрепляет за Президентом статус главнокомандующего и регламентирует такие его права, как право отсрочки исполнения приговоров и помилования, а также контроля за деятельностью органов исполнительной власти. По совету и с согласия Сената Президент приобретает право заключать договоры, назначать на должности послов, федеральных судей и должностных лиц.

Раздел третий предусматривает право Президента информировать Конгресс о положении дел в стране и созывать его при чрезвычайных обстоятельствах, принимать послов и осуществлять необходимые меры с тем, чтобы законы добросовестно исполнялись.

Раздел четвертый очерчивает круг лиц, которые могут быть осуждены в порядке импичмента за государствен-

ную измену, взяточничество и иные серьезные преступления и правонарушения.

Статья III состоит из трех разделов и посвящена судебной власти.

Раздел первый определяет, что судебная власть принадлежит одному Верховному суду и нижестоящим федеральным судам, которые учреждаются Конгрессом США. Судьи Верховного суда пребывают в должности пожизненно (“пока поведение их безупречно”).

Раздел второй устанавливает круг дел, подсудных федеральным судам, и определяет первоначальную и апелляционную юрисдикцию Верховного суда США. В этом же разделе содержится норма о суде присяжных для разбирательства уголовных преступлений в федеральных судах.

Раздел третий ограничивает возможности осуждения за государственную измену.

Статья IV, состоящая из четырех разделов, определяет некоторые вопросы взаимоотношений федерации и штатов.

Раздел первый требует признания в каждом из штатов официальных актов и документов других штатов.

Раздел второй устанавливает принцип равенства прав граждан различных штатов и обязывает власти штата выдавать преступников тому штату, где совершено преступление.

Раздел третий определяет порядок вступления штатов в федерацию и образования в ее составе новых штатов. Закреплено также право Конгресса распоряжаться территориями или иной собственностью США и издавать необходимые правила по их управлению.

Раздел четвертый гарантирует каждому штату республиканскую форму правления и защиту от нападения извне и внутренних беспорядков.

Статья V устанавливает порядок принятия поправок к Конституции, запрещая нарушать принцип равного представительства штатов в Сенате.

Статья VI провозглашает Конституцию США, федеральные законы и международные договоры верховным правом страны, обязывая судей штатов к их соблюдению. В статье установлена также обязанность должностных лиц всех уровней присягать на верность Конституции. При этом запрещается проверка религиозных убеждений как условие занятия должности.

Статья VII определяет порядок ратификации Конституции, предусматривая, что для ее вступления в силу необходимо согласие по крайней мере 9 из 13 штатов.

Поправки к Конституции

Поправка I (1791 г.) налагает запрет на издание Конгрессом законов, устанавливающих государственную религию, запрещающих свободное вероисповедание или ограничивающих свободу слова, печати, право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб.

Поправка II (1791 г.) устанавливает право народа хранить и носить оружие, связывая это право с необходимостью иметь народное ополчение.

Поправка III (1791 г.) запрещает постой солдат в мирное время без согласия владельца частных домов.

Поправка IV (1791 г.) закрепляет гарантии неприкосновенности личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов.

Поправка V (1791 г.) предусматривает привлечение к ответственности за тяжкие преступления только по заключению большого жюри, запрещает привлекать к ответственности дважды за одно и то же преступление, принуждать обвиняемых свидетельствовать против себя, лишать жизни, свободы и собственности без надлежащей правовой процедуры, изымать частную собственность для общественных нужд без справедливого вознаграждения.

Поправка VI (1791 г.) закрепляет право обвиняемых на безотлагательное и публичное разбирательство дела беспристрастным судом присяжных того штата или округа, где совершено преступление, устанавливает право на информирование о сущности и основаниях обвинения, на очную ставку со свидетелями обвинения, на вызов свидетелей защиты и на помощь адвоката в суде.

Поправка VII (1791 г.) гарантирует право на суд присяжных при рассмотрении гражданских исков в суде.

Поправка VIII (1791 г.) запрещает устанавливать чрезмерные залоги или штрафы и назначать жестокие и необычные наказания.

Поправка IX (1791 г.) устанавливает, что перечисление прав и свобод в Конституции не служит основанием для отказа в признании других прав и свобод, сохраняемых за народом.

Поправка X (1791 г.) сохраняет за штатами все те полномочия, которые не отнесены Конституцией к ведению федерации.

Поправка XI (1795 г.) закрепляет иммунитет штата от исков граждан других штатов или иностранных государств.

Поправка XII (1804 г.) устанавливает, что голосование в коллегии выборщиков за кандидатов на посты Президен-

та и Вице-президента должно проводиться отдельно. Было предусмотрено также, что кандидат в Вице-президенты должен отвечать тем же требованиям, которые предъявляются к кандидатам в Президенты.

Поправка XIII (1865 г.) запретила рабство и подневольную работу, за исключением случаев лишения свободы по суду.

Поправка XIV (1868 г.) предоставляет права гражданства всем лицам, которые родились или были натурализованы в США, запрещает штатам ограничивать права и привилегии граждан США, лишать жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры, отказывать в равной защите со стороны законов. Предусмотрены также гарантии избирательных прав, введен запрет на занятие государственных должностей для лиц, участвовавших в войне на стороне конфедерации, урегулирован вопрос о выплате займов, заключенных штатами в ходе Гражданской войны.

Поправка XV (1870 г.) запрещает ограничивать право голоса по признаку расы, цвета кожи либо прежнего состояния в рабстве.

Поправка XVI (1913 г.) закрепляет право Конгресса устанавливать налоги с доходов, не распределяя эти налоги между штатами и без учета численности их населения.

Поправка XVII (1913 г.) вводит прямые выборы сенаторов (до этого сенаторы избирались легислатурами штатов).

Поправка XVIII (1919 г.) ввела в стране "сухой закон".

Поправка XIX (1920 г.) запрещает ограничивать право голоса по признаку пола.

Поправка XX (1933 г.) устанавливает новые сроки вступления в должность Президента и начала работы Конгресса нового созыва (соответственно, с 20 и 3 января года, следующего за годом выборов). Предусмотрено также право Конгресса принимать законы, определяющие порядок исполнения обязанностей Президента в том случае, если Президент и Вице-президент не отвечают требованиям к кандидатам на должность либо их должности становятся вакантными.

Поправка XXI (1933 г.) отменила "сухой закон", введенный в 1919 г.

Поправка XXII (1951 г.) ограничила время пребывания на посту Президента двумя сроками.

Поправка XXIII (1961 г.) предоставила жителям Федерального округа Колумбия право участвовать в выборах Президента.

Поправка XXIV (1964 г.) запрещает отказывать в праве на участие в федеральных выборах в связи с неуплатой избирательного или иного налога.

Поправка XXV (1967 г.) устанавливает порядок преемственности по должности Президента и временного исполнения его обязанностей Вице-президентом США.

Поправка XXVI (1971 г.) снижает возрастной избирательный ценз до 18 лет.

Наконец, *Поправка XXVII* (1992 г.) запрещает изменять размеры вознаграждения сенаторов и членов Палаты представителей до проведения следующих выборов в Конгресс США.

При самом первом приближении к Конституции США обращает на себя внимание крайне суженный перечень предметов ее регулирования. Так, из федеральных органов и должностных лиц Конституция упоминает только Конгресс США и обе его палаты — Сенат и Палату представителей, Спикера Палаты представителей и Временного председателя Сената, Президента и Вице-президента США, департаменты (без указания их наименований и численности), Верховный суд США и нижестоящие федеральные суды, председателя Верховного суда и федеральных судей, послов, других официальных представителей и консулов. Фактически Конституция ограничивается описанием только трех органов — Конгресса, Президента, Верховного суда США, закрепляя в самых общих чертах порядок их организации, компетенцию и формы взаимоотношений. Крайне скупо регламентирует Конституция и основы федерализма, ограничиваясь перечнем предметов ведения федерации, вводя некоторые ограничения на деятельность штатов, предусматривая участие штатов в формировании федеральных органов власти.

Объем текста Конституции США составляет 9 тысяч слов. Предметный указатель к ней включает немногим более 120 терминов².

Контур второй. Предметы конституционного регулирования штатов

Наиболее полное представление о предметах конституционного регулирования штатов дает структура основных законов.

Структура конституций

Как правило, она включает следующие разделы: 1. Преамбула. 2. Билль о правах. 3. Избирательное право и выборы. 4. Разделение властей. 5. Законодательная власть. 6. Ис-

полнительная власть. 7. Судебная власть. 8. Налоги и финансы. 9. Местные органы власти. 10. Образование. 11. Благоустройство. 12. Корпорации. 13. Внесение поправок и принятие новой конституции. 14. Порядок введения конституции в силу.

Впрочем, многие конституции заметно отступают от этой схемы. Общий перечень статей, включенных в основные законы штатов, охватывает около 40 наименований³. В нем статьи о здравоохранении, сельском хозяйстве, милиции штата, фермах, общественных зданиях и постройках, импичменте, административно-территориальном делении и границах штатов, трудовых отношениях (перечислены только те статьи, которые имеются в текстах по крайней мере 10 конституций).

Преамбулы

Преамбулы содержатся в текстах всех основных законов, за исключением Вермонта и Западной Вирджинии. Различные по содержанию, по своей структуре они следуют единой схеме. Торжественно заявляя, что «народ штата... благодарный Всемогущему Господу Богу... принимает и утверждает настоящую Конституцию», преамбулы определяют те цели, которые поставлены перед конституцией. Чаще всего это укрепление порядка, защита прав и свобод личности, соблюдение правосудия и обеспечение благоденствия штата. Наиболее современную форму имеет преамбула Конституции Иллинойса 1970 г. Наряду с привычными и традиционными формулами она вводит требования «уничтожить нищету и неравенство, установить и утвердить правовую социальную и экономическую справедливость, обеспечить возможности для наиболее полного развития личности»⁴.

Билли о правах

За преамбулой следуют билли, или декларации прав. И в наши дни они немногим отличаются от своих предшественниц, включенных в первые конституции. Более чем двухсотлетней давности и вполне оправдавшие себя принципы организации политической власти, процессуальные, «естественные и неотчуждаемые» права личности, свободы слова, прессы, вероисповедания, а также право на ношение оружия, подачу петиций и проведение миролюбивых собраний традиционно, без исключений, только с отдельными вариациями, включаются в конституции всех штатов.

Расширение конституционной регламентации выражено преимущественно в обращении деклараций прав к сфере социально-экономических прав граждан. Так, Конституция Иллинойса запрещает дискриминацию граждан по признакам расы, цвета кожи, вероисповедания, национального происхождения и пола при трудоустройстве, приобретении или найме жилья⁵. Отдельно закрепляются нормы о максимальном рабочем дне, праве на объединение в профсоюзы, на получение гарантированной заработной платы, об охране труда женщин и подростков, о получении пособий по безработице. Однако ни в одной из конституций не содержится полностью даже этот ограниченный перечень. Нет в них и права на труд. Вместо него во многих основных законах установлено запрещение отказывать в трудоустройстве по такому основанию, как членство в профсоюзах (Аризона, Небраска, Южная Дакота и некоторые другие штаты)⁶.

Избирательное право и выборы

Статьи конституций, посвященные избирательному праву и выборам, закрепляют цензы избирательного права, порядок проведения выборов и изменения норм представительства, а также функции избирательных комиссий.

Конституции различают три вида выборов: общие, специальные и местные.

В ходе общих выборов избираются выборщики Президента и Вице-президента Соединенных Штатов, члены Конгресса США, губернатор и лейтенант-губернатор, законодатели и судьи, выборные должностные лица администрации штата.

Общим выборам предшествует выдвижение кандидатов на должности. В большинстве штатов оно проводится на праймериз (первичных выборах) либо конвентах (собраниях представителей) политических партий. Включение в списки кандидатов возможно и на основании петиции, подписанной определенным числом избирателей. Например, в Нью-Йорке выдвижение кандидатов может быть осуществлено по петиции, под которой собраны подписи не менее 5% избирателей от той или иной политической партии⁷.

Общие выборы проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября ежегодно либо раз в два года. Избрание губернатора и лейтенант-губернатора, судей Верховного суда и ряда должностных лиц администрации штата: секретаря, атторней, казначей, аудитора (в некоторых штатах перечень их достигает 10 и более лиц)⁸, осуществляется от единого избирательного округа, охватывающего всю территорию штата. Избрание членов Конгресса и законодатель-

ных собраний штатов, ряда коллегиальных органов управления проводится по отдельным избирательным округам, которые формируются легислатурой или Верховным судом штата раз в 10 лет по итогам переписи населения.

Местные выборы проводятся по графствам, муниципалитетам, таунам, тауншипам, поселкам, школьным и специализированным округам. В графствах, например, избираются коллегиальные органы власти — советы графств и ряд должностных лиц местной администрации: шериф, атторней, казначей, аудитор, клерк, суперинтендант по вопросам школьного образования. В муниципалитетах — советы или комитеты, мэры или управляющие и некоторые другие должностные лица, включая руководителей ряда муниципальных служб. В целом для регламентации местных выборов характерен упрощенный порядок. В ряде штатов Новой Англии выборы местной администрации проводятся на общих собраниях жителей таунов — своеобразной форме прямой демократии⁹.

Специальные выборы проводятся в случае вакансии по выборной должности, а в ряде штатов также для избрания судей Верховного и нижестоящих судов.

В избирательный корпус включаются все граждане США, достигшие 18 лет и прожившие на территории избирательного округа не менее 20—30 дней¹⁰.

Разделение властей

Очень кратко рассмотрим вопросы конституционной регламентации трех ветвей власти. Подробное их описание будет дано в V главе, поэтому здесь мы можем ограничиться лишь самыми общими сведениями.

Законодательная власть. Конституции детально описывают порядок формирования, полномочия и процедуру деятельности легислатур. По своей структуре они представляют собой традиционную модель двухпалатного парламента, в котором функции контролирующей палаты вверяются сенату, формируемому на основе более высоких избирательных цензов и обладающему меньшим численным составом по сравнению с нижней палатой. Лишь один штат — Небраска отказался от двухпалатной парламентской системы. Попытки проведения аналогичных реформ в других штатах оказались неудачными. Конституции тщательно регламентируют порядок формирования избирательных округов и проведения выборов, детально расписывают организационные формы и процедуру деятельности легислатур, ограничения законодательства и вопросы депутатского статуса.

Исполнительная власть. Не менее подробно закрепляются вопросы организации исполнительной власти. Во главе ее стоит губернатор, который руководит разветвленной системой управленческих органов. В отличие от Конституции США конституции штатов непосредственно закрепляют статус большого числа органов и должностных лиц, многие из которых избираются населением непосредственно. Особое внимание обращено на вопросы организации выборов губернатора, порядка преемственности по должности и полномочий главы исполнительной власти.

Судебная власть. Третья ветвь власти — судебная система штата. В статьях конституций нередко дается полная схема организации судов, подробно описывается их юрисдикция, порядок избрания или назначения судей. В отдельных штатах закреплен статус только Верховного суда. Вопросы создания и организации нижестоящих судов переданы в ведение статутного законодательства.

Налогообложение и финансы

Заметное место в конституционной регламентации занимают вопросы налогообложения и финансов. Все конституции предусматривают принцип введения равных и унифицированных налогов, однако, как правило, в тех же статьях указаны многочисленные изъятия из общего правила. Так, полностью освобождены от налогообложения библиотеки, новые развивающиеся сферы экономики и собственность, предназначенная для религиозных, образовательных и благотворительных целей. Эти изъятия, как справедливо отмечали многие исследователи, создают благоприятную ситуацию для уклонения от налогов прежде всего для крупных корпораций¹¹.

Нередко конституции специально указывают те конкретные цели, на которые должны направляться налоговые средства, тем самым ограничивая возможность их использования на финансирование других, не предусмотренных конституцией программ (в среднем порядка 30% всех денежных поступлений в бюджет штата имеют целевое назначение)¹². Некоторые конституции закрепляют отдельные, более низкие квоты для определенных объектов налогообложения, ограничивают размеры или запрещают введение определенных форм налогов, например прогрессивных, что препятствует введению жесткого режима налогообложения для крупной собственности (Мичиган и некоторые другие штаты).

Основной объект налогообложения — прибыль. Впервые эта форма была введена в 1911 г. Конституцией Вис-

консинга и в настоящее время заимствована большей частью штатов.

Подробно регламентируя порядок формирования бюджета штата и полномочия финансовых органов, конституции особое внимание обращают на ограничение размера задолженности, которая может числиться за штатом (такие нормы предусмотрены в конституциях 30 штатов). Максимальный уровень долговых обязательств определяется твердо зафиксированной в конституции суммой (от 50 тыс. долл. в Орегоне до 2 млн. долл. в Айдахо и Мэне) либо определенным процентом от денежных поступлений в бюджет или общей стоимости собственности, подлежащей налогообложению¹³.

Во многих штатах установлены требования принятия сбалансированного бюджета, в котором расходная часть не должна превышать доходную.

Как правило, конституции так же жестко регламентируют финансовые полномочия местных органов власти.

Местные органы власти

Конституции закрепляют формы административно-территориального деления и порядок организации и полномочия местных органов власти.

Штаты делятся на графства, тауны или тауншипы, поселки и муниципалитеты.

Наиболее крупной административно-территориальной единицей являются графства, образованные во всех штатах, кроме Коннектикута и Род-Айленда¹⁴. За графствами не признаются какие-либо присущие им "естественные" права и привилегии. Границы их могут быть изменены, а сами они упразднены решением легислатуры штата (в отдельных штатах решение по этому вопросу выносится на референдум графства). В большей части штатов структура и компетенция местных органов власти установлены законодательством. И лишь в немногих из них, например в Вирджинии и Северной Дакоте, графствам предоставлено право выбора одной из тех альтернативных форм, которые закреплены законом. Право принятия собственных хартий самоуправления имеют немногие графства.

Функции общего управления в большинстве графств осуществляет выборный совет. Он наделен правом устанавливать налоги, принимать нормативные акты (ордонансы), выдавать лицензии на производство тех или иных работ. Численный состав советов колеблется от 3 до 50 человек. Возглавляет совет председатель, в функции которого входит контроль за аппаратом управления графства.

Ряд должностных лиц графства избираются непосредственно населением. Наиболее заметное место в администрации графства занимает шериф. Он является начальником полиции и надзирает за соблюдением законности и правопорядка. Атторней графства расследует преступления и представляет графство в суде. В ряде штатов он назначается атторнеем или губернатором штата. Казначей графства ведает поступлением денежных средств в местный бюджет. Контроль за расходованием общественных средств осуществляет аудитор.

Графства делятся на тауны (тауншипы), поселки и муниципалитеты. Низовой административно-территориальной единицей являются тауны и тауншипы, в которых функционируют выборные советы.

Особое место занимают муниципалитеты. За ними конституции признают статус юридических лиц (корпораций), закрепляя большой объем прав. Многие конституции отдают приоритет ордонамсам муниципалитетов перед актами тех графств, на территории которых они расположены¹⁵.

Немногие конституции (например Алабамы) детализированно определяют структуру и объем полномочий муниципальных органов. Почти во всех штатах муниципалитетам предоставлено право самоуправления. Принимая особые хартии — “гомрули”, они самостоятельно определяют для себя те формы организации, которые считают целесообразными, при условии соблюдения конституции и законодательства штата. Хартии самоуправления чаще всего принимаются на референдумах¹⁶.

Конституциями и практикой строительства местных органов власти утверждены следующие формы организации муниципальной власти: *мэр — совет, совет — управляющий и комиссия*.

В основном органы власти муниципалитетов построены по схеме: *мэр — совет*. Формально, если следовать логике хартий, они занимают равное положение. Но обычно мэру, избираемому населением, принадлежит более заметная роль. Ему предоставлено право вето и назначения муниципальных чиновников. Он готовит проект бюджета и вносит на рассмотрение совета проекты решений и ордоансов. В ряде муниципалитетов мэры лишены указанных прав (совет — слабый мэр).

Форма *совет — управляющий* применяется преимущественно в городах средней величины. Возникшая на рубеже XIX и XX столетий, она отразила попытку перенести методы управления корпорациями на деятельность муниципальных органов. При такой форме построения органов власти выборный совет “нанимает” управляющего, в функ-

ции которого входит руководство местной администрацией. В совете управляющий имеет только совещательный голос.

В небольших городах нередко создается особая форма — *комиссионная*. Комиссия формируется из выборных должностных лиц, каждое из которых ведает определенным кругом вопросов.

Развитие урбанизации, рост кризисных явлений и т. п. ставят перед конституциями новые задачи в решении вопросов местного управления. Однако в большей части штатов полномочия местных органов власти жестко ограничены законодательством и практикой судебного толкования. Как и прежде, суды редко отступают от “правила Диллона”, сформулированного в 1911 г. судьей штата Айова: “Любое справедливое, разумное, существенное сомнение в полномочиях муниципальных корпораций толкуется судами против них, а спорное полномочие отрицается”¹⁷.

Образование

Конституции, как правило, подробно описывают организацию начального, среднего, профессионального и высшего образования. Нередко определяют те вопросы, которые должны быть включены в учебные программы. Так, Конституция Юты требует преподавания метрической системы¹⁸, Конституция Оклахомы — преподавания основ сельского хозяйства, садоводства, животноводства и домашнего хозяйства¹⁹. В ряде основных законов подчеркнуты цели обучения. Например, в Конституции Северной Дакоты сказано: “Во всех школах обучение должно быть по возможности направлено на те отрасли знания, которые воздействуют на сознание, утверждая жизненную необходимость правдивости, сдержанности, чистоты, общественного долга и уважения к честному труду любого рода”²⁰.

Наиболее полно регламентируются вопросы организации школьного управления и финансирования системы образования. Управление школами в большинстве штатов выведено из подчинения местных органов власти. Советы или управляющие (суперинтенданты) непосредственно избираются населением по школьным округам. Финансируются школьные округа за счет целевых налогов и сборов и дотаций федерации и штатов.

Благоустройство и охрана природы

Статьи конституций о благоустройстве включают нормы о проведении общественно необходимых работ, организации строительства и поддержании каналов и дорог, прове-

дении ирригации и мелиорации, зонирования²¹ и т. п. Подробно описаны структура и компетенция тех органов, в ведении которых находятся эти вопросы.

В числе предметов конституционного регулирования, на которые обращено в последние годы особое внимание, — охрана окружающей среды. Отражая различия в природных условиях штатов, одни конституции делают акцент на охране водных ресурсов, другие — на охране лесных богатств и животного мира. Нередко основные законы детализированно определяют границы заповедных земель и режим зон консервации природных ресурсов, что вынуждает государственные органы обращаться к конституционной ревизии, для того чтобы получить санкцию на проведение необходимых работ. Так, в Конституцию Нью-Йорка в 1931 и 1934 гг. были внесены две поправки с единственной целью — допустить прокладку через лесной массив просек для любителей лыжных прогулок²². Большой интерес вызывает Конституция Иллинойса. Провозгласив право граждан на здоровую окружающую среду, она закрепила право каждого возбудить дело в суде о загрязнении природы или причинении ей ущерба²³.

Корпорации

Впервые конституции обратились к регламентации деятельности корпораций еще в середине XIX века, и в настоящее время этим вопросам посвящены отдельные статьи основных законов целого ряда штатов. Конституции нередко регулируют разнообразные аспекты правового положения корпораций, в отдельных случаях устанавливая особые нормы, не допускающие регламентации в рамках текущего законодательства (самым ярким примером является Конституция Делавэра). Наиболее полно урегулированы вопросы организации и деятельности банков, железнодорожных, транспортных, телефонных и телеграфных компаний — т. е. тех корпораций, которые осуществляют «общественные функции». Кроме того, конституции предусматривают единый для всех корпораций порядок предоставления лицензий или права на ведение дел. Для контроля за соблюдением конституции и законов в этой сфере предусмотрено создание специальных административных агентств, наделенных часто весомыми полномочиями.

Вопросы социальной политики

В последние годы конституции все чаще обращаются к регулированию вопросов социальной политики (трудовых

отношений, здравоохранения, социального обеспечения и т. п.), но в общей структуре конституционной регламентации они занимают скромное место. Появление этого круга вопросов свидетельствует о расширении функций правительственной власти. Однако анализ конституций показывает, что речь в них идет не об обязанностях правительства по обеспечению социального развития, а прежде всего о полномочиях тех или иных государственных органов, контролирующих, например, вопрос о соответствии медицинских препаратов утвержденным стандартам или о наличии права заниматься врачебной практикой.

Несколько больший круг проблем охватывают статьи основных законов, регламентирующие трудовые отношения. В результате борьбы трудящихся в некоторые конституции были внесены нормы о праве заключения коллективных договоров, запрещении обмена «черными списками», о компенсации рабочим в случае производственной травмы, об охране труда.

Наконец, основные законы штатов предусматривают порядок введения их в силу и формы конституционной ревизии, частичной и полной. Но эти вопросы мы рассмотрим несколько позже, в той части книги, которая посвящена юридино-техническим свойствам конституций.

3. Юридино-технические свойства конституций

Конституция США

Лаконичность и гибкость конституционной регламентации

К Конституции США в полной мере можно отнести слова Наполеона I о том, что Конституция должна быть по возможности туманной и краткой. Формулы Основного закона США лаконичны, в ряде случаев абстрактны. Правовой язык отражает особенности и несовершенство законодательной техники XVIII века. Многие вопросы остаются за рамками текста Конституции. Так, она «умалчивает» о структуре исполнительной власти, системе комитетов Конгресса, роли политических партий и о многом другом. Как справедливо отмечали в этой связи американские исследователи М. Шапиро и Д. Хоббс, «Конституция стоит в ряду наиболее противоречивых, смутных и неполных законов»²⁴.

Но именно эти недостатки обернулись ее долголетием и удивительной пластичностью ее норм. На разных этапах

истории Конституция США наполнялась различным содержанием при незначительных изменениях первоначального текста. Выше мы видели, как по-разному трактовались требования Конституции о "надлежащей правовой процедуре" и равной для всех защите со стороны закона, как постепенно укреплялась федерация и возрастала роль Президента и исполнительной власти.

Основную роль в создании "живой Конституции" сыграл Верховный суд США, который в процессе толкования заполнял пробелы и устранял противоречия конституционной регламентации. Немалую лепту в создание "живой конституции" внесли законодательство, политическая практика, традиции и обычаи, формировавшиеся на протяжении более чем двухсотлетней конституционной истории США.

По словам одного из судей Верховного суда США Л. Брандейса, "Конституция ... это живой организм, и как таковой он способен развиваться и адаптироваться к новым условиям"²⁵. Это качество предопределено лаконичностью, туманностью и неполнотой конституционной регламентации, позволяющими приспособлять Конституцию США к постоянно меняющимся условиям социально-экономической и политической жизни.

Жесткость порядка конституционного пересмотра

Конституция США относится к числу жестких или трудно изменяемых конституций. Об этом красноречиво свидетельствует число поправок, внесенных в ее текст. С 1791 по 1995 г. их было только 27, причем первые десять — Билль о правах — принимались одновременно, как единый, целостный акт. Таким образом, за более чем двухсотлетнюю историю Основной закон США фактически изменялся только 17 раз. Столь завидная стабильность Конституции предопределена не только пластичностью ее положений, о чем говорилось выше, но и, в не меньшей степени, крайне сложным порядком ее пересмотра.

Процедура принятия поправок к Конституции США установлена ее статьей V. Возможны две формы внесения поправок и две формы их ратификации штатами.

Поправки к Конституции могут быть предложены Конгрессом большинством в две трети голосов членов каждой из палат либо конвентом, который созывается по инициативе двух третей штатов. За всю историю Конституции США было инициировано 34 поправки, и все они были разработаны Конгрессом²⁶. Попытки отдельных штатов воспользоваться своим правом выдвижения конституционных поправок не

дали результата: порог в две трети штатов, установленный статьей V Конституции, оказался слишком высоким.

Поправки должны быть ратифицированы легислатурами либо созданными для этой цели конвентами трех четвертей штатов. 26 поправок были ратифицированы легислатурами и только одна — XXI поправка — конвентами штатов.

Конституции штатов

Критерии классификации конституций штатов

Прежде чем перейти к анализу юридино-технических свойств конституций штатов, необходимо определить критерии их классификации.

При первом приближении поражает разнообразие этих документов, для которых очень сложно найти общий знаменатель. Определенное сходство обнаруживают основные законы штатов одного региона — Новой Англии, Среднего Запада, тихоокеанских штатов и т. д. Но более значимым является время принятия документов. Оно предопределяет сходство не только отдельных институтов, но и тех структурно-функциональных характеристик, которые были присущи конституциям каждого конкретного периода конституционной истории. То обстоятельство, что основные законы постоянно подвергаются ревизии, мало влияет на результат предложенной нами классификации. Поправки к конституциям меняют преимущественно отдельные нормы, но не ту общую структурно-функциональную характеристику (в том числе и юридино-технические свойства), которая была определена для конституций их авторами. И только в двух случаях они не укладываются в рамки указанной схемы. Во-первых, если авторы новых конституций ограничились только частными новеллами, не изменяя тексты прежних основных законов (например, Конституция Кентукки 1868 г. и Джорджии 1976 г.). И, во-вторых, если в ходе последовательно проведенных реформ полностью изменен характер конституционной регламентации фактически не отмененного основного закона (например, Конституция Южной Каролины 1895 г.). Впрочем, последнее в конституционной практике встречается редко.

По времени принятия конституции могут быть разделены на три группы, каждой из которых соответствует своя достаточно четко определенная модель конституционной регламентации.

Основные законы, принятые в первый период конституционной истории (1776 — 1860 гг.), и в настоящее время

выступают преимущественно как акты политического значения, определяя только в общих чертах структуру и формы деятельности органов власти, права и свободы граждан, основы регулирования политической, экономической и социальной жизни. Большая часть конституций этой группы (Айовы 1857 г., Индианы 1851 г., Вермонта 1793 г., Висконсин 1848 г., Канзаса 1859 г., Массачусетса 1780 г., Миннесоты 1857 г., Мэна 1819 г., Нью-Гемпшира 1784 г., Огайо 1851 г., Орегона 1857 г., Род-Айленда 1842 г.) оставляют значительную свободу выбора в решении вопросов политики и права в рамках текущего законодательства. В основном все конституции, принятые в этот период, отличаются краткостью, нередко по своей лаконичности близки к федеральной Конституции (около 9 тыс. слов). Из 12 основных законов только три (Массачусетса, Огайо и Орегона) содержат более 14 тыс. слов. Объем текстов остальных варьируется от 6600 (Конституция Вермонта) до 13 500 слов (Конституции Висконсин и Мэна)²⁷.

Конституциям, принятым во второй период (1860 — 1945 гг.), соответствует иная модель конституционного регулирования (основные законы Алабамы 1901 г., Аризоны 1911 г., Арканзаса 1874 г., Айдахо 1889 г., Вашингтона 1889 г., Вайоминга 1889 г., Делавэра 1897 г., Западной Вирджинии 1872 г., Калифорнии 1879 г., Кентукки 1891 г., Колорадо 1876 г., Миссисипи 1890 г., Мэриленда 1867 г., Небраски 1875 г., Невады 1864 г., Нью-Мексико 1911 г., Нью-Йорка 1894 г., Оклахомы 1907 г., Северной Дакоты 1889 г., Теннесси 1870 г., Техаса 1876 г., Южной Дакоты 1889 г., Южной Каролины 1895 г. и Юты 1895 г.). Эти конституции буквально перенасыщены многочисленными деталями, которые настолько подробно предписывают порядок и формы государственного регулирования, что по некоторым вопросам законодатели лишаются возможности принимать законодательные акты. Для них характерны несовершенная структура и разрозненность норм, регулирующих сходные общественные отношения. Жестко ограничена в конституциях и возможность перестройки государственного аппарата, что делает его бессильным перед лицом экономических и политических кризисов. Из 24 основных законов только три — Делавэра, Теннесси и Юты — содержат менее 20 тыс. слов. Объем текстов других конституций варьируется от 20 048 (Конституция Небраски) до 174 000 слов (Конституция Алабамы).

Конституции, принятые в третий период (1945 — 1995 гг.), близки к основным законам первой группы, естественно, с теми отличиями, которые утвердились в последние годы. К этой группе относятся конституции Аляски

1956 г., Вирджинии 1970 г., Гавайев 1950 г., Джорджии 1982 г., Иллинойса 1970 г., Коннектикута 1965 г., Луизианы 1974 г., Нью-Джерси 1947 г., Миссури 1945 г., Мичигана 1963 г., Монтаны 1972 г., Пенсильвании 1968 г., Северной Каролины 1970 г. и Флориды 1968 г. Объем регламентации в них существенно сужен, он состоит преимущественно в закреплении прав и свобод личности, основ организации государственной власти и политики в области экономической, социальной и политической жизни. Из 14 конституций, принятых в этот период, только пять содержат более 20 тыс. слов (Конституции Флориды, Джорджии, Луизианы, Пенсильвании и Миссури). Объем текстов других конституций варьируется от 11 тыс. (Конституция Северной Каролины) до 18 500 слов (Конституция Вирджинии).

Казуистичность и нестабильность конституционной регламентации

Мы не случайно обратили внимание на объем текстов основных законов. Он свидетельствует не только о степени казуистичности конституционных норм, но в конечном счете о нестабильности конституционной регламентации в целом. Существует определенная зависимость частоты конституционных изменений от степени казуистичности конституционных норм. Чем более пространен текст основного закона, тем чаще возникает необходимость в его пересмотре.

В этой связи интересные результаты дает анализ числа поправок, внесенных в основные законы штатов с 1980 по 1990 г. В указанный период в конституции первой группы было в среднем внесено 17, в конституции второй — 37, а в конституции третьей — 16 поправок²⁸. Таким образом, основные законы, принятые во второй период конституционной истории, изменялись в два раза чаще, чем более "гибкие" конституции первой и третьей групп. Эти данные весьма показательны, так как по числу поправок мы можем судить о том, насколько приспособлены конституции к постоянно меняющимся условиям жизни.

Особый интерес вызывает то обстоятельство, что старые конституции в среднем изменялись не чаще, чем самые новые. Так, с 1980 по 1988 г. Конституция Аляски 1956 г., Коннектикута 1965 г., Вирджинии 1970 г. изменялись, соответственно, 5, 13 и 11 раз, а Конституции Айовы 1857 г., Род-Айленда 1842 г. и Индианы 1851 г. — 3, 9 и 2 раза. Причина относительно редкой новеллизации самых старых основных законов объясняется абстрактностью их формулировок. На разных этапах истории они, как и федеральная

Конституция, приспособлялись к новым условиям, не меняя текста своих положений.

Наконец, о жизнеспособности самых старых конституций свидетельствует и тот факт, что за последние 35 лет (1960 — 1995 гг.) из 11 новых конституций только одна — Коннектикута — заменила конституцию, принятую в первый период конституционной истории.

Гибкость конституционного пересмотра

В отличие от Конституции США основные законы штатов характеризуются упрощенным порядком их пересмотра. В практике штатов применяются три формальных способа изменения конституции, которые различаются в зависимости от того, кто наделен правом вынести проект конституционной поправки на референдум (право конституционной инициативы)²⁹.

Основная форма — решение *легислатуры* штата. Для одобрения предложения об изменении конституции необходима поддержка определенного числа депутатов — от простого большинства до квалифицированного большинства в три пятых или две третьих от общего числа членов каждой палаты. 15 конституций предусматривают повторное одобрение проекта поправки на следующей очередной сессии законодательного собрания. В 6 штатах установлено максимальное количество поправок, которое легислатура имеет право рассмотреть на одной сессии³⁰.

Вторая форма конституционной инициативы — *проекты конституционных конвентов*, которые создаются для разработки проектов крупных конституционных реформ или новых основных законов. О деятельности конвентов мы расскажем ниже, здесь же затронем лишь вопрос о том, как они реализуют право конституционной инициативы. Известны случаи, когда конвенты, созданные для разработки новой конституции штата, ограничивались выдвижением отдельных поправок или статей, которые, минуя легислатуру, передавались непосредственно на референдум. Однако чаще применяются так называемые «ограниченные» конвенты. Созданные по решению легислатур, они вправе рассматривать и вносить предложения об изменении только тех статей основных законов, которые указаны в решении легислатуры о созыве конвента. Нередко выдвинутые ими предложения также должны получить санкцию законодателей.

Третья форма — *прямая, или народная, конституционная инициатива*. Она предусмотрена основными законами 17 штатов. Назначение ее состоит в том, чтобы провести

соответствующие реформы, минуя легислатуру, которая не желает их осуществления. Для вынесения конституционной поправки на референдум необходимо составить петицию, под которой должны быть собраны подписи определенного числа избирателей. Так, Конституция Северной Дакоты требует, чтобы петицию подписали не менее 4, а Конституция Аризоны — 15% от общего числа избирателей, принявших участие в последних выборах губернатора штата³¹. Некоторые конституции устанавливают дополнительное требование сбора подписей избирателей в определенном количестве графств. Поправки, предложенные легислатурой, конвентом или в порядке *прямой* конституционной инициативы, принимаются на референдуме во всех штатах, кроме Делавэра, в котором поправка к Конституции считается принятой в случае повторного ее одобрения на сессии легислатуры большинством в две трети голосов законодателей.

Главную роль в частичном конституционном пересмотре играют легислатуры штатов. Из трех способов внесения поправок в тексты основных законов чаще и, как правило, более успешно применялась законодательная инициатива. Так, из 267 поправок, предложенных для голосования на референдуме в 1988 и 1989 гг., 246 были выдвинуты легислатурами и 21 поправка — в порядке *прямой* конституционной инициативы³².

Обычно в конституционной практике применяется следующая процедура принятия нового основного закона. Легислатура штата ставит перед избирателями вопрос о необходимости пересмотра конституции. Если это предложение одобрено на референдуме, она назначает выборы членов конвента. В отдельных случаях легислатуры прибегали к более упрощенной процедуре, вынося на референдум вопрос о признании действующего состава легислатуры полномочным конституционным конвентом (легислатуры Нью-Джерси в 1943 г. и Техаса в 1974 г.). Следующая стадия включает проведение выборов, созыв конституционного конвента и утверждение на его заседании проекта конституции. Наконец, проект конституции выносится на референдум, и при благоприятном исходе голосования новый основной закон вступает в силу. В целом вся процедура занимает не менее 4—5 лет.

И еще о деятельности конституционных конвентов. Их история насчитывает более двух столетий (всего в штатах было проведено свыше 230 конвентов). В тексте 41 конституции предусмотрен порядок избрания и созыва конвентов, но они формируются и в других штатах в порядке, установленном текущим законодательством. Выше мы отмечали,

что вопрос о пересмотре конституции решается законодательными органами, однако в конституциях 14 штатов дополнительно установлено автоматическое проведение референдума по вопросу о созыве конвента через определенные зафиксированные в основных законах сроки. Так, в Нью-Гемпшире вопрос о проведении конвента ставится перед избирателями через каждые 10 лет, в Мичигане — через 16, в Нью-Йорке — через 20 лет³³.

Проект конституции, принятый конвентом, должен быть передан на одобрение избирателей. Как правило, на референдум выносятся вопросы об утверждении полного текста конституции, но по решению конвента голосование может быть проведено и по отдельным ее статьям. Последний способ применяется редко, хотя имеет большие шансы на успех³⁴.

Принципиально отличная форма конституционного пересмотра предложена Конституцией Флориды 1968 г. (разд. 2 ст. XI). В этом штате ведущая роль в разработке нового основного закона отведена не конвенту, а комиссии по конституционному пересмотру. В состав комиссии по должности входят генеральный атторней, 15 ее членов назначаются губернатором, 9 — спикером палаты представителей, 9 — председателем сената и 3 члена — председателем Верховного суда штата. Комиссия по конституционному пересмотру созывается губернатором через каждые 20 лет. Полномочия ее не ограничены. Она может предложить отдельные поправки или разработать новый проект конституции, которые непосредственно передаются на референдум³⁵.

В целом конституции штатов относятся к числу “гибких” или легко изменяемых основных законов, что подтверждается и фактами конституционной истории. Всего в штатах было принято 146 конституций. В тексты ныне действующих основных законов в общей сложности внесено около 6 тыс. поправок³⁶.

4. Заключительные замечания

Подведем некоторые предварительные итоги сопоставления Конституции США и конституций штатов.

Прежде всего следует отметить различия в предметах их регулирования. Федеральная Конституция регламентирует в основном вопросы организации федеральной власти, очерчивает сферу деятельности союза и штатов и определяет отдельные стороны правового статуса личности. Кружок предметов конституционного регулирования штатов значительно шире. Наряду с аспектами организации государст-

венной власти, прав и свобод личности он включает вопросы избирательного права, налогообложения, организации местных органов, деятельности корпораций и публичных служб, землепользования, образования, охраны окружающей среды.

Конституции штатов дают достаточно полную картину названных предметов регулирования, в то время как Конституция США ограничивается описанием лишь основных, “несущих” конструкций конституционного строя.

Иной характер имеет и конституционная регламентация штатов. Многие конституции включают в свои тексты развернутую регламентацию отдельных сфер, не уступающую по своей полноте и объему текущему законодательству. Так, например, Конституция Массачусетса 1780 г. содержит полное описание механизмов прямой демократии — референдума и “народной инициативы”, не упуская даже вопроса о форме бюллетеней для голосования³⁷. Современная по всем показателям Конституция Иллинойса 1970 г. в деталях расписывает организацию и порядок деятельности следственной судебной комиссии — дисциплинарного органа, осуществляющего надзор за деятельностью судей³⁸. Конституция Алабамы 1901 г. указывает мельчайшие подробности организации местных органов власти.

К этому можно добавить и такую черту, как усложненный характер конституционной регламентации штатов. Многие конституционные нормы облачаются в такие архаичные грамматические и лексические формы, что для уяснения их смысла приходится обращаться к комментариям специалистов. Во многих основных законах и сейчас сохранено значительное число недействующих норм, которые утратили свое значение (например, о запрещении дуэлей) либо лишены правовой силы по причине несоответствия их федеральной Конституции.

В целом формы конституционной регламентации штатов явно контрастируют с лаконичной, сжатой и во многом абстрактной стилистикой Конституции США.

Конституция США относится к числу “жестких” или трудноизменяемых основных законов, о чем свидетельствует общее число внесенных в ее текст поправок. Основным способом ее преобразования стало судебное толкование. В свою очередь конституции штатов определяются как “гибкие” основные законы. Порядок их пересмотра не препятствует внесению необходимых изменений. Соответственно, снижается значение других форм конституционной ревизии — толкования, обычая и конституционных соглашений.

Различия Конституции США и конституций штатов довольно существенны, но они не могут заслонить внутрен-

нее единство основ конституционного строя и сходство многих политико-правовых институтов, в чем нам не раз предстоит убедиться при рассмотрении вопроса о месте конституций в правовой системе США и краеугольных камнях американского конституционализма.

Часть вторая. Краеугольные камни американского конституционализма

Глава III. Верховенство конституции (конституция и источники права)

1. О природе американского права

В праве отражается влияние не только внешних факторов экономики, политики и идеологии, в конечном счете определяющих его природу, характер и движущие силы. Развитие права имеет и свои внутренние закономерности, которые в формах, свойственных праву, отражают, тем самым уже изменяя или деформируя, влияние внешних факторов как в процессе принятия норм, так и в процессе их применения. Эта проблема в силу особой природы американского права приобретает важнейшее значение. Однако в научной литературе ей отведено довольно скромное место.

К сожалению, российские исследователи традиционно обращались к изучению воздействия на американское право главным образом экономических и политических факторов. Это позволяет объяснить те или иные явления правовой действительности, но не дает целостного представления о системе права. Во многих случаях игнорирование внутренних закономерностей развития права ведет к неверной или неточной оценке правовых явлений и институтов. Поэтому необходимо уделить особое внимание вопросам теории американского права, месту и роли источников права и механизму их действия.

Специфика правовой системы США определяется двумя факторами: федеративным устройством и принадлежностью к особой правовой семье — общему праву.

Федеративная природа Соединенных Штатов выражается в том, что в пределах юрисдикции каждого штата, имеющего свою собственную правовую систему, действует право высшего порядка — общифедеральное. Оно непосредственно «вплетается в ткань» права штатов, тем самым обеспечивая в известной мере его единство и интеграцию. Вместе с тем правовые системы штатов партикулярны, что определяет их существенные отличия.

Принадлежность к семье *общего права* предопределила отличные от континентального права модели правовых институтов, юридической техники и категорий. Общее право повлияло также на характер правовой нормы и на место источников права в общей структуре правового регулирования. Этим объясняется сложность исследования американского права, неэффективность и малоприспособленность приемов и методов юриспруденции континентального права.

Важнейшим направлением в исследовании природы права штатов является анализ *двух правовых подсистем — статутного и общего права*. Каждой из них отведена особая и далеко не однозначная роль.

В настоящее время основное место в общей структуре правового регулирования отведено статутному праву. Это обусловлено не только "массивностью" его свода, который включает конституции, статуты и акты делегированного законодательства — правила и ордонансы, изданные органами исполнительной и судебной власти, а также местными органами власти. Существенную роль играет и характер статутного права. В нем видят инструмент для проведения необходимых реформ, которые не могут быть осуществлены в рамках традиционного общего права.

Источники статутного права образуют систему строгой иерархической соподчиненности, упорядоченной судебным надзором. В ходе обычной правоприменительной деятельности суды определяют меру соответствия между источниками права, отказывая в признании тем из них, которые нарушают требования акта, наделенного большей юридической силой.

Общее право — это право судебной практики, и как таковое оно включает не только систему созданных судами правовых норм, институтов и категорий (структурный элемент правового регулирования), но и своеобразный механизм правоприменения, в рамках которого суды разрешают споры, опираясь на цели и принципы, приемы и методы правового регулирования, выработанные в ходе развития общего права (функциональный элемент правового регулирования).

Значение указанных сторон общего права как правовой подсистемы неоднозначно, равно как неоднородны формы воздействия их на статутное право. Развитие законодательства неизбежно сужает сферу применения "традиционного" общего права, его видимой части, отраженной в прецедентах, закрепляющих собственно нормы общего права. Но полной замены при этом не происходит. Не изменяется и характер правовой системы. В связи с этим необходимо отметить два обстоятельства. Первое. Статутное пра-

во развивается в рамках юридической техники, конструкций и категорий общего права. Второе. Судебным решениям, вынесенным на основе конституционных и законодательных норм, придается та же прецедентная форма, что и собственно нормам общего права. Нормативная их сила выражена в принципе "*stare decisis*", требующем следовать ранее вынесенным решениям при разрешении сходных или аналогичных судебных дел.

В процессе правоприменения происходит "поглощение" статутного права общим (в данном контексте — судебским) правом. Конституционные и законодательные нормы подменяются прецедентами, ориентированными на разрешение конкретных споров и дел. В известной книге Р. Давида это явление описано следующим образом: "Нормы, выработанные законодателем, как бы многочисленны они ни были, несколько смущают юристов, которые не считают их нормальным типом норм права; эти нормы по-настоящему входят в систему американского права лишь после того, как они будут неоднократно применены и истолкованы судами, когда можно будет сослаться не на сами нормы, а на судебные решения, их применившие"¹. Подобное "поглощение" ведет к девальвации нормы, сформулированной законодателем, ибо судьбу ее определяет судебная практика. Нормативно значимым признается только то толкование, которое дали суды, несмотря на то, что нормы статутного права подлежат применению и нередко порождают правовые отношения задолго до того, как выработано особое прецедентное право толкования конституционных и законодательных норм.

В структуре источников права штатов прецеденты, закрепляющие собственно нормы общего права, следуют за законами и актами делегированного законодательства. Иное место занимают прецеденты толкования конституционных и законодательных норм. Они как бы поставлены в один ряд с теми источниками права, которые служили основой для их создания. За ними признается значение нормативного толкования, изменить которое вне рамок судебной практики можно только путем формального изменения текстов конституций и законодательных актов.

Отмеченные особенности были впервые раскрыты известным американским теоретиком права Ч. Греем, наблюдением которого не утратили актуальности и в наши дни: "Иногда утверждалось, что право состоит из двух частей — законодательного и судебного права, но в действительности все право — это право, созданное судьями. Форма, в которой статут как эталон поведения влияет на общество, есть не что иное, как то толкование, которое дали статутам

суды. Суды дают жизнь мертвым словам статута²². Впрочем, в этих словах есть известное преувеличение. Прецедентное, или казуальное, право представляет собой только часть правовой материи. Многие нормы конституций и статутов, не говоря уже о большей части подзаконных актов, действуют, не подпадая под воздействие судебной практики как в силу отказа судов от рассмотрения так называемых политических вопросов, так и по причине отсутствия предмета спора, в котором затрагивались бы признаваемые судами права и интересы личности.

Выше мы отметили, что американские юристы предпочитают не ссылаться на нормы статутного права. И дело не только в том, что согласно общепризнанной доктрине они должны быть включены в структуру права только в форме, опосредствованной судебной практикой. Существенно и то обстоятельство, что в процессе толкования суды вовсе не чувствуют себя скованными волей законодателя, нередко отступают от очевидного и на первый взгляд бесспорного значения конституционных и законодательных норм.

Подобная система судейского усмотрения объясняется независимостью судов в системе разделенных властей и тем, что перед судебной практикой поставлена задача приспособления конституционных и законодательных норм к уже действующим в обществе и эффективным, с точки зрения правящих сил, социальным установкам и механизмам.

Чтобы пояснить эту мысль, необходимо хотя бы кратко определить, как проникает закон в социальную действительность.

Государство проводит в жизнь стоящие перед ним задачи в основном через закон. Его абстрактные формулы в той или иной мере адресованы каждому лицу, физическому и юридическому, и в конечном итоге обществу в целом. Нормы законодательства закрепляют за каждым лицом определенное правовое состояние, т. е. комплекс юридически значимых прав и обязанностей, которые, в свою очередь, должны быть признаны государством и обществом. В отношении признания государством законов, принятых им же самим, особой сложности нет. Правовое государство должно соблюдать их неукоснительно, что во многом обеспечивается независимой ролью судов. Другое дело — общество. Здесь закон вступает в иную и во многом, если учесть отчужденность государства, враждебную среду. Здесь ему предстоит доказать свое право на жизнь в борьбе с уже утвердившимися обычаями и традициями, нормами религии, этики и морали, которые регламентируют общественную организацию и социальные связи. В отсутствие закона они заполняют вакуум в организации общества, которое как система не

может существовать без упорядоченных нормативных связей между ее структурными элементами. И нередко закон отступает перед иными нормативными, но не правовыми социальными установлениями.

Мы подошли к той черте, которая отделяет романо-германское право от общего права. В системе общего права традиции и обычаи, нормы религии, морали и этики непосредственно вплетены судебной практикой через прецеденты, закрепляющие собственно нормы общего права, в единую структуру правового регулирования. Суды черпают или "обнаруживают" их в социальной действительности. Естественно, осуществляется отбор. Правовая сила признается лишь за теми социальными нормами, которые отвечают потребностям общества и не противоречат интересам правящих сил. Одной из гарантий тому служат особый институт суда присяжных, призванный скорректировать жесткие установления юридических норм. Суд присяжных выносит вердикт: виновен или не виновен, должен или не должен нести ответственность тот, кто привлечен по суду. Это первое основополагающее отличие общего права от романо-германского, или континентального права.

Второе основополагающее отличие состоит в том, что через суды происходит взаимодействие статутного и общего права, в процессе которого нормы статутного права в их прецедентной форме сближаются с нормами общего права. И в определенной степени при толковании конституционных и законодательных норм осуществляется опосредствованная судебной практикой связь между государством и обществом. В этом, если абстрагироваться от политических оценок, заложен определенный конструктивный и эффективный механизм правового регулирования.

Таковы общие черты природы американской правовой системы, накладывающие свой неповторимый отпечаток на конституционный строй США и прежде всего на формы и юридическую природу толкования конституционных актов.

2. Формы конституционного толкования

Толкование Конституции США

Непосредственное воздействие на формы толкования Конституции США оказывают особенности ее конституционной регламентации. Лаконичность и неопределенность конституционных формул дают возможность вкладывать в них тот смысл, который искажает намерения отцов-основателей. Еще в XVII столетии английский епископ Хоудли

заметил: "Тот, кто имеет абсолютную власть толковать любой писаный или неписаный закон, тот и является во всех отношениях истинным законодателем в отличие от того, кто первый написал или произнес его"³. [В Соединенных Штатах истинным конституционным законодателем, бесспорно, является Верховный суд США.

Как справедливо отметил О.А. Жидков, "конституционное правотворчество Верховного суда... не имеет с юридической точки зрения цельного и связного структурного характера. Оно скрывается за фасадом отдельных судебных дел, как бы растворяется в их чисто правовой индивидуальности и неповторимости специфических фактических обстоятельств"⁴.

Но вместе с тем в огромном своде решений Верховного суда США можно выделить те средства или приемы, которые используются в процессе толкования Конституции. В их числе — позитивистское и историческое осмысление конституционных норм; выявление целей, поставленных перед Конституцией ее авторами; структурный анализ Конституции как целостного документа; анализ функциональных характеристик конституционных норм; использование прецедентов; применение социологических подходов.

Использование тех или иных приемов конституционного толкования зависит прежде всего от характера самих конституционных норм. Так, не вызывают каких-либо сомнений и, соответственно, не требуют особых приемов толкования положения Конституции о запрете занимать пост Президента более двух сроков подряд, о принятии законов обеими палатами Конгресса в единой редакции, о сроках депутатских мандатов, о праве обвиняемых обращаться за помощью к адвокату для своей защиты. Точность и ясность подобных норм не оставляют места сомнениям о подлинном их значении и смысле.

Иным образом складывается судьба конституционных норм о полномочиях Конгресса и Президента, о границах свободы слова и прессы, о "надлежащей правовой процедуре", о равенстве граждан перед законом. Значение этих норм бесспорно, а сами они могут подвергаться различным формам толкования, которые уточняют, расширяют либо ограничивают сферу их применения.

Следует подчеркнуть, что Верховный суд США не придерживается строго каких-либо единых правил или приемов конституционного толкования. Формы его меняются и зависят не только от характера конституционных предписаний. Важное значение имеют также социально-экономические и политические факторы, определяющие общую ориентацию Верховного суда. Наконец, следует учесть те пра-

вовые и психологические установки, которыми руководствуются судьи. Как мы увидим ниже, они по-разному оценивают не только юридические свойства Конституции, но и свою собственную роль в ее толковании.

В истории Верховного суда США можно выделить два основных направления или подхода к конституционному толкованию, которые при всей условности подобной классификации тем не менее дают общее представление о его природе и формах.

"Механистическое" толкование

О первом, или "механистическом", подходе дают представление слова судьи Верховного суда Робертса, который следующим образом определил функцию судов: "Если акт Конгресса надлежащим образом оспаривается в судах как не соответствующий его конституционному мандату, судебная ветвь власти имеет только одну обязанность — положить статью Конституции рядом с тем законом, который оспаривается, и решить, согласуется ли он с Конституцией" (решение по делу *Соединенные Штаты против Батлера*)⁵.

Такая позиция встречала благосклонный отклик многих судей Верховного суда. Так, например, Сатерленд призывал точно следовать "букве" Конституции и не заниматься несвойственной для Верховного суда функцией пересмотра. "Следует обвинять Конституцию, — писал он, — а не суд, который применяет ее в соответствии с ее предписаниями. Средством исправления ситуации в этом случае — единственно правильным средством — является внесение поправки в Конституцию"⁶.

При "механистическом" подходе к толкованию Конституции на первый план выходят проблемы выявления истинного намерения отцов-основателей и построения юридических конструкций, жестко увязанных с "буквой" Конституции. Наиболее полно приемы "механистического" толкования были сформулированы еще Дж. Стори в знаменитом "Комментарии к Конституции Соединенных Штатов": "При толковании Конституции Соединенных Штатов мы должны в первую очередь рассмотреть, каковы ее природа и цели, объем и характер регламентации, определяемые с очевидностью из самого документа, рассматриваемого в целом и постатейно. Если слова просты, ясны и определены, их не нужно толковать... Если слова допускают два значения, каждое из которых является общеупотребительным, следует использовать то значение, которое не рас-

ходится с буквальным смыслом слов, наилучшим образом соответствует природе и целям, объему и характеру регламентации документа”⁷.

Несколько отличной была позиция Франкфутера, разделявшего конституционные нормы на две категории. К первой он относил те положения, которые настолько четко сформулированы и ясны по своей сути, что практически не оставляют места для толкования. К ним он относил формулы “о суде присяжных”, “позорящих преступлениях” и т. п. К толкованию, по его мнению, суд должен был прибегать в случае “широко сформулированных и неопределенных положений Конституции”, таких, как “свобода”, “собственность”, “регулирование торговли”, “надлежащая правовая процедура”. Но и в этом случае существенного отхода от “буквы” Конституции он не допускал⁸.

При всей привлекательности “механистического” подхода с его стремлением сохранить в неприкосновенности первоначальный смысл Конституции и оставаться строго в рамках позитивистского мышления, нельзя не отметить его ограниченность и непригодность для решения целого ряда конституционных проблем. Прокрустово ложе “механистического” толкования нередко препятствовало проведению необходимых реформ, становилось причиной острых конфликтов, а также сохранения пробелов в конституционной регламентации. Эти факторы в конечном счете и предопределили появление новых, “конструктивных” подходов к конституционному толкованию.

“Конструктивное” толкование

Вторым направлением стало “конструктивное” толкование, в котором “буква” Конституции служит лишь отправной точкой для дальнейших логических построений. О возможности широкого толкования Конституции в начале прошлого века говорил еще председатель Верховного суда США Дж. Маршалл: “Конституция призвана жить в веках, и в силу этого она должна приспособляться к различным проблемам жизни общества”⁹.

“Конструктивное” толкование пережило две волны. Первая была связана с позитивистским, вторая — с социологическим подходом к праву.

“Позитивистское” толкование, нацеленное на борьбу с социально-экономическим законодательством эпохи прогрессистского движения и “нового курса” Ф. Д. Рузвельта (подробнее см. выше), воспринимало Конституцию как фундамент защиты частной собственности и тех высших принци-

пов права, которые, как утверждалось, были положены в основу американского общества.

Говоря об особенностях конституционного толкования того времени, Д. Броуди отметил: “Идея о том, что даже Конституция и Верховный суд не могут оправдать нарушения “высшего права”, проходит через всю американскую историю”¹⁰. Но если в этом замечании заретуширована суть “высшего права”, скрыты его истинные черты, то в анализе Р. Паунда она предстает в обнаженном виде: “Статуты отступают перед устоявшимися навыками правового мышления, которое мы называем общим правом. Судьи и юристы, не колеблясь, утверждают, что существуют надконституционные ограничения законодательной власти, которые выводят догму общего права за пределы досягаемости статут”¹¹.

“Позитивистское” толкование, основанное на догмах общего права, постепенно уступило место “социологическому толкованию”, основоположником которого стал судья Верховного суда США Оливер Вендалл Холмс.

“Положения Конституции, — писал он, — это не математические формулы, которые обретают свою суть через присущую им форму”; вопросы Конституции должны рассматриваться “в свете нашего опыта, а не только в контексте того, что было сказано сто лет назад”¹².

Идеи О. В. Холмса, выраженные в формуле: “жизнью права является не логика, а опыт”¹³, оказали большое влияние на конституционное развитие в XX столетии. Верховный суд США, особенно в период “суда Уоррена”, все чаще стал опираться на широкие социологические конструкции с целью придания конституционным формулам более современного звучания. При этом на первый план выступила, как и при позитивистском подходе, не “буква” Конституции, а конституционные принципы. В 50 — 80-е гг. они основывались главным образом на идеях социального прогресса и баланса интересов, существующих в обществе. Так, судья Верховного суда Р. Джексон писал: “В обществе, в котором быстрые изменения имеют тенденцию к нарушению равновесия, Суд, не превышая своих ограниченных прав, должен стремиться к поддержке той великой системы балансов интересов, которая лежит в основе нашей свободной формы правления... К числу основных можно отнести балансы интересов, во-первых, между исполнительной властью и Конгрессом, во-вторых, между центральным правительством и штатами; в-третьих, между отдельными штатами; в-четвертых между властью, как федеральной, так и отдельных штатов, и свободой граждан либо между правлением большинства и правами каждой личности”¹⁴.

В этой оценке обращает на себя внимание сама постановка вопроса об обеспечении баланса интересов, который не может быть соблюден при догматическом восприятии текста Конституции либо абсолютизации ее норм. Средством достижения разумного и сбалансированного сочетания различных интересов служит такое толкование конституционных норм, которое обеспечивает их эластичность и гибкость. В частности, признание того или иного принципа не исключает, а, напротив, предполагает наличие определенных исключений и оговорок, которые устраняют либо сглаживают противоречия и конфликты, угрожающие общественным устоям.

“Социологическое” толкование заметно раздвинуло рамки Конституции, что нередко вызывает несогласие у многих судей Верховного суда США, не склонных принимать на себя функции “конституционного конвента, заседающего изо дня в день”¹⁵.

Эта тенденция, наметившаяся еще в период “суда Бергера”, судя по всему, стала господствующей в 90-е гг. Верховный суд США под председательством В. Ренквиста более осторожно подходит к приемам конституционного толкования, постепенно вырабатывая собственные подходы на основе сочетания “механистического” и “конструктивного” видения Конституции США и отдавая первому из них очевидное предпочтение¹⁶.

Толкование конституций штатов

Судебное толкование о “букве” Конституции

Так же как и федеральная Конституция, конституции штатов обретают свое правовое значение главным образом через судебное толкование. Формы толкования Конституции США и конституций штатов имеют много общего, но вместе с тем между ними есть существенные различия.

На судебное толкование большей части конституций штатов накладывает заметный отпечаток то обстоятельство, что их предписания отличаются крайней детализированностью, не оставляющей простора для широкого толкования. Тем не менее основная часть конституционных норм в процессе правоприменения обретает особую прецедентную форму, в которую зачастую вкладывается смысл, весьма далекий от того, что имели в виду авторы конституций.

По характеру действия судебная практика классифицирует конституционные предписания на *самоисполнимые* и *несамоисполнимые*. Первые как нормы прямого действия

подлежат непосредственной судебной защите и не требуют конкретизации со стороны статутного законодательства. Самоисполнимыми считаются положения биллей о правах в части прав и свобод личности.

Таковыми же признаются судебной практикой практически все положения основных законов, в которых четко определены права и обязанности граждан, компетенция государственных органов, в которых предусмотрено введение ограничений или запретов. По-разному решается вопрос, если конституция связывает вступление ее нормы в силу с принятием текущего законодательства. В случае если такая норма закрепляет конкретное правовое предписание, судебная практика, как правило, признает ее “дремлющей” до принятия необходимого законодательного акта (например, положения конституций, обязывающие легислатуры при издании соответствующего законодательства освободить от налогообложения имущество, предназначенное для религиозных или благотворительных целей). Однако, если суды сочтут, что конституционная норма может применяться непосредственно, за ней признается сила прямого действия даже тогда, когда конституция особо оговаривает принятие закона с целью определить порядок действия нормы и средства ее правовой защиты.

Несамоисполнимыми признаются те предписания основных законов, в которых нет четкой регламентации прав и обязанностей. По мнению судов, именно эти нормы должны быть конкретизированы в рамках текущего законодательства. Но подобных предписаний ввиду крайней детализированности большинства конституций немного. Остальные — признаются нормами прямого действия и, обретая в процессе правоприменения форму прецедента, жестко ограничивают компетенцию легислатур. Последние в данной ситуации могут регулировать правовые отношения лишь в рамках, установленных судебным, казуистическим толкованием. В этом уже заключено противоречие, лишшающее конституцию определенных свойств как основного закона, закрепляющего начала и принципы правовой и политической организации общества.

По степени обязательности судебная практика выделяет два вида норм: *императивные* и *директивные*. Императивные нормы, обязывающие или запрещающие, должны строго и неуклонно соблюдаться теми лицами, которым они адресованы (например, о порядке налогообложения). Директивные нормы допускают свободу усмотрения, нередко только указывая на возможность того или иного действия или принятия соответствующего законодательства. В судебной практике большая часть конституционных предписа-

ний признается императивной. Причем нередко и в текстах самих конституций содержатся указания на то, что нормы их императивны, если только иное не установлено отдельными положениями основного закона (Конституции Аризоны, разд. 32 ст. II; Северной Дакоты, разд. 21 ст. I; Юты, разд. 26 ст. I и т. д.).

В свое время известный теоретик конституционного права Т. Кули так определил "должное отношение судов к конституции: "Не следует искать в конституции те положения, которые народ, принимая ее, рассматривал бы как нормы небольшой важности либо считал, что они недостойны включения"¹⁷.

Работа Т. Кули "Конституционные ограничения", изданная впервые в 1871 г., сыграла огромную роль в развитии американского конституционализма, оказывая прямое воздействие на судебную практику на протяжении не менее чем 60 лет. Требование строгого отношения к конституции, не допускающее малейшего отступления от "буквы" основного закона, преобладает в практике американских судов и в наши дни. Об этом свидетельствуют многие решения судов штатов. Так, например, решением по делу *Сигельман против Мэнли* от 2 ноября 1983 г. Верховный суд Алабамы отменил проведение референдума по проекту новой конституции штата на том основании, что он был разработан легислатурой, а не конвентом, как того требовала Конституция 1901 г.¹⁸ Сходная ситуация в свое время сложилась в Арканзасе, где в 1975 г. Верховный суд счел неконституционным проведение конституционного конвента, члены которого были назначены, а не избраны населением штата¹⁹.

Конституционное толкование, признающее большую часть конституционных норм самоисполнимыми и императивными, иначе говоря — не требующими конкретизации со стороны текущего законодательства и обязательными к исполнению в той форме, которая определена судебной практикой, ограничивает законодательную компетенцию. Однако подобное ограничение не было бы столь эффективным, если бы не дополнялось действием доктрин "подразумеваемых ограничений" и "подразумеваемых запрещений", определяющих меру законодательного регулирования.

Судебное толкование о "духе" Конституции

"Конституция не наделяет властью, а ограничивает ее". В этой сжатой формуле выражена суть позиции судов, которые нередко отказывали легислатурам в признании на

первый взгляд очевидных и непосредственно вытекающих из конституционных норм полномочий. В свою очередь авторы конституций это ставило перед необходимостью крайне подробно описывать все аспекты предполагаемого решения прежде всего социально-экономических вопросов.

Однако крайняя дробность конституционной регламентации, призванная оградить законодателя от абсолютного вето конституционного надзора, в конечном счете вела к тому результату, которого стремились избежать авторы основных законов. Во многих случаях судебная практика признавала лишь полномочия, непосредственно закрепленные в конституциях. А чтобы получить возможность регулирования сходных общественных отношений, законодателям должны были обращаться к конституционной ревизии.

В последние годы суды не придерживаются столь строго доктрины "подразумеваемых ограничений". Но действие ее и поныне во многом определяет характер конституционного толкования положений, регулирующих экономические и социальные отношения. Здесь судебная практика, как и прежде, руководствуется догмой общего права, жестко ограничивающей вмешательство государства в частноправовую сферу. Это же требование положено в основу доктрины "подразумеваемых запрещений", разработанной судами на базе XIV поправки к Конституции США и ряда положений биллей о правах конституций штатов.

Обе конституционные доктрины дополняют друг друга. Но если первая опирается на "букву" или, точнее, на отсутствие "буквы" в тексте конституции, то вторая имеет к ней весьма далекое отношение. Из текстуального анализа конституционных норм невозможно выявить истинное содержание доктрины "подразумеваемых запрещений". В нее вложен особый смысл, близкий по духу к принципам общего права.

Применим анализ ограничений, выведенных на основе толкования соответствующих положений биллей о правах и XIV поправки к Конституции США, к сфере имущественных отношений. Такой выбор сделан не случайно, поскольку здесь наиболее отчетливо раскрывается значение в судебной практике доктрин и принципов общего права.

XIV поправка к Конституции США и аналогичные нормы конституций штатов, также как и запрещение нарушать договорные обязательства, установленное разд. 10 ст. I Конституции США, во многом абсолютизируют то правовое регулирование, которое дано общим правом в вопросах пользования, приобретения и отчуждения собственности. Фактически признаются только три формы вмешательства штатов в имущественные отношения: налогообложение, прину-

дительное изъятие собственности для общественных нужд (eminent domain) и "инспекционные полномочия"²⁰.

Относительно налогообложения суды требуют, чтобы органы власти не допускали "откровенной дискриминации" при установлении налоговых ставок, тем самым отказывая в санкции на введение особого режима для крупной собственности.

Право принудительного изъятия собственности допускается в том случае, если это требуется для строительства дорог, улиц, зданий или для проведения общественно необходимых работ по водоснабжению, газоснабжению и т. п., но только при условии, что эти действия вызваны реальной общественной потребностью. Этот вопрос в каждом конкретном случае контролируется судами, устанавливающими "должную и справедливую" компенсацию собственникам.

Третьей допустимой формой регулирования являются "инспекционные полномочия", или функции органов власти по обеспечению здравоохранения, морали, порядка, безопасности и безопасности граждан (в различных штатах объем инспекционных полномочий, признаваемый судами, различен, однако указанный обобщенный перечень охватывает практически все аспекты этой проблемы). Вряд ли можно разделить оптимистические надежды американских авторов, связанные с их применением. Хотя в последнее время доктрина "инспекционных полномочий" толкуется судами довольно либерально, она до сих пор не включает право на комплексную регламентацию трудовых отношений или право на более широкое регулирование института частной собственности, давно известные правовым системам стран Западной Европы.

В связи с этим следует подчеркнуть, что судебное толкование, отступающее от "буквы" конституции, уже создает надконституционное право, а те принципы, которые легли в основу решений, принятых безотносительно к воле авторов конституций, уже предполагают наличие надконституционных принципов. В правовых системах штатов они выведены из общего права, которое запрещает, а при невозможности запрещения — ограничивает вмешательство государства в частноправовую сферу.

Не умаляют данной характеристики отдельные явления правовой действительности, отступающие от прежних схем и конструкций. В самом деле, судебная практика в настоящее время не так жестко ограничивает законодательную компетенцию, но в этом случае можно говорить только о смягчении жесткости конституционного толкования, а не о каких-то новых подходах и принципах. Не устранена, а только ослаблена сила прецедентов толкования конститу-

ционных норм. Причем некоторую вольность в обращении с принципом stare decisis можно наблюдать в деятельности, главным образом, Верховного суда США²¹. Большинство же американских штатов новые веяния конституционализма практически не затронули. Суды, утверждая, что им принадлежит роль гарантов конституционного правления, не склонны снимать ограничения, установленные судебной практикой. Нередко они заявляют, что в случае необходимости можно изменить конституцию, внося в ее текст поправки. Несколько отличается практика верховных судов Нью-Джерси, Калифорнии, Нью-Йорка и ряда других штатов, которые демонстрируют большую восприимчивость к "современным" доктринам конституционного права.

3. Конституция в системе статутного права

Рассмотрев вопрос о конституционном толковании или, точнее, о тех формах, в которых конституции входят в правовую систему США, мы можем перейти к анализу той роли, которая принадлежит им в развитии статутного законодательства — основного инструмента регулирования социально-экономической и политической жизни.

Конституция США и федеральное законодательство

Конституция США крайне скупо говорит об источниках федерального статутного права. В самом ее тексте содержится упоминание только федеральных законов, договоров США и таких актов Конгресса, как указы, резолюции, решения. Мало что сказано о процедуре их принятия. Предусмотрено, в частности, внесение финансовых законопроектов только в Палату представителей, принятие законов палатами в единой редакции, одобрение Президентом США законов, принятых Конгрессом (подробнее см. гл. V). Наконец, Конституция США ограничивает предметы правового регулирования федерального законодательства, устанавливая перечень закрепленных за федерацией прав и запрещая принятие биллей об опале и законов, имеющих обратную силу.

Если строго следовать "букве" Конституции, нормотворчество может выступать только в форме актов Конгресса, подлежащих вето со стороны Президента. Однако практика внесла в эту конституционную схему свои коррективы, расширив круг не только нормативных актов, но и субъектов нормотворчества.

Акты Конгресса

По форме различаются три группы актов Конгресса: билли, резолюции и приказы.

Билли, которые после одобрения их Президентом либо преодоления его вето становятся законами (актами, стату-тами), подразделяются на публичные билли и частные билли. Первые являются актами общего действия. Вторые — актами индивидуального применения или локального действия.

Помимо законов Конгресс принимает резолюции: совместные, совпадающие и простые. Совместные резолюции не отличаются от биллей по характеру или предмету своей регламентации²². Нередко изменения в действующие законы вносятся совместными резолюциями и, наоборот, изменения в совместные резолюции — законами. Как и билли, совместные резолюции передаются на подпись Президенту. В форме совместных резолюций принимаются проекты конституционных поправок. В случае их одобрения большинством в две трети голосов обеих палат они без санкции Президента отсылаются легислатурам или конвентам штатов для ратификации.

Совпадающие резолюции касаются главным образом деятельности обеих палат, не имеют нормативного значения и не нуждаются в санкции со стороны Президента. Фактически сила совпадающих резолюций распространяется только на Конгресс.

Простые резолюции принимаются каждой палатой в отдельности и в основном регламентируют вопросы внутренней организации палат.

Приказы также принимаются каждой палатой в отдельности и содержат в основном распоряжения, имеющие индивидуальное применение.

Оценивая практику нормотворчества Конгресса, следует обратить внимание как на ее объем (ежегодно принимается порядка 700 биллей и резолюций) и высокий уровень законодательной техники (противоречия и пробелы — сравнительно редкое явление), так и на порядок опубликования федеральных законов, обеспечивающий не только доступность, но и удобство обращения с законодательной материей.

После вступления в силу законы и резолюции Конгресса публикуются в серии “Паблик ло” (Public Law) и имеют соответствующее цифровое обозначение. Первая его часть представляет собой порядковый номер Конгресса (в настоящее время 106-й Конгресс), вторая — порядковый номер самого статута или резолюции.

В конце года все акты Конгресса сводятся воедино и публикуются в хронологическом порядке на основании даты принятия в “Полном собрании статутов Соединенных Штатов” (United States Statutes at Large).

Помимо двух указанных официальных изданий законодательные акты Конгресса США публикуются в Своде законов США (United States Code), в котором законодательные нормы (а не сами законы) сводятся по предметам их регулирования. Инкорпорация законодательных норм осуществляется в рамках 50 титулов Свода, которые в свою очередь делятся на части, главы, параграфы²³.

Структурно Свод законов представлен следующим образом: 1. Общие положения. 2. Конгресс. 3. Президент. 4. Флаг и печать, место нахождения правительства и штаты. 5. Органы исполнительной власти и государственная служба. 6. Официально признанные и не признанные ценные бумаги. 7. Сельское хозяйство. 8. Иностранцы граждане и гражданство. 9. Арбитраж. 10. Вооруженные силы. 11. Банкротство. 12. Банки и банковское дело. 13. Перепись населения. 14. Береговая охрана. 15. Коммерческие отношения и торговля. 16. Консервация объектов природы. 17. Авторское право. 18. Преступления и уголовный процесс. 19. Таможенные пошлины. 20. Образование. 21. Продукты питания и медикаменты. 22. Международные отношения и связи. 23. Шоссейные дороги. 24. Больницы, приюты и места погребения. 25. Индейцы. 26. Налоговый кодекс. 27. Спиртные напитки. 28. Судебная власть и судебный процесс. 29. Труд. 30. Земли, полезные ископаемые и добыча полезных ископаемых. 31. Денежное обращение и финансы. 32. Национальная гвардия. 33. Навигация и судоходные воды. 34. Флот. 35. Патенты. 36. Патриотические общества и правила, регулирующие их деятельность. 37. Жалование или денежные выплаты в Вооруженных силах и ряде иных служб. 38. Пенсии и льготы ветеранам. 39. Почтовая служба. 40. Государственные здания, имущество и общественные работы. 41. Государственные контракты. 42. Здравоохранение и благосостояние. 43. Государственные земли. 44. Государственные издания и документы. 45. Железные дороги. 46. Судоходство. 47. Телеграф, телефон и радиотелеграф. 48. Территории и основные владения. 49. Транспорт. 50. Война и национальная оборона.

Инцикорпорации не подвергнуты Конституция США и ряд предшествующих ей актов — Декларация независимости 1776 г., Статьи Конфедерации 1781 г. и Акт о Северо-Западных территориях 1787 г., но тексты этих документов включены в Свод законов США в раздел “Органические законы США”.

Переиздается Свод законов США один раз в шесть лет. Последнее его издание относится к 1994 г.

Оценивая значение Свода законов, нельзя не отметить несоответствие его структуры современному развитию американского права, однако наличие такой систематизации при всем ее несовершенстве имеет и свои неоспоримые преимущества, а именно: удобство и доступность пользования постоянно обновляемым законодательным материалом.

Акты исполнительной власти

Долгое время за исполнительной властью не признавалось право на издание нормативных актов. И только со временем, сначала за Президентом — на основе его конституционных полномочий, а затем за министерствами и ведомствами — посредством делегирования Конгрессом законодательных функций, было признано право широкого нормотворчества и за органами исполнительной власти.

Основой нормотворческих функций Президента стали его конституционные полномочия как главы исполнительной власти и главнокомандующего. В развитии этих функций немалую роль сыграло и предписание Конституции США о контроле Президента за должным исполнением федеральных законов.

В настоящее время Президент издает следующие основные виды актов: исполнительные приказы, правила и положения, прокламации, планы реорганизации. Ни один из этих актов Конституцией не упоминается, что, впрочем, не умаляет их юридической силы.

Исполнительные приказы издаются в осуществление конституционных полномочий Президента либо на основе актов Конгресса. Как правило, они имеют нормативный характер и применяются в целях конкретизации законодательных норм либо регламентации круга вопросов, подлежащих ведению того или иного административного органа. В настоящее время действуют около 15 тысяч исполнительных приказов, многие из которых имеют многолетний «стаж» применения.

Правила и положения издаются Президентом в основном в целях регламентации порядка делопроизводства в министерствах и ведомствах. В отдельных случаях их назначением была конкретизация законодательных норм, а также исполнительных приказов самого Президента.

Прокламации носят преимущественно декларативный характер (например, о праздновании юбилейных дат), однако некоторые из них обрели не только нормативный, но

и надзаконодательный характер. Такими свойствами обладают прокламации об окончании военных действий и введении чрезвычайного положения.

Заметное место в ряду актов Президента занимают планы реорганизации, посредством которых осуществляется реформа органов исполнительной власти и перераспределение функций между ними.

Помимо указанных актов Президент издает также административные приказы, военные приказы, директивы и т. д., которые еще более запутывают номенклатуру нормативных актов главы исполнительной власти.

К актам федеральных министерств и ведомств относятся: приказы, инструкции, правила производства и процедуры, административные приказы, директивы, меморандумы, циркуляры, декларации и т. д.

В приказах и инструкциях обычно содержатся материальные нормы права. Правила производства и процедуры регламентируют процедурные вопросы, а административные приказы — вопросы внутреннего распорядка учреждений. Такие акты, как директивы, меморандумы, циркуляры, декларации, могут закреплять нормы как общего, так и индивидуального применения.

Попытка упорядочить ведомственное нормотворчество была в свое время предпринята Законом о правилах административной процедуры, который разделил всю совокупность актов министерств и ведомств на две категории — правила и приказы.

К правилам как к актам нормотворчества отнесено «заявление административного агентства (министерства или ведомства. — В.Л.) об общем действии и будущих результатах, предназначенное для того, чтобы применить, истолковать или предписать право или политику либо определить организацию, процедурные или иные требования административного агентства, и включающее утверждение или установление размеров заработной платы, структуры корпораций или финансовых органов, а также вопросов порядка реорганизации органов исполнительной власти, цен, мест размещения предприятий, оборудования, предоставления услуг или льгот за пользование ими, либо оценок имущества, расходов или расчетов, либо иных действий, связанных с осуществлением вышеуказанного».

Под приказом как актом правоприменения, в свою очередь, понимается «окончательное распоряжение административного агентства, которое в целом или частично утверждает, отрицает, запрещает или провозглашает какое-либо действие, не подпадающее под понятие «нормотворчество», и включает лицензирование»²⁴.

Как видно из вышеприведенных норм Закона об административной процедуре, федеральное законодательство не проводит четкого разграничения между нормативными и индивидуальными актами органов управления.

Акты Президента, министерств и ведомств публикуются по мере их принятия в "Федерал реджистер" (Федеральном реестре) и включаются в Свод федеральных правил (Code of Federal Regulations), который издается ежегодно. Помимо этих изданий, акты исполнительных органов власти публикуются в "Еженедельном собрании президентских документов" и в вестниках каждого из министерств и ведомств.

Источником нормотворчества исполнительных органов власти является в основном делегирование Конгрессом своих полномочий. В доктрине оно получило название *делегированного законодательства*. Однако в последние годы этот термин выходит из употребления. Все чаще американские авторы используют термины *нормотворчество*, *подчиненное* или *конкретизирующее* законодательство, тем самым подчеркивая полное утверждение подзаконных актов в конституционной практике и их относительную автономность в правовой системе.

Делегирование выступает в трех формах: прямой, косвенной и условной. Прямое, или "чистое", делегирование состоит в передаче органам управления права самостоятельно определять формы правового регулирования преимущественно в тех вопросах, в которых законодатель считает себя малокомпетентным и более полагается на технологические познания и осведомленность аппарата исполнительной власти (например, в контроле за качеством продукции, в установлении промышленных стандартов, перестройке правительственного аппарата и т. п.).

Особая роль в правовой системе принадлежит косвенному, или конкретизирующему, делегированию, при котором органы управления принимают подзаконные акты на основе изданных Конгрессом законов, уточняя или конкретизируя их нормы. Значение косвенного делегирования постоянно возрастает, отражая все большую сложность правового регулирования в современном обществе. Да и сами законодатели все чаще прибегают к изданию законов лишь в схематичном виде, тем самым косвенно указывая на необходимость их конкретизации, придания им завершенной и четкой формы.

И, наконец, третья форма делегирования применяется в том случае, если законодатель связывает введение в дейст-

вие или отмену статутов с какими-либо условиями, наличие которых определяет соответствующий орган управления.

По своей правовой силе акты делегированного законодательства приравниваются к статутам. Однако ставить их на одну ступень нормативной иерархии неправомерно. Не нормативное равенство, а применение судами как законов, так и подзаконных актов — в этом заключена суть равной правовой силы двух источников права. Высшая юридическая сила законов бесспорна, а конкретной формой ее гарантии является контроль со стороны федеральных судов. Они самостоятельно, на основе собственного толкования нормы закона и нередко нарушая волю законодателя, определяют меру допустимого регулирования в рамках делегированного законодательства. Более того, судебная практика не допускает возможность широкого делегирования, требуя, чтобы Конгресс четко обозначал те "ощутимые" стандарты и принципы, которыми обязаны руководствоваться органы управления и за которые нельзя переступать²⁵. Невыполнение этих требований ведет к признанию делегированного права неконституционным.

Верховный суд и нижестоящие федеральные суды выработали три формы ограничения делегированного законодательства. Конгресс не вправе передать какому-либо органу решение тех вопросов, которые изъяты из его компетенции. Затем, как мы отметили, в законе должны быть четко определены основные принципы и стандарты нормативного регулирования. И, наконец, в самом подзаконном акте должны быть установлены конкретные правовые нормы или четкие критерии оценок, отвечающие требованиям "разумности, справедливости и равенства"²⁶.

Нарушение указанных требований приводит к признанию неконституционности как делегирующих законов, так и актов делегированного законодательства.

Делегирование нормотворческих полномочий федеральным судам занимает в правовой системе США незначительное место. Необходимо подчеркнуть, что речь идет именно о делегировании законодательных функций, а не о праве нормативного толкования, которым судьи пользуются независимо от воли законодателя. Так, осуществляя делегированные Конгрессом полномочия Верховный суд США разрабатывает собственные процессуальные правила и определяет порядок деятельности нижестоящих судов²⁷. Во многих случаях законодательное делегирование может выражаться и в требованиях установления "разумных" критериев оценок при разрешении конкретных споров или применения "справедливых" санкций за те или иные правонарушения²⁸.

Конституция и статутное право штата

Конституция и закон

В отличие от федеральной Конституции в конституциях штатов вопросы законотворчества регламентируются достаточно подробно.

Там выделяются следующие виды законодательных актов: общие статуты, специальные или локальные статуты, финансовые билли (статуты, предусматривающие ассигнования на те или иные цели) и законы, кодифицирующие или консолидирующие правовые нормы.

Главное внимание конституции уделяют регламентации вопросов формы, содержания и порядка действия общих статутов. Она распространяется и на все иные виды законодательных актов, если иное не установлено в самом тексте основного закона.

Целый ряд конституций специально подчеркивает, что законы могут издаваться только в форме биллей, тем самым не допуская возможность закрепления правовых норм в резолюциях или приказах. В отдельных штатах аналогичные ограничения в отсутствие конституционных норм введены судебным толкованием (Западная Вирджиния, Род-Айленд и некоторые другие). Указанные запрещения ограничивают сферу применения резолюций и приказов в основном вопросами внутренней деятельности legislatures и издания воззваний, деклараций и заявлений, имеющих исключительно церемониальный или декларативный характер.

Наиболее серьезные затруднения вызывает требование конституций о регламентации в общем статуте не более чем одного вопроса, который и должен быть отражен в его заголовке. Нередко конституции специально указывают на неконституционность тех частей статута, которые не подпадают под общее его название. В некоторых штатах такое ограничение введено конституционным толкованием²⁹. В большинстве случаев суды жестко подходят к контролю за соблюдением указанной нормы. А для того чтобы его обойти, отдельные конституции ввели оговорки, допускающие внесение в общий билль тех вопросов, которые "должным образом" связаны с основным предметом законодательного регулирования³⁰. Тем не менее на практике подобные конституционные новеллы редко смягчают действие судебного надзора.

Указанное обстоятельство объясняет крайнюю дробность статутного законодательства, для которого конститу-

ции допускают только два исключения: в отношении общих финансовых биллей и законов, консолидирующих или кодифицирующих правовые нормы.

Конституциями штатов установлены следующие сроки вступления статутов в силу: 40, 60 или 90 дней со дня принятия legislaturой либо со дня утверждения губернатором штата. В отдельных штатах вступление закона в силу связано с определенной датой (так, для статутов Калифорнии установлена дата 1 января)³¹. Как правило, конституции допускают сокращение указанных сроков только в случае чрезвычайных обстоятельств, требующих немедленно действия ради сохранения безопасности, общественного спокойствия, правопорядка и т. д. И лишь отдельные конституции не ограничивают право самой legislatures решать вопрос о вступлении статута в силу, оговаривая в качестве единственного условия — его предварительную публикацию. Примеру федеральной Конституции, которая предусматривает вступление статута в силу с момента его принятия, последовали только 5 штатов³².

Основные законы обычно жестко ограничивают порядок издания финансовых биллей, требуя, чтобы в самих текстах этих законов указывались цели финансирования. В отдельных конституциях установлено ограничение права издавать финансовые билли по определенным вопросам или в определенных целях (например, для частных лиц, частных учебных заведений, церкви, религиозных сект и учреждений)³³.

Важное место в конституционном регулировании отведено формам издания и содержанию общих финансовых биллей, причем по крайней мере в десяти основных законах содержатся перечни тех вопросов, которые законодатели могут включать в их тексты. Чаще всего допускается включение в общие финансовые билли тех ассигнований, которые должны пойти на покрытие текущих расходов штата, выплату долговых обязательств, финансирование школ, учреждений штата и т. д.³⁴. Иные вопросы не могут регламентироваться общими финансовыми биллями и должны закрепляться в отдельных статутах с четким указанием целевого назначения выделенных средств.

Конституционные нормы, посвященные порядку издания специальных или локальных биллей, содержатся в основных законах по крайней мере двух третей штатов. Характер указанных актов определен Конституцией Алабамы: "Локальный закон — это закон, который применяется к каким-либо административно-территориальным подразделениям или их частям, а не ко всей территории; специальный, или частный, закон — это тот закон, который приме-

няется к отдельному лицу, ассоциации или корпорации”³⁵. В большинстве случаев конституции, допуская издание специальных или локальных биллей, тем не менее требуют принятия общего статута, если этому не препятствует особый характер политической или правовой ситуации. Нередко такая модель ограничения специального законодательства дополняется требованием единообразного применения статута на всей территории штата³⁶.

Второй способ ограничения специального или локального законодательства заключается в перечислении конкретных вопросов и отношений, которые не подлежат регулированию вне рамок общих статутов. Обычно такие перечни дополняются требованиями о применении общих статутов в той мере, которая считается допустимой. Сложно провести классификацию вопросов, изъятых из сферы специального или локального законодательства. Практически невозможно понять логику отбора нормативного материала и его композицию. В числе изъятий — нормы о землеустройстве и благоустройстве, строительстве дорог, каналов и заборов, расторжении браков, изменении фамилий, наследовании и т. п. В Конституции Северной Дакоты таких исключений насчитывается 35³⁷.

Контроль за соблюдением конституционных требований, ограничивающих издание специальных или локальных актов, основные законы нередко вменяют в обязанность судов, причем один из них — Конституция Миннесоты — требует от судей “не обращать внимания на заверения законодателей” при решении вопроса о конституционности специального билля³⁸.

Однако, как показывает практика, ограничения специального или локального законодательства в целом малоэффективны. Во многих случаях легислатуры прямо шли на нарушение предписаний основных законов, и судьи “неожиданно” проявляли мягкость к воле законодателей. И даже при отказе судов признать конституционность определенных локальных или специальных биллей легислатуры обходили конституционные требования, применяя достаточно изощренные средства. Так, нередко в рамках общего билля легислатуры указывали дробную классификацию предметов правовой регламентации, устанавливая для каждого в отдельности особый режим регулирования. Представляет интерес форма, впервые предложенная легислатурой Нью-Джерси. Принимая общий билль, она обуславливала вступление его в силу результатами референдума, проводимого в отдельности по каждому графству, муниципалитету или избирательному округу. Действие закона ограничивалось

теми административно-территориальными единицами, в которых закон утверждался на референдуме.

Отдельные конституции дополнительно требуют опубликования локальных биллей в тех графствах или муниципалитетах, которые стали предметом особой заботы законодателей³⁹.

На современном этапе особое значение приобретает систематизация законодательства. Для американских штатов эта проблема ввиду прогрессирующего увеличения общего числа законов, запутанности правового регулирования стоит наиболее остро. Систематизации законов требуют и многие конституции. Но в целом уровень кодификации остается в них низким, несмотря на наличие отдельных кодексов: гражданских и процессуальных, торговых и уголовных. В связи с этим следует подчеркнуть, что указанные акты заметно отличаются от европейских моделей. Чаще всего они закрепляют или фиксируют уже действующие законодательные нормы, их предписания отличаются большей казуистичностью, а структура в меньшей степени подчинена задачам и логике нормативного обобщения. И нельзя не согласиться с мнением Р. Давида, который отмечает, что в американских “кодексах видят просто плод консолидации, более или менее удачной, а не основу для выработки и развития нового права, как в странах романо-германской правовой системы”⁴⁰.

Несовершенство и трудности проведения кодификации вызвали к жизни иные формы систематизации законодательства, в ряду которых наибольшая роль отведена пересмотренным сводам действующих законов. В эти своды, которые обычно переиздаются раз в 20 лет, законодательные акты вносятся без изменений и группируются по определенным разделам. В какой-то мере подобная форма систематизации облегчает работу с законодательным материалом, но при огромном объеме самих сводов значение ее снижается, если учесть также то обстоятельство, что уже первая сессия легислатуры вносит в законы, включенные в своды, до 100 и более изменений.

Делегированное законодательство

Конституции штатов не определяют вопросы структуры и соотношения подзаконных актов, ограничиваясь в основном краткой констатацией того, что те или иные органы, в первую очередь административные агентства и местные органы (в тех штатах, где введен “гомруль”), имеют право издавать нормативные акты.

Подобное невнимание к подзаконным актам объясняется глубоко укоренившейся конституционной традицией (отраженной в принципе разделения властей), в соответствии с которой законодательные или нормотворческие функции должны принадлежать легислатурам. Однако потребность в более широком регулировании общественных отношений давно привела к признанию права на издание нормативных актов как за органами управления, так и за органами местной власти.

Необходимо обратить особое внимание подзаконным актам органов управления. Именно им, наряду с текущим законодательством, отводится в настоящее время все большая роль в правовом регулировании. Удельный вес актов делегированного законодательства судов и местных органов власти, в общем, мало заметен в правовых системах штатов.

Конституции не устанавливают те критерии и принципы, которым должен следовать законодатель при делегировании своих полномочий. Этот вопрос решается судами на основе конституционного толкования, которое и определяет меру допустимого нормотворчества органов управления. Давно ушло в прошлое то время, когда суды жестко и неумолимо следили за строгим соблюдением принципа разделения властей. Так, еще в 1902 г. Верховный суд Аризоны признал неконституционным делегирование права определять экзаменационные условия допуска к работам водопроводчиков на том основании, что закон не определил те критерии оценок, которыми должны были руководствоваться администрации соответствующих служб⁴¹.

В настоящее время судебная практика устранила многие ограничения, введенные в прошлом. Однако в конституционном плане делегированное законодательство и сейчас остается на своего рода "нелегальном" положении, получив формальную санкцию на существование только со стороны конституционного толкования. В этом плане наиболее показательное решение Верховного суда Нью-Гемпшира, в котором роль судебной практики оценивается так: "Необходимо помнить, что развитие административного права стало возможным только в силу того, что доктрине разделения властей дано более практичное и работающее применение"⁴².

Так же как на федеральном уровне, в правовых системах штатов выделяются три формы делегирования: прямое, косвенное и условное. Аналогичным образом решаются и вопросы о правовой силе и ограничениях актов делегированного законодательства.

Отличия же касаются преимущественно восприятия социально-экономического регулирования. Известный аме-

риканский ученый Л. Джафф писал: "Именно тогда, когда делегированное полномочие касается пользования частной собственностью или вопросов профессиональной практики, нервы судей начинают сдавать"⁴³. О причинах подобной неговорчивости судей было сказано при анализе практики конституционного толкования в штатах.

Жесткое ограничение делегированного законодательства вступает в противоречие с потребностями высокоиндустриального общества. Тем не менее и сегодня роль исполнительной власти в управлении экономикой и социальными процессами остается малозначительной.

Нормотворчество местных органов власти

Следуя предложенной выше классификации, мы можем разделить акты делегированного законодательства местных органов власти на те же три группы, наибольший интерес из которых представляет прямое делегирование. Оно может выступать в виде законодательного или конституционного мандата, определяющего общий объем нормотворческих функций этих органов, либо в виде отдельного полномочия, непосредственно переданного легислатурой в их компетенцию.

Заслуживает внимания проблема законодательного или конституционного закрепления общего объема нормотворческих функций местных органов власти. Еще и сейчас во многих штатах они по традиционной модели наделяются только теми полномочиями, которые желает уступить законодатель в принимаемых им хартиях. Право легислатуры на основе общего закона лишить местные органы власти каких-либо полномочий или даже упразднить их правовой статус как публичных корпораций не ограничено. Сохраняют силу и авторитетные прецеденты, крайне жестко определяющие объем компетенции местных органов власти⁴⁴.

Иная модель предложена в тех штатах, где принята система "гомруля", предусматривающая право самостоятельного решения вопросов местного значения вне рамок конкретизации законодательных предписаний. На основе конституционного мандата муниципалитеты примерно 30 штатов (отдельные основные законы распространили "гомруль" и на графства) принимают собственные хартии, в которых определяется правоспособность местных органов власти. Они вправе издавать все необходимые акты при условии соблюдения требований конституции, законодательства (включая делегированное законодательство органов центральной власти) и самой хартии. По своей правовой силе хартии само-

управляемых муниципалитетов приравниваются к статутам, но они не могут противоречить законодательным актам общего действия. В отдельных случаях конституции уточняют те вопросы, которые вправе решать самоуправляемые муниципалитеты. Так, Основной закон Нью-Йорка позволяет местным органам принимать ордонансы, «касающиеся полномочий, обязанностей, численности, порядка избрания и смещения, сроков службы и жалования всех должностных лиц и служащих города»⁴⁵. Наиболее широкие полномочия местных органов власти закрепляет Конституция Калифорнии: «Каждое графство, город или селение вправе принимать и принуждать к исполнению в пределах своей юрисдикции те местные инспекционные, санитарные и другие правила, которые не противоречат общим законам»⁴⁶. Аналогичная формулировка введена и в Основной закон Огайо⁴⁷.

Однако из сказанного не стоит делать вывод о том, что легислатуры утратили часть своей законодательной компетенции, а местные органы обрели полномочие бесконтрольного ведения «муниципальной политики». Во многих случаях легислатуры издавали нормы, которые вторгались в компетенцию местных органов власти, и суды практически всегда занимали сторону законодателя. Более того, судебная практика признает бесспорным приоритет любого статута, применяемого на всей территории штата либо касающегося благосостояния всего народа, перед местными ордонансами, изданными даже в строгом соответствии с конституционным мандатом. Введение «гомруля» ничего не меняет и в практике взаимоотношений между центральными и местными органами власти. Ограничивая право прямого вмешательства легислатуры в «муниципальные» вопросы, конституции не препятствуют использованию иных средств, как правовых, так и политических.

Оценивая роль конституций как основы правовой системы США, необходимо сделать ряд замечаний. Прежде всего отметим тот факт, что конституции в процессе правоприменения обретают особую прецедентную форму. Нередко судебное толкование придает им такое содержание, которое далеко отходит от целей и «буквы» конституции. Уже одно это девальвирует ценность конституционной нормы и, по сути, свидетельствует о наличии надконституционного права, которое стоит выше основного закона. В правовой системе США оно основывается на принципах общего права, которое запрещает, а при невозможности запрещае-

ния — ограничивает вмешательство государства в частноправовую сферу.

Функция конституции как основы права ограничена также тем, что многие ее принципы неприменимы к общему праву. Так, судебная практика не признает действия конституционного запрещения о законах с обратной силой для прецедентов, закрепляющих не только собственно нормы общего права, но и толкование конституционных и законодательных норм. Данное противоречие «устранено» ссылкой на то, что новый прецедент только подтверждает истинное значение нормы, а не создает новое право⁴⁸. Нельзя применить к общему праву и запрещение регулировать вне рамок закона новые сферы общественных отношений, за теми исключениями, которые сделаны в самой конституции, например в федеральной Конституции — для внешнеполитических полномочий Президента, а в конституциях штатов — для местных органов власти. Общее право не ограничено только «внутренним» его совершенствованием. Оно развивается, охватывая новые сферы частноправовых отношений. Так, в 40 — 50-х годах нашего столетия судебная практика самостоятельно, без законодательной санкции, регламентировала вопросы ответственности за недобросовестное лечение больных⁴⁹.

В заключение необходимо подчеркнуть, что конституции в той форме, которую им придала судебная практика, играют далеко не однозначную роль в определении судеб двух правовых подсистем — статутного и общего права. Ограничивая развитие первой и сохраняя в неприкосновенности основы второй, конституции обретают особые свойства, имеющие целью защитить те принципы общего права (неприкосновенности личности и частной собственности, свободы предпринимательства и пользования имущественными правами), которые препятствуют вторжению государства в частноправовую сферу или, иными словами, в жизнь гражданского общества.

Глава IV. Американский федерализм

1. Общая схема конституционного регулирования

Авторы Конституции США создали систему дуалистического федерализма, основанную на жестком разграничении предметов ведения между союзом и штатами. Конституционной линией, разделившей их, служит перечень вопросов, переданных в исключительное ведение союза. К их числу авторы Конституции отнесли: регулирование междоштатной и внешней торговли, чеканку монеты и определение ее стоимости, установление мер и весов, учреждение федеральных органов власти, набор и содержание армии и военно-морского флота, осуществление внешних сношений, организацию почтовых служб, регламентацию авторского права и вопросов натурализации, управление территориальными владениями США.

Этот перечень дополняется принципом "подразумеваемых" (implied) полномочий. Установленный в последнем пункте разд. 8 ст. I, он наделяет Конгресс США правом "издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов, или какому-либо его департаменту, или должностному лицу".

В процессе развития федеративных отношений данная норма сыграла едва ли не решающую роль в расширении прав федерации. Свободное толкование ее Верховным судом США утвердило исключительные права федеральных властей в области финансового и авторского права, позволило установить уголовно-правовые санкции, обеспечивающие соблюдение федерального права. Но наиболее широкому толкованию подверглась норма о регулировании междоштатной торговли, создавшая предпосылку для формирования массивного свода законодательства в области гражданского, торгового и трудового права, охраны окружающей среды¹.

Принцип "подразумеваемых" полномочий позволил закрепить верховенство федерации во многих сферах социально-экономической и политической жизни. Но пределы его применения не безграничны. В конечном счете он должен

опираться на "букву" Конституции, иметь хотя бы отдаленное отношение к полномочиям, перечисленным в самом тексте Основного закона. А тот пробел, который возникает в обосновании централизации власти, восполняется применением доктрины "присущих" (inherent) правительству полномочий, которые, как утверждает Верховный суд США, неотделимы от самого понятия суверенитета². В настоящее время доктрина "присущих" полномочий применяется к области междоштатных отношений. Но, судя по всему, нет каких-либо препятствий к тому, чтобы действие ее было распространено и на вопросы внутренней политики федерации.

Конституция США не ограничивается определением предметов исключительного ведения федерации. Данная схема дополняется рядом других положений. Во-первых, устанавливается сфера "совпадающих" полномочий органов федерации и штатов. К их числу относятся законодательство и правоприменение в области налогообложения, регламентации форм деятельности корпораций, обеспечения "всеобщего благоденствия". Указанные вопросы отнесены к ведению союза и штатов. Но из этого не следует делать вывод о их паритетном участии в решении данных проблем. Правовая регламентация этой сферы отношений корректируется применением доктрины "преимущественных прав" (preemption rights) Конгресса, в соответствии с которой действующим признается федеральное законодательство, а не вступившее в противоречие или совпадающее с ним законодательство штатов³.

И федерации, и штатам запрещается облагать налогом экспорт, жаловать дворянские титулы, допускать рабовладение, нарушать соответствующие требования Билля о правах.

Кроме того, федерация не вправе устанавливать дискриминационные косвенные налоги, предоставлять торговые привилегии, изменять границы штатов без их согласия.

Штаты, в свою очередь, не имеют права заключать международные договоры и соглашения с другими штатами без согласия Конгресса; чеканить монету; содержать войска в мирное время; принимать законы, которые нарушают обязательство по договорам либо противоречат федеральной Конституции, законам и договорам США.

В тексте Конституции США предметы ведения штатов не закрепляются. За ними сохраняется "остаточная" компетенция, т. е. те вопросы, которые не отнесены Основным законом и практикой его толкования к ведению федерации и не включены в число специальных изъятий и запрещений (X поправка к Конституции).

В целом предметы ведения субъектов федерации сужаются. И, по-видимому, этот процесс необратим. Права

штатов в должной мере не гарантируются Конституцией. Ее X поправка фактически превратилась в “мертвую букву”, что подтверждает и судебная практика. В 1985 г. в решении по делу Гарсия Верховный суд подчеркнул: права штатов защищены не X поправкой, а “структурой самого федерального правительства” и политическим процессом, гарантирующим, по мнению суда, “непринятие законов, неправомерно обременяющих штаты”⁴. Этим заключением Верховный суд США, по существу, снял с себя функцию арбитра в решении споров между федерацией и ее субъектами и открыл широкие возможности для развития процессов централизации.

Власть федерации растет. Но по-прежнему остается весомой и роль штатов. Они сохраняют за собой право на регулирование вопросов собственности и обязательственного права, брака и развода, здравоохранения и социального обеспечения, профессиональной деятельности. В сферу права штатов подпадают вопросы организации и деятельности центральных и местных органов власти, проведения общественно необходимых работ, налогообложения, введения санкций за преступление и правонарушение. Достаточно сказать, что порядка 95% всех дел рассматриваются судами отдельных штатов⁵. В большинстве случаев они руководствуются нормами права своих штатов. Последние применяются и в федеральных судах, если истец и ответчик — жители разных штатов.

Остаются в силе и конституционные гарантии прав штатов. Наиболее эффективным средством защиты в этой сфере остается четкое проведение принципа равенства. В своей политике федерация не вправе осуществлять дискриминационные меры, отдавая предпочтение “сильным” штатам перед “слабыми” или штатам одного региона перед другими.

К числу гарантий относятся нормы о территориальной целостности штатов. По Конституции США не допускается раздел их территории или слияние двух штатов без согласия их законодательных органов и Конгресса.

Следует упомянуть и механизм конституционного пересмотра. Поправки в Конституцию США могут быть внесены только с согласия трех четвертей штатов.

Наконец, еще одной гарантией служит порядок формирования Сената США, где штаты вне зависимости от численности населения имеют по два представителя.

В отличие от многих других федеральных конституций Конституция США не содержит каких-либо развернутых разделов и формул, регламентирующих вопросы экономической и политической организации субъектов федерации⁶,

что дает им возможность самостоятельно проводить политику во многих сферах общественной жизни. В этой связи следует подчеркнуть, что за рамками “федеральных вопросов” правовые и политические системы штатов партикулярны, являются самостоятельными структурными образованиями в политико-правовой надстройке США. Если нет нарушений федерального права, общесоюзные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю политику штата. Исключения допускаются только при отказе от республиканской формы правления, восстании, мятеже или оккупации штата.

Таковы общие конституционные контуры американского федерализма, послужившие образцом для многих федераций современного мира.

2. Предметы ведения федерации

Предметы ведения федерации в основном закреплены в разд. 8 ст. I Конституции, посвященном правам Конгресса США. Выше мы дали им самое краткое описание, не раскрывая детально то содержание, которое кроется за фасадом конституционных норм. Теперь пришло время рассмотреть их поstateйно и более подробно, акцентируя внимание на соответствующих конституционных нормах и том нормативном содержании, которое определено конституционным толкованием.

Право налогообложения и расходования государственных средств

“Конгресс имеет право: вводить и взимать налоги, пошлины, сборы и акцизы, для того чтобы выплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и всеобщее благоденствие Соединенных Штатов; при этом все пошлины, сборы и акцизы должны быть единообразными на всей территории Соединенных Штатов” (абз. 1 разд. 8 ст. I).

Право устанавливать налоги, пошлины, сборы и акцизы трактуется судебной практикой весьма широко. Еще в 1916 г. Верховный суд США в решении по делу Брушейбер подчеркнул, что оно охватывает все возможные формы налогообложения, за теми исключениями, которые непосредственно установлены самой Конституцией⁷. В частности, не допускается налогообложение товаров, экспортируемых штатом. Помимо этого установлено требование о пропорциональном (в соответствии с численностью населения) распределении прямых налогов⁸ и единообразном (в территориальном значении) сборе косвенных налогов на всей тер-

ритории Соединенных Штатов⁹. Каких-либо четких критериев различения прямых и косвенных налогов законодательство не дает, что ставит немалые сложности для государственных органов и налогоплательщиков¹⁰.

Долгое время федерация была лишена права взимать налоги с доходов штатов, местных органов власти либо образованных ими корпораций. Но в настоящее время это ограничение во многом утратило силу. Так, в решении по делу *Северная Каролина против Бейкера* (1988 г.) Верховный суд США определил линию допущения в этих вопросах следующим образом: "Если речь идет о недискриминационном федеральном налоге, вопрос о налоговом иммунитете штатов не должен подниматься, если только федеральное правительство не облагает налогом непосредственно штат"¹¹. В связи с этим следует подчеркнуть, что собственность федерации, в отличие от собственности штатов, ни при каких обстоятельствах не может быть объектом налогообложения. В целом права штатов в этой сфере должным образом защищены, если не принимать во внимание "дремлющую" судебную доктрину о недопущении федеральных налогов, угрожающих суверенитету штатов (решение по делу *Коллектор против Дея* 1871 г.)¹².

Конституция указывает цели налогообложения, но ее формулировки настолько абстрактны, что вывести на их основе какие-либо ограничения едва ли возможно. Учитывая это, Верховный суд США, как правило, отказывается от рассмотрения исков, оспаривающих правомерность федеральных налогов и целесообразность расходования государственных средств¹³.

Право принимать долговые обязательства

"Конгресс США имеет право... занимать деньги под гарантию Соединенных Штатов" (абз. 2 разд. 8 ст. I).

Право Соединенных Штатов принимать на себя долговые обязательства Конституцией не ограничено. Единственное условие — неременное соблюдение гарантий, данных правительством. В частности, не допускается изменение каких-либо обязательств, взятых на себя государством (решение по делу *Перри против Соединенных Штатов* 1934 г.)¹⁴. Вместе с тем следует упомянуть стремление Конгресса США обеспечить сбалансированный бюджет и сократить огромный внутренний долг. Этой цели служили многие законодательные акты Конгресса, в том числе Закон о сбалансированном бюджете и чрезвычайном контроле за дефицитом 1985 г.¹⁵ Однако вывести бюджет хотя бы на "ну-

левой уровень" соотношения доходов и расходов Конгресс так и не сумел.

Право регулировать международную торговлю и торговлю между штатами

"Конгресс имеет право... регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с племенами индейцев" (абз. 3 разд. 8 ст. I).

Данное положение Конституции, как никакое другое, подверглось самому широкому толкованию, открыв перед федерацией многие права и возможности, не предусмотренные в тексте Основного закона. Достаточно сказать, что на основе этой конституционной формулы в ведение федерации перешло, помимо вопросов торгового оборота, право регулирования вопросов развития транспортной и энергетической систем; строительства дорог, мостов и коммуникаций федерального значения; промышленного производства товаров и защиты прав потребителей; транспортных тарифов; перемещения лиц и предметов через границы штатов; телеграфной и телефонной связи; трансляции радио- и телевизионных сигналов; заключения договоров, которые подлежат исполнению более чем в одном штате; разработки природных ресурсов и охраны окружающей среды; заработной платы, продолжительности рабочего времени, охраны труда и социального обеспечения; навигации и ирригации; ценовой политики (в частности, тарифов на газо- и электроснабжение); статуса резерваций, индейских племен и организации самоуправления индейцев; уголовного права и многого другого¹⁶. Как справедливо отметил А. А. Мишин, "клаузула о торговле" является главным источником постоянно растущих регулятивных полномочий в сфере экономики¹⁷.

При этом следует подчеркнуть, что само понятие регулирования торговли обретает в трактовке Верховного суда очень широкий смысл: оно вбирает в себя все основные аспекты правовой регламентации (допущение, запрещение, ограничение, защита, поощрение и т. п.).

Право регулировать вопросы гражданства

"Конгресс имеет право... устанавливать единообразные правила натурализации" (абз. 4 разд. 8 ст. I).

Этой формулой (наряду с разд. 1 поправки XIV к Конституции) охватываются, по существу, все стороны института гражданства. В настоящее время гражданство США

приобретается в силу рождения и в порядке натурализации как отдельных лиц, так и целых групп населения (например в случае аннексии территории). При натурализации американские граждане приобретают практически все права и свободы. Как отмечалось в решении по делу Бойда (1892 г.), натурализация — это “акт усыновления иностранца и предоставления ему всех привилегий граждан по рождению”¹⁸. Однако следует отметить, что акт натурализации безусловен. При определенных обстоятельствах, например при вступлении в экстремистскую организацию, натурализованное лицо может быть лишено американского гражданства¹⁹.

Под данную формулу Конституции подпадают не только вопросы приобретения и лишения гражданства, но и въезда на территорию Соединенных Штатов, высылки и депортации иностранцев. Штаты не вправе вторгаться в данную область. Красноречива в этом отношении позиция Верховного суда США: “Штаты... не могут ни добавить, ни что-либо изменить в условиях, законным образом установленных Конгрессом по вопросам въезда, натурализации и проживания иностранцев в Соединенных Штатах или в отдельных штатах. Законы штатов, которые устанавливают дискриминационное бремя в вопросах въезда или проживания иностранцев... вступают в противоречие с основанным на Конституции правом федерации регулировать вопросы иммиграции и в силу этого признаются недействительными”²⁰.

В настоящее время детальная проработка вопросов гражданства содержится в Законе об иммиграции и гражданстве 1952 г.²¹

Право регулировать вопросы банкротства

“Конгресс имеет право... устанавливать единообразные законы о банкротстве на всей территории Соединенных Штатов” (абз. 4 разд. 8 ст. I).

Вопросы банкротства могут регулироваться федерацией и штатами. В том же случае, если между ними возникают противоречия, в действие вступает доктрина “преимущественных прав Конгресса” и предпочтение отдается федеральному праву.

Еще в 1819 г. в решении по делу *Стерджес против Крониншилда* Верховный суд установил, что в отсутствие федерального законодательства вопросы банкротств регламентируются штатами²². В дальнейшем эта доктрина была уточнена следующим образом: принятие федерального закона не лишает правовой силы противоречащие ему акты

штатов, поскольку в случае отмены федерального закона они вновь вступают в силу²³. Столь своеобразное решение объясняется длительным отсутствием и нестабильностью федерального законодательства о банкротствах в XIX веке. Первый закон о банкротствах был принят Конгрессом в 1800 г. и отменен в 1803 г. Второй федеральный закон вступил в силу в 1841 г. и действовал только два года. Аналогичная участь постигла третий закон. Принятый в 1867 г., он был отменен уже в 1878 г. Таким образом, в течение первых 90 лет существования США федеральное законодательство о банкротствах действовало только 16 лет, что позволило штатам придерживаться собственного регулирования в этих вопросах²⁴. Указанный фактор предопределил традиционно либеральное отношение Верховного суда США к законодательству отдельных штатов. В частности, не вызывают возражений нормы штатов о приоритетных выплатах по долговым обязательствам, гарантиях прав кредиторов и должников, но при условии соблюдения “надлежащей правовой процедуры”.

Право регулировать финансовые вопросы

“Конгресс имеет право... чеканить монету, регулировать ее ценность и ценность иностранной монеты и... предусматривать ответственность за подделку ценных бумаг и находящейся в обращении монеты Соединенных Штатов” (абз. 5 и 6 разд. 8 ст. I).

Полномочие “чеканить монету” и устанавливать ее ценность послужило основой создания массивного свода законодательства, охватывающего практически все вопросы финансовой сферы. Конгресс может устанавливать единую систему денежного оборота, осуществлять денежную эмиссию, регулировать кредитно-денежные отношения, создавать банки и уполномочивать их на выпуск ценных бумаг, ограничивать обращение ценных бумаг штатов и муниципалитетов, запрещать расчеты в золотой монете и в иностранной валюте, устанавливать курс иностранной валюты.

Основываясь на данной конституционной норме, Верховный суд США подтвердил право федерации определять формы взаиморасчетов в коммерческих отношениях и при долговых обязательствах. Как отмечалось в одном из его решений, “каждый контракт, согласно которому производится выплата денег, определенно и несомненно подпадает под действие конституционной нормы о праве федерального правительства регулировать вопросы финансов, каким бы образом ни осуществлялось это право”²⁵. В данном слу-

чае речь шла о признании казначейских билетов США как законного средства расчетов по долговым обязательствам. В дальнейшем указанный прецедент был использован для запрета расчетов в золотой монете с целью стабилизации и укрепления кредитно-денежной системы.

Право устанавливать единицы весов и мер

“Конгресс имеет право... устанавливать единицы весов и мер” (абз. 5 разд. 8 ст. I).

Данное положение не было предметом каких-либо споров или судебных решений. Но исключить возможность их возникновения все-таки нельзя. Еще в 1975 г. Конгресс США принял закон о поэтапном переходе к метрической системе в соответствии с Международной системой единиц. В настоящее время разрабатываются конкретные меры по его реализации, что, если учитывать силу традиций и весьма решительное сопротивление промышленных и торговых кругов США, может послужить толчком к началу длительных судебных разбирательств.

Право учреждать почтовые службы

“Конгресс имеет право... учреждать почтовые службы и почтовые дороги” (абз. 7 разд. 8 ст. I).

Разветвленная система почтовых служб находится под управлением федерального правительства. Оно имеет право возводить мосты и иные сооружения, устанавливать правила доставки и оплаты почтовых услуг, запрещать или ограничивать пересылку предметов, контролировать сохранность почтовых отправлений. Почтовые отправления до момента их доставки получателю рассматриваются как собственность федерального правительства, что исключает обложение их налогами штатов и местных органов власти и обеспечивает их должную сохранность. В целях обеспечения этой сохранности федеральное правительство может запрещать проведение забастовок и устранять любые иные препятствия на пути быстрой и эффективной доставки почты. Сама доставка рассматривается как монопольное право федерального правительства.

Роль законодательства штатов в этих вопросах мало заметна, а попытки расширить сферу его применения неизменно встречают решительные возражения Верховного суда США. Так, еще в 1896 г. Верховный суд США признал неконституционным закон штата Иллинойс только на том ос-

новании, что он увеличил на 7 миль маршрут следования федеральных почтовых поездов²⁶.

Право регулировать авторское право

“Конгресс имеет право... содействовать развитию науки и полезных ремесел, закрепляя на ограниченный срок за авторами и изобретателями исключительные права на принадлежность им сочинения и открытия” (абз. 8 разд. 8 ст. I).

Данное положение послужило основой для создания обширного федерального свода законов и судебных решений, регламентирующих права авторов произведений, открытий, изобретений. Федеральным законодательством определены объекты и сроки действия авторского права, гарантии и механизмы его защиты.

С особой тщательностью судебная практика регламентировала вопросы защиты прав авторов изобретений, в чем отразилось бесспорное признание приоритетной роли тех норм, которые обеспечивают технический прогресс. Красноречива в этом отношении позиция Верховного суда США: “Изобретения, усовершенствования, а также все те новшества, которые увеличивают сумму прикладных знаний, являются предметом патентного права, которое, согласно конституционному предписанию, должно содействовать прогрессу прикладных наук. Это требование непосредственно закреплено в Конституции, и им нельзя пренебречь”²⁷. Патенты выдаются на те изобретения, которые отвечают требованиям практического применения, новизны и содействия техническому прогрессу. Отказ в выдаче патента может быть обжалован в суд. В течение длительного времени судебная практика признавала патенты как свидетельство исключительных прав их владельцев. В настоящее время Верховный суд допускает в случае общественной необходимости возможность изъятия прав на изобретение, но при условии должной компенсации собственнику патента.

Роль законодательства штатов в сфере авторского права, а также права на изобретения и открытия невелика и в основном ограничивается вопросами защиты объектов авторского права и взимания налогов штата с авторских вознаграждений.

Право учреждать федеральные суды

“Конгресс имеет право... учреждать суды, нижестоящие по отношению к Верховному суду” (абз. 9 разд. 8 ст. I).

Конституция закрепляет статус только Верховного суда — как единственного высшего судебного органа федерации. Все остальные федеральные суды образованы статутным законодательством. Сегодня целостная судебная система США включает, помимо Верховного суда, 89 окружных судов, 13 апелляционных судов и суды специальной юрисдикции (претензионные, по делам внешней торговли и т. д.). Более подробно на вопросах организации судебной власти мы остановимся в пятой главе. Здесь же лишь отметим, что в США существуют две параллельные судебные системы — федерации и штатов, действующие в пределах своей юрисдикции самостоятельно.

Право ведения внешних сношений

“Президент... имеет право по совету и с согласия Сената заключать договоры при условии одобрения их двумя третями присутствующих сенаторов; он назначает на должности и по совету и с согласия Сената вводит в должности послов, других официальных представителей и консулов... Соединенных Штатов... он принимает послов и других официальных представителей” (разд. 2 и 3 ст. II).

Раздел 8 статьи I практически не содержит положений о праве союза вступать в сношения с другими государствами. Это право считалось настолько естественным, что авторы Конституции решили просто обойти его молчанием, упомянув лишь в связи с полномочиями Президента заключать договоры, назначать послов США и принимать официальных представителей иностранных государств.

Указанный пробел был восполнен политической практикой и конституционным толкованием. В настоящее время право федерации на ведение внешней политики не ограничивается. А роль штатов фактически сведена на нет, если не принимать во внимание те соглашения, которые они заключают с пограничными государствами по таким малозначительным вопросам, как обеспечение правопорядка, развитие транспорта, навигации, защита окружающей среды.

Исключительные права федерации на осуществление внешней политики основываются на доктрине “присущих” федерации прав, которые, как утверждает Верховный суд США, “перешли от английской короны не к отдельным колониям, а к колониям в их общем и совместном качестве как Соединенных Штатов Америки”. Развивая эту доктрину, Верховный суд США продолжал: “Наделение федерального правительства полномочиями, присущими суверенитету, не зависит от наличия конкретных конституционных

норм. Полномочия на объявление и ведение войны, заключение мира, подписание международных договоров, поддержание дипломатических отношений с другими суверенными государствами, даже если бы они вообще не упоминались в Конституции, тем не менее принадлежали бы федеральному правительству как неотъемлемые свойства государственности”²⁸.

Право устанавливать наказания за нарушения международного права

“Конгресс имеет право... определять понятия пиратства и преступлений, совершенных в открытом море, и преступлений против права наций и карать за их совершение” (абз. 10 разд. 8 ст. I).

На основе этого положения федеральное законодательство определяет составы преступлений против международного права, в ряду которых главное место занимает “воздушное пиратство”. Действие указанных уголовно-правовых норм распространяется за пределы юрисдикции Соединенных Штатов, что нередко служило основанием к обвинению самих Соединенных Штатов в нарушении норм международного права.

Помимо определения уголовно-правовых санкций федеральное правительство имеет право на основании данной конституционной нормы образовывать специальные военные комиссии (трибуналы) для разбирательства дел о нарушениях международного права и военных преступлениях²⁹.

Право на ведение войны и обеспечение вооруженных сил США

“Конгресс имеет право... объявлять войну, выдавать каперские свидетельства и разрешения на репрессалии и устанавливать правила захвата трофеев на суше и на воде; формировать и содержать армии, но выделяемые на эти цели денежные средства не должны устанавливаться более чем на двухлетний срок; создавать и обеспечивать флот; издавать правила по управлению сухопутными и морскими силами и их организации” (абз. 11 — 14 разд. 8 ст. I).

“Военные положения” Конституции получили широкое толкование. По словам председателя Верховного суда США Вайта, они дают федерации “полные и неразделимые права”, неотъемлемые от самого понятия суверенитета³⁰. Политическая практика и конституционное толкование существенно раздвинули рамки полномочий федерации, во

многим устранив те ограничения, которые заложены в тексте Конституции.

В частности, право на объявление войны включило в себя право на ведение военных действий без соблюдения формальностей, предусмотренных на случай объявления войны. Не ограничиваются возможности финансирования армии. Требование о двухлетнем сроке ассигнований на военные нужды сведено только к вопросам набора армии, а не ее оснащения. Федерация имеет право призывать население на военную службу, принимать все необходимые акты по организации и управлению армией, создавать военные суды.

В сущности, неограничены возможности федерального правительства в период военного положения. Оно может регулировать экспорт и импорт, реквизировать объекты, необходимые для военных нужд, брать под свой контроль и управление транспортные, коммуникационные системы и промышленные предприятия, устанавливать цены, ограничивать торговый оборот, запрещать забастовки и иные акции протеста, интернировать иностранцев. Часть из указанных мер может применяться и в мирное время. Как отмечал член Верховного суда США Стори, «необходимо помнить, что наиболее верный способ избежать войны — это подготовиться к войне в мирное время»³¹. Исходя из этой предпосылки, Верховный суд США признает конституционность таких мер, как строительство военных коммуникаций и оборонных сооружений, создание военных баз за рубежом, ограничение экспорта товаров военного назначения, принятие актов, направленных на обеспечение национальной безопасности.

Право на управление милицией штата

«Конгресс имеет право... предусматривать порядок призыва милиции для обеспечения исполнения законов союза, подавления восстаний и отражения вторжений на его территорию; предусматривать организацию, вооружение и правила дисциплины милиции и руководства той ее частью, которая может быть использована на службе Соединенных Штатов, сохраняя за соответствующими штатами право назначения офицеров и подготовки милиции на основе правил дисциплины, предписанных Конгрессом» (абз. 15, 16 разд. 8 ст. I).

В тексте вышеприведенных положений речь идет о народном ополчении отдельных штатов. Сегодня милиция штатов включает такое организационно обособленное и пре-

красно оснащенное формирование, как Национальная гвардия. Последняя с 1916 г. находится в двойном подчинении — федерации и штатов. Федеральное правительство регулирует ее численность (пропорционально численности населения штатов), определяет порядок набора, финансирования и управления³². По распоряжению Президента милиция штатов и формирования Национальной гвардии используются в условиях чрезвычайного положения, вызванного неисполнением федеральных законов, восстаниями и военными действиями на территории Соединенных Штатов. Отказ от несения военной службы в условиях чрезвычайного положения влечет уголовную ответственность.

Право управления столичным округом

«Конгресс имеет право... осуществлять исключительную законодательную власть по всем вопросам в отношении того округа (не превышающего по площади десяти квадратных миль), который вследствие уступки отдельными штатами и ее принятия Конгрессом станет местом пребывания правительства Соединенных Штатов» (абз. 17 разд. 8 ст. I).

Создание специального округа для размещения в нем столицы имело целью ограничить воздействие властей штатов на федеральное правительство. В 1800 г. столицей США стал Вашингтон, размещенный на территории федерального округа Колумбия. В 1973 г. Федеральный округ Колумбия обладает правом «гомруля». Как подчеркнуто в Законе о самоуправлении Федерального округа Колумбия, «законодательная власть Округа распространяется на все надлежащие предметы ведения Округа в соответствии с Конституцией Соединенных Штатов и положениями настоящего Закона, а также в соответствии с теми ограничениями, которые установлены в отношении штатов десятым разделом статьи первой Конституции США»³³. Управление Федеральным округом Колумбия возложено на мэра и Совет, которые непосредственно избираются населением. Жители Округа пользуются всеми правами граждан США, за исключением права избрания полномочных членов Конгресса.

С начала 1970-х гг. Федеральный округ Колумбия ведет кампанию за предоставление ему прав штата. Однако эти усилия не встречают сочувствия со стороны Конгресса, не склонного выпускать из рук бразды правления в столице США (Конгресс США может принимать собственные акты по регулированию отношений в Федеральном округе Колумбия, отменять законы, принятые его Советом, смещать с постов должностных лиц, отклонять проекты местного бюджета).

Право управления федеральной собственностью

“Конгресс имеет право... осуществлять исключительную законодательную власть по всем вопросам в отношении... территорий, выкупленных с согласия легислатур тех штатов, где они расположены, для возведения фортов, постройки складов, арсеналов, верфей и других необходимых сооружений” (абз. 17 разд. 8 ст. I).

Указанное положение дополняется разд. 3 ст. IV: “Конгресс имеет право распоряжаться принадлежащей Соединенным Штатам территорией или иной собственностью и принимать в отношении их все необходимые правила и установления”.

Имущественные полномочия федерации охватывают очень широкий круг объектов и интересов. Достаточно сказать, что в федеральной собственности находится около 60% всех земель Соединенных Штатов. Большая их часть перешла к федерации в ходе освоения североамериканского континента. Немалая доля земельной собственности была приобретена по договорам купли-продажи у штатов. При этом судебная практика допускает приобретение земли и без согласия штата, если последнему выплачивается справедливая компенсация. С момента перехода права собственности федерация обретает исключительные права на новые земли. Она может устанавливать свои правила землепользования и определять порядок отчуждения земельной собственности. При этом действие права отдельных штатов на этих территориях прекращается, если только иное не оговорено при заключении договора³⁴. Налоги штатов с федеральных земель не взимаются.

Столь же всеобъемлющи права федерации и в отношении территорий, не инкорпорированных США на правах штатов (Пуэрто-Рико, Американское Самоа и др.). Федеральные власти имеют право принимать все необходимые акты по управлению данными территориями либо делегировать это право местным властям³⁵.

Право принятия новых штатов в состав федерации

“Новые штаты могут приниматься Конгрессом в настоящий союз” (разд. 3 ст. IV).

Развитие американской федерации шло по линии расширения ее субъектного состава. Первоначально в нее входило 13 штатов. В конце XVIII столетия в федерацию было принято 3, в XIX — 29, в XX веке — 5 штатов. Сейчас в ее составе 50 субъектов федерации.

Конгресс США устанавливает критерии принятия новых штатов в союз и утверждает их конституции. Нередко он требовал от новых штатов выполнения тех или иных условий. Чаще всего это касалось порядка землепользования, избирательного права и финансирования школ. В отдельных случаях устанавливались запреты, например полигамии при приеме Юты в состав федерации в 1896 г. Сегодня ставится вопрос о приеме в федерацию Пуэрто-Рико.

Следует подчеркнуть, что с момента вступления в союз штаты обретают все права субъектов федерации. Еще в 1883 г. Верховный суд подчеркнул: “Равенство конституционных прав и полномочий охватывает все штаты союза, старые и новые”³⁶. Еще более определенно по этому поводу Верховный суд высказался в 1911 г.: “Настоящий союз был и останется союзом штатов, которые наделены равными правами, достоинством и властью; каждый из штатов имеет право самостоятельно осуществлять весь тот объем суверенных полномочий, которые по Конституции не делегированы Соединенным Штатам”³⁷.

Право гарантировать республиканскую форму правления в штатах

“Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем союзе республиканскую форму правления и защищают каждый из них от вторжения и — по обращению легислатуры или исполнительной ветви власти (когда легислатура не может быть созвана) — от беспорядков, сопровождаемых насилием” (разд. 4 ст. IV).

Полномочие федерации по соблюдению республиканской формы правления в штатах крайне редко применялось на практике. А сам принцип республиканизма был в основном сведен к двум критериям — наличию в штатах конституции и отсутствию наследственных титулов.

Более широко трактовалось право защиты штатов от вторжения и беспорядков. В X титуле Свода законов США содержится целый ряд норм, предусматривающих право Президента применять все меры, “которые он считает необходимыми”, в том числе военную силу, для подавления восстаний и мятежей³⁸. С момента ввода воинских формирований и призыва милиции правительства штатов лишаются возможности контролировать ситуацию. Все акции по восстановлению в штатах порядка проводятся федеральным правительством самостоятельно.

Право принимать все необходимые акты по реализации федеральных полномочий

“Конгресс США имеет право... издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов, или какому-либо его департаменту, или должностному лицу” (абз. 18 разд. 8 ст. I).

Данное предписание, как мы уже отмечали, послужило основой для распространения исключительных прав федерации на многие сферы социально-экономической и политической жизни. Еще в 1819 г. в решении по делу *Маккулох против Мэриленда* председатель Верховного суда США подчеркнул: “Если только цель законна, если только она соответствует Конституции, тогда все средства, которые уместны и явным образом отвечают этой цели, все средства, которые не запрещены, а, напротив, соответствуют букве и духу Конституции, являются конституционными”³⁹.

Практически все полномочия федерации обрели свое полное значение благодаря указанной формуле Конституции. Опираясь на нее, федерация приняла массивный свод уголовного законодательства, карающий за нарушение федерального права; учредила разветвленную систему государственных органов; создала эффективно действующую государственную службу; образовала большое число государственных корпораций. Право принятия всех необходимых актов по реализации полномочий федерации сыграло исключительно важную роль и в развитии интеграционных процессов, скрепивших государственность США в единое целое.

3. Механизмы интеграционных процессов

Единство и слаженное функционирование Соединенных Штатов предопределено действием целого ряда механизмов интеграционных процессов, охватывающих сферы экономики, политики и права.

Экономическая интеграция

Мы не ставим перед собой задачу дать обстоятельный анализ экономико-правовых проблем интеграции. Достаточно обратиться к одному ее аспекту, а именно — к созданию

внутреннего экономического рынка. В нем отражено все многообразие экономических процессов, их основные тенденции и закономерности, ломающие традиционную структуру федеративных отношений.

Внутренний экономический рынок сложился в США к концу XIX века. В настоящее время его развитие не сдерживается федеративным устройством, которое во многом приспособлено к требованиям этого рынка и в целом соответствует моделям экономической организации, характерным для унитарных государств.

Конституционной основой процессов экономической интеграции послужили статьи Конституции, закрепившие право Конгресса регулировать торговлю между штатами, устанавливать единую систему денежного оборота, вводить единообразные налоги на всей территории США.

Особое значение в создании внутреннего экономического рынка имела сильная дискреционная власть федерального правительства по регулированию *междуштатной торговли*. О том, какой смысл вкладывается в это понятие, можно судить по целому ряду решений Верховного суда США. Еще в 1824 г. в решении по делу *Гиббонс против Огдена* Верховный суд США подчеркнул: “Торговля... — это нечто большее, чем просто торговля. Это — движение товаров и отношения”⁴⁰. В 1851 г. в решении по делу Кули понятие междуштатной торговли получило еще более широкое толкование. Оно, по мнению суда, должно было охватывать любые вопросы, требующие “единого правового регулирования”⁴¹. В процессе реализации данного права используются такие методы регулирования междуштатной торговли, как запрещение, ограничение, обеспечение и поощрение, образующие в совокупности действенный и целостный механизм управления рыночными отношениями.

Не меньшее значение для развития внутреннего экономического рынка имеет полномочие Конгресса “чеканить монету и определять ее ценность”. Фактически вся финансовая система находится под полным контролем федерации. В этих вопросах штаты лишены каких-либо прав, о чем свидетельствуют решительные меры федерального правительства по пресечению альтернативных форм финансового оборота⁴².

О той роли, которую играет механизм налогообложения в смещении баланса власти между федерацией и штатами, мы скажем несколько позже. Здесь же отметим тот факт, что источники финансовых поступлений федерации неуклонно растут за счет ее экспансии в те сферы, которые традиционно находились под юрисдикцией штатов. Каких-либо гарантий прав у штатов в этой области нет. XVI по-

правка к Конституции недвусмысленно закрепляет здесь верховенство федерации: "Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги с доходов, каким бы ни был их источник, не распределяя эти налоги между отдельными штатами и без учета какой-либо переписи или исчисления населения".

Состояние внутреннего экономического рынка определяется наличием следующих трех параметров: динамизма, эффективности и гармонии связующих его отношений. Динамизм обеспечивается свободой передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг, эффективность — соответствием форм управления экономическим требованиям, гармония — обоснованными пропорциями в отраслевом и региональном развитии экономики.

В США сняты практически все ограничения на передвижение лиц, товаров, услуг и капиталов. Они подпадают под действие XIV поправки к Конституции и решительно пресекаются федеральным правительством. "Ни один из штатов не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан США... лишать какое-либо лицо свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры... отказывать кому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите на основе законов". Эти требования XIV поправки, наряду с правом федерации регулировать междуштатную торговлю, конституционно гарантируют целостность внутреннего экономического рынка, сдерживая протекционистские или дискриминационные акции штатов.

Впрочем, отдельные ограничительные меры допускаются. В порядке реализации инспекционных полномочий штаты могут устанавливать ограничения на занятия определенными профессиями, вводить налоги, предъявлять определенные требования к физическим и юридическим лицам. Но при этом не допускается дискриминация жителей других штатов, если не доказана связь между ограничительными мерами и необходимостью компенсации тех затрат, которые несут в виде местных налогов жители данного штата⁴³. Не могут быть применены и "обременяющие" междуштатную торговлю ограничения, за исключением тех, которые оправданы "законной целью" (карантин, безопасность дорожного движения, защита окружающей среды)⁴⁴.

Механизмы регулирования экономики в США имеют достаточно развитые централизованные формы. Во многих областях федерация обладает исключительными правами, оттесняя штаты на второй план. В ведении последних остается регулирование мелкого бизнеса, страхования, сельского хозяйства, разработки природных ресурсов для внутрен-

него рынка. Но в решении и этих вопросов роль федерации постепенно растет.

В регламентации экономических отношений федеральное правительство опирается в основном на формы и методы финансовой политики (налоги, дотации, учетные ставки и т. п.), не пренебрегая при этом средствами директивного руководства (регулирование цен на нефтепродукты и перевозки, введение запретов и т. п.). Эти вопросы выходят далеко за рамки очерченной нами темы. Поэтому, ограничившись лишь общей характеристикой методов экономического регулирования в США, обратимся к третьему параметру внутреннего экономического рынка.

Неравномерность развития экономики порождает неравенство в экономическом потенциале различных штатов. Большая их часть давно смирилась со своей ролью "слабых" или "бедных", целиком зависящих от финансовой помощи. Федерация предоставляет ее, сопровождая всяческими условиями и оговорками, что дает ей возможность реально влиять на политику штатов. Вместе с тем финансовая помощь выполняет и функцию перераспределения национального дохода в целях обеспечения более обоснованных пропорций в отраслевом и региональном развитии экономики.

Политическая интеграция

Экономика, как известно, не признает искусственно возведенных границ и барьеров. Она ломает или обходит их. И в интересах государства — снять стоящие на ее пути препятствия либо, при необходимости сохранения тех или иных ограничений, найти альтернативные формы ее развития. Это одна из граней взаимодействия государства и экономики, отражающая более глубокие процессы, происходящие в общественном развитии. Развитие государства следует по дороге, проложенной экономической необходимостью. Оно приспосабливается к ее требованиям, ломает или меняет свои формы, в свою очередь расчищая дорогу для развития экономики.

Этими процессами, а также отсутствием "национального вопроса" обусловлены стремительные темпы политической интеграции на современном этапе. Но в то же время нельзя не отметить и те социально-экономические, политические и идеологические факторы, которые сдерживают интеграционные процессы. В их числе прежде всего — неравномерность и своеобразие экономического развития регионов, что препятствует ликвидации существующих структур. Даже при весьма интенсивных процессах экономиче-

ской интеграции уже сформированные в границах отдельных штатов социально-экономические структуры не подверглись какому-либо значительному изменению. Немалую роль здесь играет и собственно географический фактор, не способствующий — ввиду значительной территориальной протяженности государства — введению более централизованных форм управления.

Экономическими факторами объясняется наличие широкого социального слоя сторонников децентрализации. Развитие капитала в США вызывает обострение противоречий между отдельными группами корпораций Северо-Восточного, Юго-Западного, Южного и других регионов. Они защищают федеративное устройство из опасения перехода политически неразделенной власти к другим монополистическим объединениям. За сохранение федерации выступают многие социальные группы, не рассчитывающие сохранить политическое влияние на федеральном уровне. Наконец, политика централизации встречает сопротивление и со стороны широких народных масс, которые выступают против бюрократических форм и методов ее проведения⁴⁵.

В сохранении существующей федеративной структуры значительная роль принадлежит политическим факторам. Заметный отпечаток на политическую ситуацию накладывает обстоятельство, что две ведущие партии — демократическая и республиканская — строятся на основе партийных структур штатов, ревниво отстаивающих интересы своих регионов. В защиту этих интересов выступают также отдельные звенья федеральной власти, формируемые, как Сенат США, на уровне субъектов федерации.

Устойчивость федеративной структуры объясняется, наконец, стремлением сохранить более гибкие и восприимчивые к потребностям общества формы правления.

В силу указанных факторов штаты остаются важной составной частью американской федерации. Те же причины во многом определяют неизменность и самой Конституции США. В этих условиях федеральная власть вынуждена, не прибегая к формальному ее пересмотру, искать иные формы расширения своих полномочий. Мы уже говорили о роли судебного толкования. Теперь следует остановиться и на других политико-правовых средствах.

Экономическая мощь федерации определяется экономической мощью ее составных частей. Но в политике — зависимость иная. Сила политической власти федерации обратна пропорциональна силе политической власти ее составных частей. Это обстоятельство во многом определяет особые подходы к федеральной политике, и прежде всего к финансовой сфере.

Наверное, нет необходимости доказывать, что политическая власть без финансовой власти бесплодна. Судя по всему, в федеральном правительстве нет расхождений в понимании этой истины. Провозгласив в начале 80-х гг. курс на “новый федерализм”, администрация Р. Рейгана первым делом сократила помощь штатам. Финансовые рычаги (займы, кредиты, дотации) служат эффективным средством контроля за их политикой, но в то же время потенциально усиливают правительство штатов, что не входит в планы федеральных властей.

Реализация “нового курса” началась в 1982 г. Из 39 региональных программ оказания помощи 12 были ликвидированы, 11 значительно сокращены и только одна осталась без изменений⁴⁶. В самой структуре финансовой помощи сместились акценты. Возросли объемы помощи частным лицам и корпорациям при сокращении поступлений в бюджеты штатов и местных органов власти.

Однако самый решительный удар по финансовой базе штатов был нанесен в 1986 г. С принятием Закона о реформе налогообложения они лишились целого ряда источников бюджетных поступлений, перешедших в распоряжение федерации⁴⁷. Этим шагом, как отмечал влиятельный журнал “Нэшнл сивик ревью”, федерация совершила “самое серьезное вторжение Вашингтона в экономическую политику штатов и местных органов власти со времен Гражданской войны”⁴⁸.

Политические последствия “финансового передела” еще не проявили себя в полной мере. Но в этой истории очевидно одно. В очередной раз, не меняя текста Конституции, федерация изменила баланс сил, подготовив “плацдарм” для нового наступления на права штатов.

Курс “на новый федерализм”, проложенный республиканской администрацией, был продолжен демократической партией. Впрочем, с приходом к власти Б. Клинтона сменилась риторика. Теперь линия на укрепление федерации больше не скрывается за словами о повышении роли штатов и необходимости сдерживания тенденций к централизации.

В арсенале федеральных властей помимо финансовых имеется немало других испытанных средств политического и экономического воздействия на штаты. Так, Конгресс может лишить непокорные штаты, как это было в период “реконструкции”, права на представительство в его составе. По распоряжению Президента на территории штатов могут вводиться войска для защиты их “от внутренних беспорядков” и защиты федеральных законов от самих штатов. Федеральные суды вправе возбуждать уголовное преследова-

ние должностных лиц штатов за нарушение присяги на верность Конституции США. Подобных мер политического воздействия — формальных и неформальных, правовых и неправовых — политическая практика знает предостаточно, и во многом именно они определяют истинную картину федеративных отношений.

Процессы политической интеграции развиваются не только “по вертикали”, демонстрируя непрерывное возрастание роли федеральных органов. Определенное значение здесь имеют и те отношения, которые складываются “по горизонтали” — между отдельными штатами. Существует большое число консультативных органов — Совет правительств штатов, Национальная конференция легислатур, Национальная ассоциация губернаторов, Национальная гражданская лига и др., которые координируют политику отдельных штатов. Но роль этих органов в целом невелика, поскольку отношения между штатами должны оформляться соответствующими соглашениями и договорными актами, подлежащими по Конституции одобрению со стороны Конгресса США. Без его санкции допускается заключение только тех соглашений, которые не увеличивают политическую власть штатов и не угрожают верховенству самой федерации⁴⁹.

Правительство страны умело направляет развитие политических процессов в нужное для федерации русло и решительно пресекает любые попытки штатов расширить свои права. В этой политике оно находит всемерную поддержку и со стороны Верховного суда США.

Интеграция права

Мы возвращаемся к праву, точнее, к формам его интеграции. Развитие общественной жизни ставит задачу обеспечения единого правового пространства. В федерациях она решается в трех направлениях: расширения компетенции центральных органов власти; ограничения законодательной власти субъектов федерации; принятия субъектами федерации единообразных, или унифицированных, актов. Своеобразным итогом процессов интеграции в экономической и политической жизни становится расширение предметов ведения федерации. В этих пределах федеральное право заменяет разрозненные нормы штатов. А те коллизии, которые возникают между ними, разрешаются на основе ст. VI Конституции: “Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение ее, и все договоры, которые заключены властью Соединенных Штатов, становятся верховным правом страны; и судьи в каждом из

штатов обязаны следовать этому праву, какими бы ни были положения Конституции или законов любого из штатов”. Аналогичные формулировки, подтверждающие верховенство федерального права, содержатся также во многих конституциях штатов.

О том, какую роль в укреплении федерации сыграла статья VI Конституции можно судить по следующим цифрам: за 180 лет (с 1809 по 1989 г.) Верховный суд США вынес 1059 решений о неконституционности положений конституций и законодательства штатов⁵⁰.

Между тем в развитии процессов интеграции права имело значение не только применение конституционного надзора. Статья VI Конституции, обязывая судей штатов следовать федеральному праву, тем самым как бы вплетала его в ткань права отдельных штатов. Естественно, далеко не все федеральные нормы включаются в правовые системы штатов. Большая часть норм международно-правового характера, административного права, норм, регламентирующих отношения между федеральными органами власти, в силу особой природы регулируемых отношений, своеобразия задач и функций федеральной власти просто не могут быть включены в структуру правового регулирования штатов.

Нельзя отрицать и тот факт, что в процессе правоприменения содержание многих норм права искажалось, нередко при молчаливом согласии федеральных судов. Вполне обоснованны выводы М. Мелтснера, который, анализируя деятельность верховных судов штатов, отметил: “Чтобы сохранить равновесие, судьи штатов, не колеблясь, уклонялись от выполнения требований федерального права либо игнорировали их, используя глубоко укоренившиеся национальные традиции почтительного уважения к вопросам внутренней политики”⁵¹.

Подобные тенденции в известной мере снижают эффективность механизма ст. VI Конституции. Но в тех вопросах, которые являются определяющими для сохранения целостности союза, защиты устоев социально-экономической системы, он срабатывает в полной мере. При наличии “федеральных вопросов” решения судов штатов могут быть обжалованы в федеральные суды, вплоть до Верховного суда США.

Более того, нередко и сами суды штатов стремятся неукоснительно соблюдать принцип верховенства федерального права. В подтверждение сказанному можно привести немало примеров, но мы остановимся лишь на одном. В 1964 г. в Конституцию Калифорнии в порядке прямой, или народной, инициативы была внесена поправка, известная под названием “Предложения 14”. Ее текст дополнил Конституцию следующей нормой: “Ни штат, ни какие-либо его тер-

риториальные единицы или государственные органы не могут отрицать... права любого лица... отказываться от продажи, заключения договора об аренде или найма недвижимой собственности тем лицам или лицу, которым он, по своему не подлежащему ограничению усмотрению, сочтет необходимым отказать"⁵². Поправка отменяла принятый ранее закон штата, запрещавший дискриминацию национальных меньшинств в праве на жилище, и ограничивала возможность принятия подобного законодательства в будущем.

Однако в 1966 г. Верховный суд Калифорнии признал конституционную новеллу штата противоречащей федеральной Конституции, сославшись на XIV поправку к Конституции США⁵³. Так сложилась редко встречающаяся на практике ситуация, когда верховный суд штата признал неконституционность нормы конституции собственного штата. В этой связи, впрочем, необходимо отметить: верховный суд штата не имеет права самостоятельно определять меру ответственности двух конституций — федерации и штата. Полномочия его ограничены тем толкованием федеральной Конституции, которое дано Верховным судом США и которым должны руководствоваться все суды при разрешении аналогичных дел. В данной ситуации Верховный суд США в решении по делу *Рейтман против Малкей* (1967 г.) поддержал не только решение Верховного суда Калифорнии, но и его толкование текста XIV поправки к Конституции⁵⁴.

Расширение компетенции федеральных органов относится к наиболее эффективным средствам интеграции права. Но, как мы видели, пределы его ограничены. В связи с этим федерации приходится прибегать к другим способам и механизмам.

Конституция США требует, чтобы штаты не принимали акты, имеющие обратную силу; не нарушали обязательств по договорам; не отказывали в равной защите со стороны закона; не ограничивали привилегии и льготы; не лишали свободы и собственности без надлежащей правовой процедуры. Многие из этих норм были использованы федерацией для обеспечения более высокого уровня интеграции права.

Третья форма интеграции права — принятие штатами единообразных, или унифицированных, законодательных актов. Разрабатываются они в основном Национальной конференцией уполномоченных по унификации законов штатов — организацией, созданной в 1892 г. и объединяющей ведущих юристов всех американских штатов. В ее работе принимают участие общественные и научные организации, в том числе Американский институт права. Проекты законодательных актов, разработанные Национальной конференцией, широко обсуждаются в академических и деловых

кругах США и выносятся на одобрение законодательных органов штатов. В общей сложности Национальной конференцией было разработано около 100 законопроектов⁵⁵. Не все из них получили признание. Отдельные акты так и остались на бумаге. И практически во все были внесены поправки и изменения legislatures штатов. Ценность этой формы интеграции права снижается и в процессе правоприменения. Так, например, толкование судами отдельных норм Единообразного торгового кодекса США 1952 г. дает до десяти вариантов различных решений⁵⁶.

В целом интеграция права отстает или отстает от хода развития экономической и политической интеграции. Во многом это объясняется фактором "вторичности" права по отношению к экономическим и политическим явлениям. Но не только этим. Многоступенчатость права в федерациях позволяет отразить особые права и интересы социальных и политических сил, часто непосредственно закрепленные в конституциях штатов.

4. К вопросу о судьбах американского федерализма

Анализ современного развития американского федерализма свидетельствует о неуклонном росте мощи федерации и падении роли штатов. Таков, по мнению целого ряда американских исследователей, результат не только общественных процессов, но и "пагубного" влияния доктрины "кооперативного федерализма"⁵⁷. Определявшая развитие федеративных отношений в США на протяжении последних 50 лет, эта доктрина на деле обеспечила не равенство федерации и ее субъектов, не сотрудничество и взаимодействие между ними, а неограниченную экспансию федеральной власти. Как считает Дж. Кинкейд, исполнительный директор Консультативной комиссии по межправительственным отношениям, "кооперативный федерализм" разрушил конституционные и политические барьеры, предотвращавшие концентрацию власти в руках федерального правительства⁵⁸. Эту тревогу разделяют многие политики и исследователи, ведущие поиск новых подходов к вопросам федерализма.

Определенным итогом их изысканий стало появление доктрины "конкурирующего федерализма", которая с начала 1990-х гг. играет все более значительную роль в политической жизни. Сохраняя отдельные элементы "кооперативного федерализма", новая концепция уделяет главное внимание вопросам конкуренции между уровнями власти и

тем механизмам, которые могут быть применены для предотвращения "монополизации власти". Нетрудно заметить, что сторонники "конкурирующего федерализма" проецируют экономические модели на сферу федеративных отношений. Но именно в этом кроется притягательность данной доктрины, основанной на анализе тенденций общественного развития и политических и социально-экономических уроков истории.

Примечательна характеристика австралийского профессора К. Уолша, одного из основоположников доктрины "конкурирующего федерализма": "Одной из наиболее важных черт конституций федеративных государств является сдерживание возможностей федеральных правительств по использованию принуждения в собственных интересах... полномочия к принуждению по тексту и по замыслу конституций должны сдерживаться как конституционно очерченными рамками их статуса и полномочий, так и самим фактом действительной конкуренции с правительствами субъектов федераций, которым даны в целом равные права в пределах их ведения и предоставлен такой же доступ к основным источникам бюджетных доходов"⁵⁹.

Судя по всему, идеи "конкурирующего федерализма" займут в скором времени заметное место в развитии американского федерализма, что ставит перед нами задачу более полного их изложения.

В обобщенном виде требования сторонников "конкурирующего федерализма" сводятся к следующему:

1) предотвращение монополизации власти со стороны какой-либо одной партии или группировки на федеральном уровне и на уровне отдельных штатов;

2) предотвращение монополизации власти со стороны какой-либо ветви власти на федеральном уровне и на уровне отдельных штатов;

3) создание механизма "сдержек и противовесов", позволяющего различным уровням власти контролировать действия друг друга;

4) предоставление гражданам права выбора средств защиты своих интересов путем обращения к федеральному праву или к праву отдельных штатов;

5) обеспечение единства федерации при сохранении ее многообразия;

6) Усиление органов государственной власти федерации и отдельных штатов⁶⁰.

Возможность реализации этой программы подтверждается заметным усилением правительств штатов, которые к середине 1990-х гг. обрели большую организованность и стали вести более активную политику в различных сферах

общественной жизни. Многие штаты опережают федеральное правительство в защите прав человека и окружающей среды, в применении современных и эффективных методов социально-экономического регулирования.

В связи с этим нельзя не обратить внимания и на экономические неудачи федерального правительства. Американская экономика утрачивает прежнее лидирующее положение. Все менее реальной становится перспектива выплаты колоссального внутреннего долга, подтачивающего основы экономического устройства США.

Наконец, в пользу доктрины "конкурирующего федерализма" свидетельствует и неуправляемый рост федеральной бюрократии, нередко выходящей из-под контроля и отстраненной от общественных интересов и нужд. Как отмечал профессор Т. Дай, "все правительства, включая демократические, опасны для общества" и могут превратиться в Левиафана в отсутствие не только конституционных гарантий, но и реальной конкуренции между уровнями власти⁶¹.

Только будущее покажет, насколько успешно завершатся попытки обеспечить сбалансированное развитие федеративных отношений, сдерживать рост монополизации власти, повысить конкурирующую роль штатов. Нам же остается только констатировать появление новой весьма мощной тенденции, которая, безусловно, будет оказывать существенное влияние на общественную жизнь США.

Глава V. Разделение властей

Соединенные Штаты относятся к числу классических президентских республик, в которых взаимоотношения между президентом и парламентом строятся на основе разделения властей. Как и в других президентских республиках, Конституция США соединяет в руках Президента функции главы государства и главы исполнительной власти, ограничивает участие Конгресса в формировании правительства, отвергает ответственность правительства перед Конгрессом, не признает за Президентом право роспуска Конгресса, не допускает совмещения должностей в различных ветвях власти¹.

Таковы общие черты той формы правления, которая сложилась в федерации и была воспринята штатами.

Мы не ставим своей целью дать полное описание государственного устройства США. Перед нами стоит иная задача: проанализировать конституционный принцип разделения властей с точки зрения структурной организации и механизма функционирования трех разделенных властей. Характеризуя природу принципа разделения властей, профессор И. Д. Левин определял ее как "попытку юридическими средствами обеспечить: 1) относительную независимость отдельных органов государства друг от друга, и в частности в отношении порядка их образования; 2) ограничение власти каждого органа путем а) выделения для него определенной сферы деятельности и б) предоставления одному органу возможности противопоставить свою точку зрения точке зрения другого органа, хотя и без права замены его своим решением ("сдержки и противовесы")"². Этим целям и служит принцип разделения властей, обеспечивающий конституционными средствами ограниченность самой государственной власти.

1. Структурная организация

Законодательная власть

Конгресс США

Традиционно ведущее место в триаде разделенных властей занимает Конгресс США — высший представительный и законодательный орган. Ему посвящается первая ста-

тья Конституции, в течение долгого времени, по крайней мере до начала XX века, он занимал ведущее место в политической жизни США, и даже сейчас он по праву принадлежит к числу самых сильных и авторитетных парламентов мира³.

Структура и порядок избрания Конгресса. Конгресс США состоит из двух палат: Палаты представителей и Сената.

Палата представителей является органом общенационального представительства. 435 ее депутатов избираются на два года в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года. Между штатами депутатские места распределяются пропорционально численности населения.

В настоящее время квота представительства составляет 520 тыс. человек. Наибольшее представительство имеют штаты Калифорния — 45, Нью-Йорк — 34, Пенсильвания — 23 и Иллинойс — 22 представителя. Ряд штатов — Аляска, Вермонт, Вайоминг, Делавэр, Южная Дакота и Северная Дакота — имеют по одному представителю. Это минимальная норма представительства по Конституции.

Помимо полноправных членов в Палату представителей избираются по одному делегату от Федерального округа Колумбия, острова Гуам, Вирджинских островов, Восточного Самоа и Пуэрто-Рико. Они имеют право участвовать в работе палаты и ее комитетов, но лишены права голоса.

Конституцией установлены следующие требования к кандидатам: член Палаты представителей должен достичь 25 лет, быть гражданином США не менее семи лет и жителем того штата, от которого он избирается.

Верхняя палата — Сенат является органом представительства штатов. Независимо от численности населения каждый из штатов представлен в нем двумя депутатами. Сенаторы избираются на шесть лет в те же сроки, что и Палата представителей. Но в отличие от последней каждые два года состав Сената переизбирается на одну треть. Это обстоятельство придает ему особый статус постоянно действующего органа.

Особая роль Сената определяется также тем, что за ним по Конституции закреплена ряд самостоятельных полномочий. По совету и с согласия Сената заключаются международные договоры. С его одобрения Президент назначает на должности федеральных судей и должностных лиц федеральной администрации. Немалое значение приобретает и небольшой по сравнению с Палатой представителей

численный состав Сената, что предопределяет его роль как элитарного института власти.

Конституцией установлены следующие требования к кандидатам: сенаторы должны достичь 30 лет, быть гражданами США не менее 9 лет и жителями того штата, от которого они избираются.

Сессии Конгресса. Порядок деятельности Конгресса регламентируется Конституцией США, отдельными законодательными актами, Постоянными правилами Сената 1789 г. в редакции 1979 г.⁴, Постоянными правилами Палаты представителей 1994 г. (принимаются каждые два года с избранием нового состава палаты), а также обычаями и прецедентами палат.

Согласно Конституции первая сессия Конгресса начинается 3 января следующего после выборов года. В дальнейшем ход сессии определяется самим Конгрессом, но с той существенной оговоркой, что во время ее проведения ни одна из палат не вправе без согласия другой отложить свои заседания более чем на три дня либо проводить их в ином месте, чем то, где заседают обе палаты (разд. 5 ст. I). При чрезвычайном положении право созыва обеих палат или одной из них принадлежит Президенту США (разд. 3 ст. II).

Прерывается сессия принятием решения о переносе заседаний на определенный срок либо на неопределенное время. Последнее решение фактически означает окончание сессии⁵.

Заседания палат проводятся открыто, но допускается проведение закрытых заседаний. Так, в Сенате они приходят "за закрытыми дверями" по решению большинства палаты, если предложение об этом внесено сенатором и поддержано по крайней мере еще одним членом палаты⁶. Заседания палат считаются правомочными при наличии кворума, который составляет большинство членов палаты (разд. 5 ст. I). При отсутствии кворума палаты могут принудительно обеспечить явку отсутствующих членов, отдав соответствующие распоряжения приставам палат.

Руководящие органы Конгресса. Руководит работой Палаты представителей Спикер. Он избирается от партии большинства в начале первой сессии Конгресса нового созыва. До избрания на этот пост кандидат должен пройти многие ступени иерархической лестницы Палаты представителей. С 1899 г. средний срок пребывания в Капитолии будущих спикеров составляет 24 года⁷. Спикер считается третьим лицом в государстве после Президента и Председателя Верховного суда США. Его функции достаточно обширны. Он руководит ходом работы палаты, обеспечивает

соблюдение установленных правил, решает процедурные вопросы и обеспечивает порядок в месте заседания палаты. Одна из важнейших его функций — "право признания". От усмотрения Спикера зависит, получит ли депутат слово и будет ли ему предоставлено право внести на рассмотрение палаты то или иное предложение⁸.

Под руководством Спикера работают должностные лица палаты — клерк Палаты представителей, секретари (клерки), пристав, привратник, почтмейстер и эксперт по парламентской практике. Последний играет особую роль в деятельности Палаты представителей: он дает юридические советы Спикеру и членам палаты по вопросам применения процедурных правил. Указанные должностные лица назначаются Палатой представителей в начале первой сессии Конгресса.

Во главе Сената по Конституции стоит Вице-президент. Он может вести заседания палаты, однако лишен права голоса, если только голоса сенаторов не разделятся поровну (разд. 3 ст. I). На практике Вице-президент, впрочем, редко пользуется указанным правом. Например, за восемь лет пребывания в должности Вице-президента Д. Буш участвовал в голосовании Сената только три раза⁹. Фактически полномочия председателя палаты осуществляет Временный председатель (председатель *pro tempore*), избираемый Сенатом для ведения дел палаты в отсутствие Вице-президента. Им может стать только тот сенатор, который принадлежит, как и Спикер Палаты представителей, к партии большинства.

Функции Председателя Сената в целом аналогичны функциям Спикера. Но есть и определенные отличия. Так, Председатель Сената не вправе произвольно осуществлять "право признания". Возможность выступить в дебатах он предоставляет в порядке очерности обращения сенаторов. В целом Временный председатель Сената играет менее важную роль, чем Спикер Палаты представителей. Многие его полномочия берет на себя лидер партии большинства Сената¹⁰.

Комитетская система Конгресса. Конгресс США имеет разветвленную систему комитетов, в которую входят постоянные комитеты палат, объединенные, исследовательские, специальные и согласительные комитеты. Столь богатая палитра отражает разнообразие функций Конгресса и во многом свидетельствует о его активном участии в политической жизни. Ведущая роль в комитетской системе принадлежит *постоянным комитетам* палат. Созданные по соответствующим направлениям законодательной деятельности, они в значительной мере определяют политику

Конгресса. Не случайно многие специалисты называют их центрами власти в Капитолии¹¹. Более 100 лет назад В. Вильсон следующим образом определил роль постоянных комитетов: «Конгресс на сессии — это выставочный Конгресс, Конгресс в комитетах — это рабочий Конгресс»¹². Эта оценка не утратила своей актуальности и в наши дни.

Палата представителей имеет 22, Сенат — 16 постоянных комитетов.

В Палате представителей образованы следующие комитеты: сельского хозяйства; по ассигнованиям; вооруженных сил; по банкам, финансам и городскому развитию; бюджетный; по делам Федерального округа Колумбия; образования и труда; энергетики и торговли; иностранных дел; по правительственной деятельности; администрации палаты; внутренних дел; юридический; торгового флота и рыболовства; почтового ведомства и гражданской службы; общественных работ и транспорта; правил; науки, астронавтики и технологического прогресса; малого бизнеса; стандартов должного поведения; по делам ветеранов; путей и средств.

В Сенате созданы постоянные комитеты: сельского хозяйства, продовольствия и лесных ресурсов; ассигнований; вооруженных сил; банков, жилищного строительства и городского развития; бюджетный; торговли, науки и транспорта; энергетики и природных ресурсов; окружающей среды и общественных работ; по финансам; внешних отношений; правительственной деятельности; юридический; труда и людских ресурсов; правил и администрации; малого бизнеса; по делам ветеранов¹³.

Регламенты палат достаточно четко фиксируют предметную компетенцию каждого из комитетов, выделяя около 200 вопросов их ведения¹⁴.

Возглавляют постоянные комитеты председатели, которые избираются от партии большинства, соответственно, Палаты представителей и Сената.

На постоянные комитеты падает основная нагрузка по подготовке законопроектов и иных решений палат. И именно от их позиции зависит судьба представленных в Конгресс законопроектов: примерно 90% всех законопроектов остаются нерассмотренными Конгрессом в связи с нежеланием либо отказом постоянных комитетов дать им дальнейший ход¹⁵. Приблизительно столько же одобренных ими законопроектов принимаются палатами практически без изменений.

Помимо работы с законопроектами, постоянные комитеты оценивают практику применения законов, контролируют деятельность администрации. Особое значение имеют

проводимые комитетами слушания. Они позволяют выявить не только различные позиции и оппозицию по тем или иным вопросам, но и определенным образом формировать общественное мнение.

В последние годы роль постоянных комитетов снижается. Связано это со все возрастающим значением подкомитетов, которые образуются в рамках практически всех постоянных комитетов палат.

Более кратко рассмотрим иные виды комитетов Конгресса.

Расследовательские и специальные комитеты палат образуются для расследования или изучения каких-либо вопросов, касающихся преимущественно практики применения законодательства, социальных проблем и правонарушений в деятельности правительственных органов. В ряде случаев создавались объединенные специальные комитеты палат Конгресса.

Расследовательские и специальные комитеты имеют право заседать в любое время и в любом месте Соединенных Штатов. Они могут вызывать свидетелей и требовать предоставления необходимых документов. Слушания там, как правило, проводятся открыто. За отказ отвечать на вопросы комитета вызванные на слушания лица могут быть подвергнуты штрафу либо тюремному заключению на срок до одного года¹⁶.

В комитетскую систему Конгресса входят также *объединенные комитеты* Конгресса — специализированные постоянно действующие органы, созданные палатами на паритетных началах на основе соответствующего закона или совместной резолюции палат. В настоящее время в Конгрессе функционируют четыре таких комитета — по экономике, налогообложению, деятельности Библиотеки Конгресса и правительственной печати. По своему значению они неравны: властные полномочия имеют только два комитета — по налогообложению и экономике.

Самостоятельную разновидность объединенных представляют *согласительные комитеты*. Создаются они в каждом отдельном случае при необходимости согласования текстов законопроектов и резолюций между палатами. О роли этих комитетов можно судить по следующему факту. Около 15% всех законов, принимаемых Конгрессом, проходят согласование между палатами¹⁷.

Партийная организация Конгресса. Общая картина Конгресса США была бы неполной, если бы мы не затронули вопрос о роли партийных фракций.

В Конституции США ни слова не сказано о партийной организации Конгресса. К тому времени, когда заседал Фи-

ладельфийский конвент, партий еще не было. Но сегодня их роль и влияние на деятельность Конгресса трудно переоценить.

Партийная организация каждой из палат Конгресса представляет собой следующую структуру: лидеры большинства и меньшинства, "кнуты", политические комитеты и конференции (кокусы) партий.

Лидеры партии большинства и меньшинства палаты избираются тайным голосованием на конференциях (кокусах) фракций. Не являясь должностными лицами палат, они оказывают решающее влияние на проведение законодательных инициатив, распределение членов фракций по постоянным комитетам, назначение докладчиков по тем или иным вопросам.

Связующим звеном между руководством и рядовыми членами фракций являются "кнуты" — выборные партийные функционеры. В их задачи входит обеспечение единства фракций путем принятия соответствующих организационных мер.

Комитеты фракций как коллегиальные органы занимаются выработкой стратегии партии по таким вопросам, как разработка программ законодательной деятельности, обеспечение единства рядов фракции, научное и справочно-информационное обеспечение законодательной деятельности; определение персонального состава постоянных комитетов; проведение избирательных кампаний.

Завершая краткий обзор структуры и функций партийных органов Конгресса, необходимо отметить ряд существенных обстоятельств. Первое. Партийные органы лишены каких-либо юридически значимых механизмов воздействия на депутатов. Второе. Сами фракции далеки от единства. Они раскалываются по линиям как регионального представительства, так и политической ориентации членов Конгресса. Третье. Фракции палат слабо связаны между собой и с центральными органами партий. Указанные особенности во многом объясняются не только слабой организационной структурой политических партий США, но и особым статусом членов Конгресса.

Депутаты Конгресса. Социально-политический портрет членов Конгресса достаточно однороден. Чаще всего это состоятельные, в возрасте от 50 до 60 лет лица, в основном мужчины, белые, протестанты, для которых политика — дело жизни и призвание. Многие из них прошли настоящую политическую школу — от низовых выборных до высших представительных органов штатов. В Конгрессе преобладают юристы (в Сенате более 50%), высок процент бизнесменов, преподавателей, партийных функционеров и журна-

листов. Как правило, до 90% всех депутатов, участвующих в выборах, переизбираются вновь¹⁸.

Правовой статус депутатов определяют такие политико-правовые принципы, как независимость, недопустимость совмещения постов и равноправие всех членов Конгресса.

Формально депутаты не подчиняются воле избирателей, партийных органов и органов власти штатов. Однако действительность вносит на этот счет свои коррективы.

Член Конгресса должен действовать постоянно с оглядкой на своих избирателей: учитывать не только возможную реакцию в соответствующих округах на акты Конгресса, но и добиваться принятия решений (финансовые программы оказания помощи, инвестиции, правительственные контракты и т. п.), которых ждут от него избиратели.

В меньшей степени ощущается зависимость депутатов от партийных фракций Конгресса. Последние, по сути, лишены каких-либо форм воздействия на депутатов. Но и сбрасывать их со счетов также не стоит. От руководства фракций зависит не только поддержка просьб депутата в указанных выше вопросах, но и фактический статус самих депутатов (назначение в престижные комитеты, предоставление слова в дебатах и т. п.).

Не допускается давление на членов Конгресса и со стороны государственных органов штатов. Но не принимать во внимание их требования депутаты тоже не могут, имея в виду угрозу возможной оппозиции на будущих выборах.

Принцип независимости депутатов во многом предопределен теми парламентскими привилегиями, которые закреплены в разд. 6 ст. I Конституции: "Сенаторы и представители получают за свою службу вознаграждение, которое устанавливается законом и выплачивается казначейством Соединенных Штатов. Кроме случаев измены, тяжкого преступления и нарушения общественного порядка, члены палат в силу своего положения не могут быть арестованы во время нахождения на сессии, следования на сессию и возвращения с нее; и ни за какие выступления либо участие в дебатах в любой из палат их не могут подвергнуть допросу в каком-либо ином месте".

С 1990 года сенаторы и члены Палаты представителей имеют жалование в размере 120 тыс. долл. в год. Помимо этого депутаты имеют различные компенсационные выплаты и льготы материального свойства (15 бесплатных поездок в свой округ в течение сессии, бесплатная рассылка почтовых отправок, бесплатные телефонные и телеграфные переговоры, льготное страхование и т. п.). Каждому члену Конгресса предоставляются служебные помещения как в Вашингтоне, так и в том избирательном округе, который

они представляют. У каждого из них есть свой собственный штат помощников. В штате конгрессмена — 18, в штате сенатора — от 20 до 30 человек¹⁹.

Депутатский иммунитет по Конституции ограничен. Член Конгресса, совершивший правонарушение, может быть арестован и привлечен к суду. Ответственность наступает и при отклонении от "правомерной законодательной деятельности". В случае грубого нарушения регламента или этических норм к депутату могут быть применены такие меры, как порицание, выговор, лишение статуса "старшинства", исключение из состава палаты. Последнее наказание применяется по решению не менее чем двух третей членов палаты (разд. 5 ст. I).

Более кратко рассмотрим два следующих принципа правового статуса депутатов.

Принцип равноправия депутатов выражен в праве избирать и быть избранным на руководящие должности палаты и в состав комитетов, в праве законодательной инициативы, в праве участия в дебатах и в голосовании. Но необходимо учесть ряд механизмов, обеспечивающих привилегированное положение тем депутатам, которые занимают ключевые посты либо длительное время пребывают в Конгрессе (система "старшинства").

Принцип недопустимости совмещения постов установлен разд. 5 ст. I Конституции: "Ни сенатор, ни представитель в течение срока, на который они избраны, не могут быть назначены на какую-либо гражданскую должность, учрежденную Соединенными Штатами, если она создана либо содержание по ней увеличено в это же время, и ни одно лицо, состоящее в должности, учрежденной Соединенными Штатами, не может быть членом любой из палат, пока пребывает в этой должности". Указанная норма была установлена в развитие принципа разделения властей, но она служит и цели обеспечения независимого положения членов Конгресса. Рядом законодательных актов действие этого принципа распространено на корпорации, находящиеся в собственности федерации либо под контролем федеральных властей.

Вспомогательные органы Конгресса. Конгресс США, наверное, не мог бы работать столь слаженно, если бы в его распоряжении не было разветвленной системы вспомогательных органов, обеспечивающих реализацию контрольных функций, научно-исследовательское и справочно-информационное обслуживание законодательной деятельности. В ряду этих органов особое место занимают Генеральное отчетное управление, Управление технологических оценок, Бюджетное управление Конгресса, Исследовательская

служба Конгресса, Законодательный совет и Совет по законодательному пересмотру.

Генеральное отчетное управление (ГОУ) образовано в 1921 г. Возглавляет его Генеральный контролер, назначаемый Президентом на 15-летний срок. В штате ГОУ — более 5 тыс. человек, в основном специалистов в области финансов, экономики и права. В задачи управления входит финансовый контроль за деятельностью исполнительных органов власти и осуществлением утвержденных Конгрессом программ. О результатах своих исследований Управление непосредственно докладывает Конгрессу. Помимо контрольных функций ГОУ ведет исследовательские работы по оценке эффективности предлагаемых Президентом и принимаемых Конгрессом программ²⁰.

Управление технологических оценок (УТО) создано в 1972 г. Возглавляет его совет, в который входят директор УТО, шесть сенаторов и шесть членов Палаты представителей. В штате Управления немногим менее 150 человек, но ежегодно по договорам к его работе привлекается более 2 тыс. экспертов. В задачи УТО входит: оказание помощи комитетам Конгресса при разработке соответствующих законопроектов и программ, финансируемых из бюджета, протведение долговременных научно-исследовательских работ по различным направлениям науки и техники²¹.

Бюджетное управление Конгресса (БУК) создано в 1974 г. В штате Управления около 250 человек. В задачи БУК входит разработка ежегодных докладов по бюджету для бюджетных комитетов палат. Оно разрабатывает также прогнозы экономического воздействия финансовых законопроектов и резолюций. В начале каждого финансового года БУК представляет 5-летний прогноз поступлений налогов в бюджет и текущих расходов правительства. По требованию бюджетных и иных комитетов Конгресса Управление осуществляет исследование и по другим вопросам бюджетной политики. О его роли можно судить по тому факту, что в основу подготовки федерального бюджета нередко кладутся расчеты, выполненные БУК, а не аппаратом, непосредственно подчиненным Президенту²².

Исследовательская служба Конгресса (ИСК) функционирует в рамках Библиотеки Конгресса с 1914 г. По поручению членов Конгресса и постоянных комитетов палат она осуществляет следующие виды работ: аналитические справки, консультации, заключения по законопроектам. Помимо этого ИСК оказывает содействие в проведении слушаний в Конгрессе, проводит семинары для членов Конгресса и координирует программы научно-исследовательских работ. Формируется она на непартийной основе (без учета пар-

тийной принадлежности, как, впрочем, и все другие вспомогательные органы Конгресса). В штате ИСК состоит около 860 человек. Ежегодно Служба дает информацию на 300—400 тыс. запросов членов и комитетов Конгресса²³.

В ряду вспомогательных органов Конгресса следует указать также Законодательный совет и Совет по законодательному пересмотру. В штате первого — 52, второго — 18 человек. В функции этих органов входит сбор, анализ и обобщение информации по правовым вопросам, составление перспективных планов законопроектных работ, консультации, разработка законопроектов²⁴.

В общей сложности в аппарате членов Конгресса и подведомственных ему органов работает около 30 тыс. человек, что во многом и предопределяет высокую активность законодательной власти в целом.

Легислатуры штатов

Законодательная власть в штатах принадлежит легислатурам, которые, как мы увидим позже, не только отступают от той модели, по которой построен Конгресс США, но и заметно отличаются друг от друга, что, в общем, и неудивительно с учетом особенностей исторического развития и конституционных установлений штатов.

Структура и порядок формирования. По своей структуре легислатуры штатов представляют традиционную модель двухпалатного парламента, в котором функции контролирующей палаты вверяются сенату, формируемому на основе более высоких избирательных цензов и обладающему меньшим численным составом по сравнению с нижней палатой.

В большей части штатов в палату представителей могут быть избраны лица, достигшие 21 года, прожившие не менее 2—3 лет в штате и не менее одного года в избирательном округе. При выборах в сенат действуют повышенные цензы: в их состав могут быть избраны лица, достигшие 25 лет (в 9 штатах повышен и ценз оседлости)²⁵.

К этим общим условиям отдельные конституции добавляют такие требования к кандидатам, как "мудрость", "честность", "целостность характера", "бескорыстие" и т. п. До недавнего времени подобные формулировки не имели какого-либо практического значения. Но в 1985 г. они неожиданно обрели вполне реальный смысл благодаря поправке к Конституции Калифорнии, которая предусмотрела возможность смещения с должности в судебном порядке тех лиц, которые добились избрания посредством ложных и клеветнических заявлений²⁶.

В большей части штатов сенаторы избираются на 4 года (в 12 штатах — на два года). Численный состав верхней палаты колеблется от 20 — в Аляске и Неваде до 67 сенаторов — в Миннесоте. Члены палат представителей (в отдельных штатах они называются иначе: ассамблеи, палаты делегатов и т. д.) избираются на два года, и только в 4 штатах — на 4 года. Наименьшее число законодателей включают палаты представителей Аляски и Невады — по 40 человек. Самая многочисленная из нижних палат в Нью-Гемпшире. В ее состав избирается 400 человек, т. е. один депутат примерно от 2700 жителей, в то время как в крупнейшем американском штате Калифорния один член Ассамблеи избирается от более чем 220 тыс. жителей²⁷.

Лишь один штат — Небраска в 1934 г. отказался от двухпалатной парламентской системы. Попытки проведения аналогичных реформ в других штатах были неудачны. Объяснение этому кроется в политических мотивах, в первую очередь в стремлении обеспечить действенный контроль за нижней, более представительной палатой. Иные соображения — экономичности, удобства, целесообразности, свидетельствующие в пользу однопалатной структуры легислатур, редко принимаются во внимание или отбрасываются из-за бесспорных, с точки зрения правящих сил, преимуществ сохранения сената. Действительно, многие проекты демократических нововведений в области гражданских прав, социально-экономического регулирования были отвергнуты именно сенатами.

Формы деятельности легислатур. Основными формами работы легислатур являются сессии и постоянные комитеты палат. В последние годы конституционная регламентация этих форм законодательной деятельности во многом изменилась. В 1995 г. уже в 37 штатах предусматривалось проведение ежегодной сессии легислатуры, причем в 12 штатах ее продолжительность не была ограничена, а еще в 11 — допускалась возможность ее продления. В 13 штатах законодательные органы созываются раз в два года²⁸. Практически все конституции предусматривают созыв специальных сессий. Но если 15 лет назад большая часть конституций отказывали законодателям в праве самостоятельно или дополнительно к предложениям губернатора выдвигать на специальных сессиях собственные программы законодательных мероприятий, то сейчас это ограничение действует только в 13 штатах²⁹.

Большое внимание в ревизии конституционного статуса легислатур уделяется организации комитетской системы представительных органов. В ее совершенствовании не без оснований усматривают единственный противовес бюрократии

тии исполнительной власти. В настоящее время многие дефекты комитетской системы устранены: сокращено общее число постоянных комитетов, более четко определена компетенция, улучшена техническая оснащенность и финансовая база. Указанные нововведения осуществлены практически всеми штатами, за исключением Северной Каролины. В составе ее легислатуры функционируют 53 постоянных комитета в Палате представителей и 34 — в Сенате. В среднем в легислатурах штатов в каждой из палат действует не более чем по 20 постоянных комитетов³⁰.

Не имея возможности раскрыть особенности комитетской системы в различных штатах, ограничимся обзором ее организации в одном штате — Массачусетсе. Как и на федеральном уровне, система комитетов легислатуры этого штата включает постоянные комитеты палат, объединенные комитеты легислатуры и специальные, или расследовательские, комитеты.

В Сенате Массачусетса образованы комитеты правил, путей и средств; законопроектов, принятых к третьему чтению; финансового контроля и надзора; депутатской этики.

В Палате представителей созданы комитеты правил, путей и средств; законопроектов, принятых к третьему чтению; депутатской этики; персонала и администрации; финансового контроля и надзора³¹.

Даже из перечня постоянных комитетов легислатуры Массачусетса можно сделать вывод о том, что роль их не сопоставима с той ролью, которая принадлежит постоянным комитетам Конгресса. В Массачусетсе, как и во многих других штатах, законопроектную работу ведут в основном объединенные комитеты, созданные в соответствии с законом. По Закону 1985 г. в легислатуре Массачусетса образованы объединенные комитеты: по банкам и банковской деятельности; торговли и труда; по делам графств; уголовной юстиции; образования, искусств и гуманитарных наук; избирательных законов; энергетики; федеральной финансовой помощи; межправительственных отношений; жилищного строительства и городского развития; социальных служб и по делам престарелых; страхования; судебной власти; местных вопросов; природных ресурсов и сельского хозяйства; государственной службы; налоговый; транспорта.

Каждый из объединенных комитетов состоит из 6 членов Сената и 11 членов Палаты представителей. Делегации палат имеют в них равные права. По Закону объединенные комитеты рассматривают законопроекты, оценивают эффективность законодательства и проводят расследования по вопросам, относящимся к их компетенции³².

Помимо объединенных комитетов легислатура Массачусетса может создавать специальные, или расследовательские, комитеты для выяснения того или иного вопроса или проведения расследований. Комитеты легислатуры Массачусетса имеют право вызывать свидетелей и требовать предоставления необходимых документов.

Классификация легислатур штатов. По оценкам Национальной конференции легислатур штатов, законодательные собрания штатов могут быть разделены на три группы³³.

К первой отнесены профессионально действующие легислатуры Калифорнии, Иллинойса, Массачусетса, Мичигана, Нью-Йорка, Огайо, Пенсильвании и Висконсина. Для них характерны неограниченные по времени сессии, усовершенствованная система комитетов, значительное число вспомогательных органов, высокое жалование законодателей. Так, в Нью-Йорке жалование законодателей составляет 57500 долл. в год³⁴. Последнее обстоятельство имеет немаловажное значение, обеспечивая большую стабильность состава легислатур.

Ко второй группе отнесены непрофессионально действующие легислатуры 17 штатов (например, Нью-Гемпшира, Коннектикута, Джорджии, Оклахомы, Западной Вирджинии и Алабамы), которые проводят ограниченные по времени сессии, имеют несовершенную систему комитетов, недостаточное число вспомогательных органов и низкие размеры вознаграждения законодателей. Например, в Нью-Гемпшире размер вознаграждения составляет только 100 долл., а в Алабаме — 400 долл. в год³⁵. Для этих легислатур характерен высокий уровень обновления состава законодателей (до 40%) после каждых парламентских выборов.

В третью, промежуточную группу включены легислатуры тех 25 штатов (Флориды, Миссури, Нью-Джерси, Вирджинии, Мэна, Северной Каролины и ряда других), которые по своему потенциалу приближаются к легислатурам первой группы.

В целом, подводя итоги реформ организации легислатур, следует отметить существенный прогресс в деле совершенствования законодательной власти штатов, которая, как утверждают многие американские специалисты, может со временем встать в один ряд с Конгрессом США³⁶.

Исполнительная власть

Президент США

Порядок избрания и общая характеристика. Во главе исполнительной власти стоит Президент США, объем вла-

стных полномочий которого ставит его едва ли не на первое место среди президентов демократических стран.

Согласно Конституции США Президентом может быть избран гражданин США по рождению, старше 35 лет, проживший на территории США не менее 14 лет. Президент и Вице-президент должны принадлежать к одной политической партии, но не могут быть жителями одного и того же штата. Кандидаты на президентский пост от демократической и республиканской партий определяются по итогам первичных выборов — праймериз — на национальных конвентах (съездах) партий.

Таковы формальные требования, предъявляемые к кандидатам. Однако в политической практике они дополняются целым рядом условий и обстоятельств. Как правило, больше шансов на избрание имеют представители крупных штатов, белые, протестанты, политики, достигшие известных вершин в политической жизни. Не случайно в последние годы президентами чаще всего избираются губернаторы штатов. Большое значение имеет имидж кандидатов, или тот образ, который складывается в сознании избирателей. Более предпочтительны шансы у тех, кто имеет репутацию добропорядочного, решительного, здравомыслящего человека, кто сам пробил себе дорогу в жизни. Но едва ли не решающее значение имеет наличие необходимых денежных средств³⁷. Президентские кампании в США стоят больших денег, собрать которые в состоянии не каждый. Финансирование избирательных кампаний тяжелым бременем ложится и на государство. На проведение первичных выборов в 1992 г. основные претенденты на президентский пост от демократической и республиканской партий Б. Клинтон и Д. Буш израсходовали по 8 млн. долл., выделенных из государственных средств. Помимо этого для подготовки к выборам каждый из претендентов получил из бюджета около 50 млн. долл.³⁸

Президент избирается на 4 года. В должности он может пребывать не более двух сроков. В том случае, если по причине смерти или отставки прежнего Президента президентский пост занимает Вице-президент, общий срок его полномочий должен быть менее 10 лет.

Президент избирается коллегией выборщиков. В настоящее время в нее входят 538 человек. От каждого из 50 штатов избирается столько выборщиков, сколько сенаторов и представителей они имеют в Конгрессе; от Федерального округа Колумбия — 3 (XXIII поправка к Конституции). Выборщики избираются единым списком по мажоритарной системе относительного большинства. Партия, чей список набрал наибольшее число голосов, «забирает» всех выбор-

щиков штата. Президентские выборы проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года. В первый понедельник после второй среды декабря того же года выборщики собираются в столицах своих штатов, если только иное место проведения голосования не определено законодательными актами штатов, и голосуют, как правило, за кандидатов своей партии. Случаи отступления от этой нормы крайне редки³⁹.

Для избрания Президента и Вице-президента необходимо абсолютное большинство голосов выборщиков. Если ни один из претендентов его не имеет, Президент избирается Палатой представителей из числа трех претендентов, набравших наибольшее число голосов. Голосование в Палате представителей в этом случае проводится по штатам, причем независимо от численности депутатов каждый из штатов имеет один голос. Кворум составляют делегации по крайней мере двух третей штатов. Голосование проводится по бюллетеням. Побеждает тот претендент, который наберет большинство голосов всех штатов. Предусмотренная XII поправкой к Конституции экстраординарная процедура избрания Президента была применена только один раз — в 1824 г., когда Палата представителей избрала Президентом США Дж. Адамса. (Выборы Вице-президента в описанном выше случае осуществляет Сенат.) Громоздкая процедура избрания Президента и Вице-президента нередко вызывает заслуженную критику. Но все попытки заменить косвенные выборы прямыми успехами не имели. Последняя по времени инициатива была предпринята в 1979 г., когда сенатор Б. Бэйх представил поправку к Конституции США, поддержанную Президентом Дж. Картером. Однако какого-либо понимания со стороны Сената инициаторы поправки так и не нашли⁴⁰. Свою роль сыграли сила традиции и нежелание менять в целом отлаженный механизм проведения выборов.

В должность Президент вступает 20 января в год, следующую за годом проведения выборов. При этом Президент приносит присягу в следующей форме: «Я торжественно клянусь (или заявляю), что буду добросовестно исполнять должность Президента Соединенных Штатов и по мере всех своих сил поддерживать, охранять и защищать Конституцию Соединенных Штатов». Жалованье Президента составляет 200 тыс. долл. в год. Помимо этого, он дополнительно получает 50 тыс. долл. на покрытие текущих расходов по должности. Сумма транспортных расходов установлена в размере 100 тыс. долл. в год. Ежегодно 20 тыс. долл. выделяются на представительские расходы⁴¹.

В случае смерти, отставки, неспособности Президента исполнять обязанности по должности его пост занимает

Вице-президент. После Вице-президента власть Президента в нижеприведенной очередности наследуют: Спикер Палаты представителей, Временный председатель Сената, Государственный секретарь, Министр финансов, Министр обороны, Генеральный атторней, министры внутренних дел, сельского хозяйства, торговли, труда, здравоохранения и социальных служб, жилищного строительства и городского развития, транспорта, энергетики, образования⁴².

Структура исполнительной власти. Согласно Конституции вся исполнительная власть принадлежит Президенту. Он руководит и осуществляет полный контроль за деятельностью системы органов федерального управления, о которой Конституция упоминает лишь в связи с импичментом, правом Президента назначать на должности в государственном аппарате США и полномочием требовать предоставления отчетов от подчиненных ему органов. В настоящее время система органов федерального управления включает такие звенья, как Исполнительное управление Президента, министерства, независимые агентства и правительственные корпорации.

Исполнительное управление Президента (ИУП) было создано в 1939 г. Основные его функции — консультирование Президента, разработка общего политического курса, координация деятельности различных звеньев исполнительной власти. Самостоятельных полномочий ИУП не имеет. Президент сам определяет, как оно должно функционировать и какие полномочия будут предоставлены его подразделениям.

В состав Исполнительного управления Президента входят: Служба Белого дома; Служба Вице-президента; Административно-бюджетное управление; Совет экономических консультантов; Совет национальной безопасности; Управление Специального представителя на торговых переговорах; Управление по вопросам политического развития; Совет по качеству окружающей среды; Управление по науке и технике; Административная служба⁴³.

Исполнительное управление Президента играет все большую роль в политической жизни, нередко отесняя министерства и ведомства, образуемые на основе закона.

Сейчас в США существует 14 министерств: Министерство сельского хозяйства; Министерство торговли; Министерство обороны (включает три самостоятельных департамента — армии, военно-морского флота, военно-воздушных сил); Министерство образования; Министерство энергетики; Министерство здравоохранения и социальных служб; Министерство жилищного строительства и городского развития; Министерство внутренних дел; Министерство юсти-

ции; Министерство труда; Государственный департамент (Министерство иностранных дел); Министерство транспорта; Министерство финансов; Министерство по делам ветеранов.

В функции отраслевых министерств входят исполнение законов и осуществление национальных программ в соответствующих сферах общественно-политической и экономической жизни. Какого-либо самостоятельного значения министерства не имеют и должны действовать строго в рамках той политики, которую определяет Президент.

Особое место в структуре исполнительной власти занимают независимые агентства и правительственные корпорации. В их числе такие влиятельные органы, как ФБР и ЦРУ, Комиссия по гражданским правам и Федеральная комиссия по выборам, Комиссия междуштатной торговли и многие другие органы. Отличие независимых агентств от министерств при всем их многообразии заключается в большей самостоятельности и в относительной обособленности от администрации Президента⁴⁴.

В заключение следует сказать о президентском кабинете, который не предусмотрен Конституцией и законодательством, но тем не менее играет важную роль в организации федерального управления. В состав кабинета входят все министры. В его заседаниях принимают участие Вице-президент, помощники Президента, главы важнейших ведомств. Президент сам определяет, кто должен присутствовать на заседаниях, а также устанавливает периодичность их созыва. Как правило, заседания кабинета проводятся не чаще одного раза в месяц. Каких-либо актов кабинет не принимает. Право издания нормативных актов принадлежит Президенту либо тем лицам, которым он делегирует это право.

В общей сложности в аппарате федеральной исполнительной власти занято около 3 млн. государственных служащих⁴⁵.

Губернаторы штатов

Порядок избрания и общая характеристика. Во главе исполнительной власти штата стоит губернатор, занимающий в политической системе место, сопоставимое с положением Президента США. В последние годы статус губернатора заметно повысился. Так, сегодня глава исполнительной власти избирается на 4 года в 47 штатах. Во многих — устранено запрещение быть избранным на губернаторский пост повторно. К 1995 г. это ограничение сохранялось в конституциях только 2 штатов. В 25 штатах губернатор может

быть избран на два года, в остальных — право быть переизбранным не ограничено⁴⁶. Возрастной ценз для кандидатов в губернаторы, как правило, составляет 30 лет, а ценз оседлости — 5—7 лет⁴⁷. Тем же требованиям должны отвечать и лейтенант-губернаторы, должности которых учреждены в 47 штатах и которые осуществляют функции, аналогичные функциям Вице-президента США.

Одна из существенных особенностей исполнительной власти — ее раздробленность. Помимо губернатора и лейтенант-губернатора непосредственно электоратом избирается целый ряд других должностных лиц штата: секретари (38 штатов), атторней (43 штата), казначей (38 штатов) и т. д.⁴⁸ Получая мандат от самих избирателей, эти лица часто только формально признают приоритет губернатора. А конфликты неизбежно возникают, когда на ключевых постах в администрации штата оказываются представители разных партий или политических течений.

Еще одна характерная черта аппарата управления в штатах — наличие большого, а подчас просто огромного числа департаментов, агентств и ведомств с крайне запутанной структурой, перекрещивающейся компетенцией, межведомственными конфликтами. Какая-либо координация их деятельности или контроль за ней весьма затруднительны не только из-за обилия органов управления, но и потому, что многие из них выведены из подчинения главе исполнительной власти, формируются на более длительный срок (6, 8 или 10 лет) и обладают самостоятельной финансовой базой (ежегодное финансирование их деятельности в четко зафиксированном проценте от бюджетных поступлений предусматривается законодательством).

Структура исполнительной власти. Сейчас практически во всех штатах проводятся реформы, призванные усовершенствовать организацию исполнительной власти и усилить контроль за деятельностью органов управления. Так, все чаще американские штаты обращаются к федеральной модели формирования исполнительной власти. Главы ведомств, агентств и департаментов избираются в соответствии с формулой “по совету и с согласия” сената, демонстрирующей свои неоспоримые преимущества в деле повышения статуса главы исполнительной власти. Далее, более чем в 20 штатах проведено объединение многочисленных агентств и ведомств в рамках укрупненных департаментов. В Джорджии, например, в результате реформы более 300 органов управления были объединены в рамках 22 департаментов⁴⁹. Отдельные штаты, следуя примеру федерации, предоставили губернатору право самостоятельно разрабатывать конкретные формы реорганизации исполнительной власти.

Другое направление реформы — учреждение системы кабинетов, действующей сегодня в 40 штатах. В пяти из них создание кабинета при губернаторе предусмотрено конституцией. В остальных эти органы образованы статутным законодательством, решением губернатора либо действуют в силу устоявшейся традиции или практики. В большинстве случаев состав кабинета определяется самим губернатором и в него входят главы основных департаментов и ведомств (от 5 — в Айове до 42 — в Иллинойсе)⁵⁰. Полномочия кабинета невелики, право принятия обязательных решений ему предоставляется крайне редко. Практическое его назначение состоит в том, чтобы выполнять функции совещательного и координационного центра при губернаторе.

В последние годы во многие конституции были внесены специальные нормы, закрепляющие принципы организации государственной службы. Развернутая регламентация этого вопроса содержится в Конституции Колорадо: “Назначение и продвижение по службе служащих штата осуществляется в соответствии с заслугами и профессиональной пригодностью, устанавливаемыми на конкурсной основе в ходе экзаменов на компетентность, безотносительно к тому, каковы раса, происхождение, цвет кожи либо политическая принадлежность претендентов”⁵¹.

Организация исполнительной власти в Мэриленде. Более полное представление о структуре исполнительной власти в штатах может дать описание органов управления Мэриленда, где наряду с губернатором непосредственно населением избираются лейтенант-губернатор, генеральный атторней и аудитор штата.

В Мэриленде действуют 16 департаментов: сельского хозяйства; бюджетного и финансового планирования; экономики и трудоустройства; образования; окружающей среды; общественных служб; здравоохранения; жилищного и коммунального развития; людских ресурсов; по делам молодежи; лицензирования и регулирования; природных ресурсов; государственной службы; общественной безопасности.

Помимо департаментов в структуру исполнительной власти входят ведомство секретаря штата, управление общественных работ (в составе губернатора, аудитора и казначея) и ряд административных агентств: оценки стоимости имущества и налогообложения; по проведению лотерей; по военным вопросам; по делам престарелых и др.

Деятельность органов управления координирует кабинет губернатора. В его состав входят 20 человек (губернатор, лейтенант-губернатор, генеральный атторней, казна-

чей, аудитор, секретарь штата и главы ряда ведущих министерств и ведомств). Заседания кабинета проводятся еженедельно.

При Управлении делами губернатора создано несколько ведомств: по делам инвалидов; по вопросам детства, подростков и семьи; по делам меньшинств; этики государственной службы и т. д. Следует упомянуть также специальные комиссии, например по правам человека, по вопросам алкоголизма и наркомании.

В общей сложности на государственной службе Мэриленда занято более 100 тысяч человек⁵².

Завершая обзор организации исполнительной власти в штатах, следует отметить ее полную самостоятельность, независимость от Президента и иных федеральных органов. Они не вправе вмешиваться в ее деятельность, если нет нарушений федерального права. По Конституции Президент не может давать указания губернаторам штатов, смещать их с должности, отменять принятые ими решения. Вместе с тем нельзя говорить о полной обособленности двух уровней исполнительной власти. Кроме конституционных норм, обеспечивающих высокую степень их интеграции (в частности, все должностные лица субъектов федерации присягают на верность Конституции США), можно отметить целый ряд неформальных средств, которые Президент использует для воздействия на органы исполнительной власти штатов. В их числе официальные встречи, обещания поддержки в избирательных кампаниях, размещение правительственных контрактов, оказание финансовой помощи и многое другое. Ну а в тех случаях, когда указанные средства не срабатывают, остается самое испытанное — обращение в федеральные суды.

Судебная власть

Федеральная судебная система

Конституция США крайне немногословна в отношении федеральной судебной системы. Она закрепляет только статус Верховного суда. Нижестоящие суды формируются на основе текущего законодательства. В настоящее время федеральная судебная система имеет трехзвенную структуру, в которую входят районные суды, окружные апелляционные суды и Верховный суд США.

Верховный суд США. Верховный суд США состоит из 9 судей, назначаемых Президентом по совету и с согласия Сената пожизненно. Следует признать, что Сенат наиболее

требовательно подходит к утверждению именно судей Верховного суда. Тщательно проверяются не только профессиональная подготовка, но и политические взгляды и даже те “темные страницы” биографий, которые относятся к весьма давнему времени. Так, в 1987 г. судье Борку было отказано в праве стать членом Верховного суда по причине его консервативных воззрений, а судье Гинзбургу — за потребление марихуаны в бытность его профессором права⁵³. Как правило, судьями Верховного суда становятся выпускники престижных юридических колледжей, из состоятельных семей, в возрасте 50—60 лет, прошедшие долгий путь — от адвокатов до судей нижестоящих федеральных судов или верховных судов штатов.

Верховный суд работает в сессионном порядке. Судебная сессия начинается в первый понедельник октября и завершается обычно к июню следующего года. Руководит работой Верховного суда Председатель на основе федерального законодательства и Правил, принятых самим судом⁵⁴. Особую роль в деятельности Верховного суда играет Генеральный солиситор, который назначается Президентом по совету и с согласия Сената для представления в федеральных судах “интересов Соединенных Штатов”. В обязанности Генерального солиситора входит консультирование судов по вопросам права. Однако обязательной силы мнения Генерального солиситора не имеют. Примечательны слова судьи федерального апелляционного суда Л. Хэнда: “Конечно, плохо, что Верховный суд не прислушивается к нему, но я был бы проклят, если бы ко мне не прислушался какой-нибудь Генеральный солиситор”⁵⁵.

В общей сложности в Верховный суд США поступает ежегодно около 4 тыс. дел. В большинстве случаев они отклоняются. Но примерно 150—200 дел рассматриваются Верховным судом в полном объеме.

Юрисдикция Верховного суда делится на первоначальную и апелляционную.

В качестве первой и исключительной инстанции Верховный суд рассматривает споры между двумя или большим числом штатов.

В первоначальную, но не исключительную юрисдикцию Верховного суда попадают также дела, в которых стороной по делу выступает посол или дипломатический представитель иностранного государства; споры между США и отдельным штатом; иски или дела, возбуждаемые штатом против граждан другого штата или иностранцев (разд. 2 ст. II Конституции; параграф 1251 свода законов США).

В порядке апелляции в Верховный суд из федеральных апелляционных судов поступают дела:

“(1) посредством приказа об истребовании дела, издаваемого по гражданскому или уголовному делу на основании петиции любой стороны, представленной до или после вынесения решения или постановления;

(2) по сертификату апелляционного суда... удостоверяющему тот вопрос права, в отношении которого в гражданском или уголовном деле желательно получить указание... Верховного суда” (параграф 1254 Свода законов США)⁵⁶.

До 25 сентября 1988 г. в Верховный суд в обязательном порядке поступали апелляции на решения федеральных судов первой инстанции о признании неконституционности федеральных законов и апелляции на решения федеральных апелляционных судов о неконституционности законов штатов. После изменения юрисдикции Суда случаев прямых апелляций, подлежащих обязательному рассмотрению Верховным судом, стало заметно меньше. Теперь Верховный суд сам определяет, какие из указанных дел посредством приказа об истребовании дела или по сертификату апелляционного суда поступают к нему на рассмотрение⁵⁷.

Таким же образом ограничено и право апелляций на решения верховных судов штатов. В настоящее время Верховный суд США пересматривает их только в порядке истребования дела в тех случаях, “когда ставятся под сомнение правовая сила договора или закона Соединенных Штатов, а также основанные на федеральном праве вопросы статуса, прав, привилегий или иммунитета, либо ставится под сомнение правовая сила закона штата на том основании, что он противоречит Конституции, законам или договорам Соединенных Штатов”⁵⁸.

Большое число дел, поступающих в Верховный суд, потребовало выработки определенных критериев их отбора.

Прежде всего, предмет иска должен подпадать под юрисдикцию Верховного суда (наличие “федерального вопроса”). Далее, обязателен факт “действительного спора” между сторонами. Суд не рассматривает гипотетические ситуации, построенные на предположениях. Истец должен иметь существенный правовой интерес в исходе дела, обладать процессуальной правоспособностью, доказать наличие “логической связи” между интересом, который он отстаивает, и предметом иска. Основанием к отклонению иска может служить “политический вопрос”: он, как полагает Верховный суд, должен решаться во внесудебном порядке.

Решение о принятии дела к производству выносится голосами по меньшей мере четырех судей Верховного суда США⁵⁹.

В случае принятия дела к производству Верховный суд не вправе ограничиться рекомендациями или высказыванием мнения. Дело должно быть разрешено по существу. Решение по нему готовит Председатель либо по его поручению один из судей Верховного суда. Судьи, несогласные с решением большинства, могут индивидуально или совместно подготовить особое мнение (*dissent opinion*). Возможно также представление “совпадающего мнения” (*concurrent opinion*) в том случае, если кто-либо из судей, не возражая по существу, несогласен с мотивацией решения по делу.

Деятельность Верховного суда обеспечивает аппарат, в состав которого входят клерк (секретарь) суда, отвечающий за ведение документации; маршал, обеспечивающий порядок и контролирующий работу персонала; репортер (*reporter*), публикующий решения суда; библиотекарь, обслуживающий судей и адвокатов, которые допущены к практике в Верховном суде США.

Федеральные апелляционные суды. На следующей ступени федеральной судебной системы стоят федеральные апелляционные суды.

Сейчас действуют 13 апелляционных судов. Все они, кроме одного, построены по территориальному принципу, охватывая от одного до десяти штатов и территорий. Тринадцатый — Федеральный апелляционный суд — имеет общенациональную юрисдикцию.

Как и судьи Верховного суда США, судьи федеральных апелляционных судов назначаются Президентом по совету и с согласия Сената пожизненно. Их численный состав колеблется от 4 до 23 судей. По предписанию Верховного суда его Председатель и судьи на время перерыва в работе Суда могут быть временно направлены в окружные апелляционные суды. Деятельностью последних руководят Главные судьи, которые назначаются на 7-летний срок из числа судей не старше 70 лет, имеющих наибольший стаж пребывания в должности⁶⁰.

Территориальные апелляционные суды рассматривают апелляции на решения районных судов, за исключением тех дел, которые подведомственны Верховному суду США. Помимо этого апелляционные суды пересматривают постановления Суда по налоговым делам и решения независимых агентств, наделенных квазисудебными функциями. Ежегодно через территориальные апелляционные суды проходит около 30 тыс. дел.

Особую юрисдикцию имеет Федеральный апелляционный суд. Образованный в 1982 г., он рассматривает апелляции на решения Претензионного суда, Бюро по патентам и торговым маркам, Суда по делам внешней торговли и неко-

торых других ведомств. Ряд дел поступает в Федеральный апелляционный суд из районных федеральных судов (патентные и претензионные споры).

Первоначальной юрисдикцией федеральные апелляционные суды не обладают.

Районные федеральные суды. На нижней ступени федеральной судебной системы стоят районные федеральные суды. На территории собственно Соединенных Штатов действуют 89 таких судов. На иных территориях, подведомственных США (Пуэрто-Рико, Гуам и другие), создано еще пять. В каждом из штатов есть по меньшей мере один районный федеральный суд, члены которого назначаются Президентом по совету и с согласия Сената пожизненно. Тот же порядок и те же условия назначения существуют для судей районных судов Федерального округа Колумбия и Пуэрто-Рико. Судьи районных судов Гуама, Вирджинских и Северно-Марианских островов назначаются на 10-летний срок.

В состав районных федеральных судов входят в зависимости от числа судебных дел от 1 до 27 судей⁶¹. Деятельностью этих судов руководят председатели (при наличии в составе суда не менее 3 судей), которые назначаются на 7-летний срок из числа судей не старше 70 лет, имеющих наибольший стаж пребывания в должности. Всего в судейский корпус районного звена входят 575 судей.

Районные федеральные суды рассматривают дела в первой инстанции. Ежегодно они разрешают около 250 тыс. гражданских и 40 тыс. уголовных дел⁶².

Особый порядок установлен в отношении дел о банкротствах. Районные федеральные суды могут их передать специально назначенным судьям по делам о банкротствах. Назначаются они на 14-летний срок федеральными апелляционными судами. В общей сложности данный судейский корпус составляют около 230 судей, рассматривающих порядка 350 тыс. исков в год⁶³.

Федеральные суды специальной юрисдикции. Федеральная судебная система включает также суды специальной юрисдикции, среди которых следует выделить Федеральный суд по делам международной торговли, Федеральный претензионный суд, Федеральный налоговый суд.

Федеральный суд по делам международной торговли разбирает споры по вопросам международной торговли и таможенных платежей. Он состоит из 9 судей, назначаемых Президентом пожизненно.

Федеральный претензионный суд рассматривает жалобы граждан и частных предприятий с требованиями о возмещении ущерба, причиненного действиями федераль-

ных властей. В данный Суд могут обращаться правительства и граждане других государств, но только в том случае, если такое же право предоставлено в этих государствах гражданам США. В состав Суда входят 16 судей, назначаемых Президентом по совету и с согласия Сената на 15-летний срок. Через Федеральный претензионный суд проходит множество дел — от самых крупных (например, в случае расторжения правительственного контракта) до совсем незначительных (компенсация за вынужденный прогул при незаконном увольнении). В этом Суде федеральное правительство не имеет как сторона по делу каких-либо дополнительных привилегий и прав⁶⁴.

Федеральный налоговый суд рассматривает споры между налогоплательщиками и Федеральной налоговой службой. Суд состоит из 19 судей, назначаемых Президентом на 15 лет.

Органы судейского самоуправления. Помимо указанных судов федеральная судебная система включает также особые органы судейского самоуправления, которые обеспечивают решение административных вопросов в рамках самой судебной системы, что во многом обеспечивает высокую степень ее независимости от исполнительной власти. Эти органы включают судейские советы и судейские конференции как на окружном, так и на общенациональном уровнях⁶⁵.

Судейский совет округа состоит из главного судьи округа, нескольких окружных судей и по меньшей мере двух районных судей. Совет имеет право принимать административные решения, в частности по перестановке судей для обеспечения равномерной загрузки судов.

В судейскую конференцию округа входят все окружные и районные судьи, судьи судов по делам о банкротствах, высшие чиновники указанных судов, а также определенное число адвокатов. Собираются они ежегодно для обсуждения программ по совершенствованию судебной практики.

На общенациональном уровне Судейская конференция состоит из Председателя Верховного суда, 13 председателей федеральных апелляционных судов и 12 районных судей, избираемых на 3-летний срок по своим округам. Конференция собирается не реже одного раза в год с целью обсуждения проблем судоустройства и выработки рекомендаций по изменению законодательства.

Административные функции по обеспечению деятельности судов осуществляет Административная служба федеральных судов, директор которой назначается Верховным судом США.

В целом для федеральной судебной системы характерна высокая степень централизации, что обусловлено не только единой основой организации судов, но и действием принципа *stare decisis*, который обязывает нижестоящие суды следовать решениям вышестоящих.

Судебные системы штатов

Структура и юрисдикция. При всех существенных различиях и особенностях судебных систем каждого из штатов структура их может быть представлена следующим образом. Во главе судебной системы штата стоит Верховный суд. В трех штатах — Массачусетсе, Нью-Гемпшире и Род-Айленде — судьи Верховного суда назначаются пожизненно или выполняют свои функции до достижения 70-летнего возраста. В остальных штатах судьи избираются или назначаются на определенный срок, как правило на 6, 8 или 10 лет. В 43 штатах Верховный суд состоит из 5 или 7 членов, в остальных штатах — из 9⁶⁶.

Следующая ступень — промежуточные апелляционные суды. Созданные в 38 штатах, они имеют задачу разгрузить верховные суды от чрезмерного числа судебных дел.

Далее следуют суды общей юрисдикции — окружные и районные, высшие, канцлерские, суды графств и суды общих исков, которые рассматривают тяжкие уголовные преступления и сложные гражданские дела, одновременно выступая в качестве апелляционной инстанции по отношению к нижестоящим судам.

Наиболее запутана система судов ограниченной юрисдикции — низшего звена судебной иерархии штата. Выступающие под различными наименованиями — мировые суды, магистратские суды и т. д., они практически не поддаются классификации или каким-либо сопоставлениям. В их компетенцию включено рассмотрение мелких правонарушений и исков на сумму до 500 долл.⁶⁷

Затрудняет ознакомление с судебной системой штата и наличие большого числа судов специальной юрисдикции, например по делам о сиротах, наследствах, безопасности дорожного движения и т. п.

Всего в американских штатах действует около 17 тыс. судов.

В целом структура судебной системы остается архаичной несмотря на растущее движение за ее модернизацию. О ней, как справедливо отметил К. Ф. Гуценко, невозможно говорить как о «совокупности взаимосвязанных и организованных судебных органов со строго определенными функциями»⁶⁸.

По порядку формирования судебных органов конституции предлагают три следующие модели: назначение губернатором или легислатурой (12 штатов), избрание электоратом на партийных или непартийных выборах (22 штата), выдвижение судей по «миссурийскому плану», который совмещает признаки первых двух форм (16 штатов)⁶⁹.

Судебная система штата Огайо. Следуя тому же приему описания ветвей власти на примере одного штата, рассмотрим организацию судебной власти в штате Огайо⁷⁰.

Верховный суд Огайо состоит из 7 судей. В первоначальную юрисдикцию Верховного суда входят вопросы, разрешаемые в порядке издания судебных приказов *кво вэрранто*, *мандабус*, *хабеас корпус*, *прохибишн*, *прецеденто* и *сертиорари* (см. ниже), а также споры о допуске к адвокатской практике в штате.

По апелляции на решения Апелляционного суда в Верховный суд штата поступают дела, в которых поднимаются вопросы Конституции США и Конституции штата; дела, рассмотренные Апелляционным судом по первой инстанции; дела, по которым осужденным назначена смертная казнь либо иные меры наказания за совершение тяжких преступлений. Кроме того, в порядке апелляции Верховный суд рассматривает жалобы на решения Апелляционного совета по налоговым спорам и Комиссии общественно необходимых служб.

Апелляционный суд Огайо состоит из 12 территориальных отделений, в каждом из которых работают не менее трех судей. В общей сложности в составе Апелляционного суда — 59 судей.

В первоначальную юрисдикцию этого Суда входят вопросы, разрешаемые в порядке издания судебных приказов *кво вэрранто*, *мандабус*, *хабеас корпус*, *прохибишн*, *прецеденто* и *сертиорари*. По апелляции Апелляционный суд пересматривает решения нижестоящих судов.

На следующей ступени судебной системы стоят суды общих исков, созданные в каждом из 88 графств. В структуру этих судов входят коллегии по делам несовершеннолетних, семейным спорам и вопросам условно-досрочного освобождения. В судах общих исков работают 344 судьи. Там рассматриваются уголовные и гражданские дела в первой инстанции, за исключением тех, которые отнесены к юрисдикции муниципальных судов и судов графств. Помимо этого они разбирают жалобы на решения большей части административных агентств.

На самой нижней ступени стоят муниципальные суды и суды графств. Под юрисдикцию первых подпадают гра-

жданские дела с суммой иска не более 10 тыс. долл. и уголовные преступления, которые караются лишением свободы на срок не более года. В юрисдикцию вторых входят дорожно-транспортные дела, мелкие правонарушения и гражданские дела с суммой иска не более 500 долл.

Наконец, общую судебную систему дополняют суды специальной юрисдикции — претензионные суды, которые рассматривают дела о причинении ущерба жизни, здоровью и собственности граждан.

Все судьи избираются населением штата без указания партийной принадлежности кандидатов на 6-летний срок, за исключением судей претензионных судов, назначаемых Председателем Верховного суда из числа судей Верховного, апелляционного судов и судов общих исков.

К судьям Верховного и апелляционного суда, а также судов общих исков предъявляются следующие требования: они должны проживать в штате, быть не старше 70 лет, иметь не менее 6 лет адвокатской практики в штате⁷¹.

Завершая краткий обзор судебной власти в штатах, приведем несколько цифр. В общий судейский корпус штатов входят 354 судьи верховных судов, 804 судьи апелляционных судов, 8937 судей судов общей юрисдикции и 18563 судьи судов специальной юрисдикции⁷². Ежегодно суды штатов разрешают более 3 млн. уголовных и гражданских дел. Такой объем работы требует совершенствования судостроительства в штатах, образцом для которых в последние годы служит организация федеральных судов.

2. Механизм функционирования

От организации трех ветвей власти перейдем к механизму функционирования системы разделенных властей.

Модель первая. Разделение властей в федерации

Особенности механизма разделения властей на федеральном уровне целесообразно рассмотреть по таким основополагающим направлениям государственной деятельности, как законоотворчество, формирование и принятие бюджета, руководство органами управления, решение вопросов войны и мира, ведение внешних сношений, в заключение обратившись к системе «контролирующих рычагов» Конгресса, которые в определенной мере сдерживают процесс концентрации власти в руках Президента.

Законоотворчество

По Конституции принятие законов отнесено к компетенции Конгресса, каждая из палат которого определяет свой порядок прохождения законопроектов.

Первая стадия законодательного процесса — внесение законопроекта. Эта стадия не отличается какими-либо процедурными сложностями. В Палате представителей текст законопроекта опускается в специальный ящик — «хopper», стоящий на столе у клерка палаты. В Сенате, с разрешения председателя палаты, эта процедура во время утреннего заседания сопровождается краткой речью сенатора⁷³. Не предлагая проекта закона по существу, сенаторы и конгрессмены могут ограничиться внесением в палату петиции о принятии соответствующего законодательства. В этом случае разработка законопроекта поручается постоянному комитету, который нередко обращается к помощи лоббистских организаций, заинтересованных в том или ином решении вопроса⁷⁴.

После официального внесения проекта он распечатывается на специальном типографском бланке, где указываются порядковый номер и краткое название законопроекта, а также имена тех членов палаты, которые его представили и поддержали (в Палате представителей их должно быть не более 25 человек)⁷⁵. Информация о законопроектах публикуется в официальном вестнике Конгресса «Конгрешнл рекорд».

Следующая стадия — обсуждение законопроекта. Все законопроекты должны пройти три чтения. Проводятся они в различные дни, если только палатой единогласно не определен иной порядок. При первом чтении, как правило, зачитывается только название проекта и решается вопрос об отсылке его в комитет. В свою очередь постоянный комитет может при необходимости направить проект в подкомитет, определяя дальнейший порядок его рассмотрения. На этой стадии судьба проекта находится всецело в руках комитета, так как палаты редко используют право вернуть законопроект обратно в палату.

Законопроект докладывается палате председателем либо по его поручению членом комитета, который представляет мнение большинства. В обязательном порядке в доклад включаются и иные мнения, что дает возможность рассмотреть различные точки зрения по предмету законопроекта. При отсутствии возражений палата включает законопроект в соответствующий календарь работы, но в случае необходимости может рассмотреть его незамедлительно.

Перед обсуждением в палате проект зачитывается полностью (второе чтение). Во время обсуждения (дебатов) депу-

татам предоставлено право предлагать поправки к законопроекту.

Правила палат содержат ряд требований, ограничивающих внесение поправок, которые "препятствуют" прохождению законопроекта либо неоправданно задерживают его рассмотрение⁷⁶. По требованию председателя или любого члена палаты поправка должна быть представлена в письменном виде. Для включения ее в проект необходимо одобрение большинства присутствующих членов палаты. До голосования депутат, предложивший поправку, может ее отозвать.

Когда законопроект назначается к третьему чтению, внесение поправок не допускается, если палата единогласно не установит иное. До голосования по законопроекту в целом он может быть вновь отослан в постоянный комитет, который, как и при первом рассмотрении, не может вносить в его текст поправки. После отпечатания и третьего чтения законопроект ставится на голосование.

Как правило, решения палаты принимаются простым большинством голосов, но в отдельных случаях, предусмотренных Конституцией или регламентами палат, необходимо квалифицированное большинство в две трети или три пятых голосов депутатов.

Законопроект, одобренный одной палатой, направляется на рассмотрение в другую, где проходит те же стадии обсуждения. Если в его текст не внесены поправки, то после подписания председателями палат (первым подписывает Спикер) он передается Президенту. Если же поправки внесены, то палата, представившая законопроект, может либо согласиться с ними, либо, отклонив их, обратиться к другой палате с предложением созвать согласительный комитет. Решение комитета докладывается сначала палате — инициатору поправок. Принятый в единой редакции законопроект направляется Президенту.

Президент может отклонить представленный ему на подпись законопроект, отсылая его со своими возражениями в ту из палат, откуда он исходил (отклоняется законопроект в целом). Для преодоления вето каждая палата должна принять его повторно большинством в две трети голосов. Голосование в этом случае проводится поименно с занесением данных в протокол. При положительном результате голосования законопроект вступает в силу без подписи Президента. Вступает он в силу также тогда, когда Президент не дает своего заключения в течение 10 дней, не считая воскресных, если только в эти дни Конгресс не прервет свою сессию. В последнем случае законопроект отвергается фак-

тически ("карманное вето") и не подлежит пересмотру в указанном выше порядке.

Закон вступает в силу с момента подписания Президентом либо преодоления его вето, если в самом тексте закона не установлен иной срок. Федеральные законы публикуются без подписей Президента и председателей палат, что подчеркивает постоянство действия законов, отражающих волю государства, а не отдельных его представителей.

В среднем Конгресс ежегодно принимает около 700 биллей и резолюций из 3—5 тыс. проектов, внесенных на его рассмотрение⁷⁷.

Характеризуя законотворческую деятельность Конгресса, следует отметить заметное влияние на нее Президента.

По некоторым оценкам, по инициативе Президента либо подчиненных ему органов в Конгресс вносится до 30% всех законопроектов⁷⁸. Формально исполнительная власть лишена права законодательной инициативы. Внести проект в палату может только сенатор или член Палаты представителей. Однако это обстоятельство отнюдь не снижает результативности инициатив Президента. До 50% проектов, предложенных исполнительной властью, Конгресс одобряет. Здесь нужно иметь в виду не только влияние Президента на членов Конгресса, но и те ресурсы, которыми располагает исполнительная власть и которых не имеет Конгресс.

Наиболее мощным средством воздействия Президента, как и прежде, остается право вето, которое Конгресс может преодолеть лишь при повторном одобрении законопроекта большинством в две трети голосов. Нередко только угроза применения вето вынуждает законодателей более внимательно относиться к запросам Президента. И эта позиция в полной мере оправдана, ибо Конгрессу удается преодолеть не более 3% от общего числа вето Президента⁷⁹.

Участие Президента в законотворчестве этим не ограничивается. Как уже говорилось выше, ему принадлежит право широкого нормотворчества, которое нередко конкурирует с законодательством.

Бюджет и финансы

По Конституции Президент не имеет никаких полномочий в сфере бюджета и финансов. Только Конгресс вправе устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы. Займы от имени Соединенных Штатов может также заключать только Конгресс. Наконец, "чеканка монеты" или эмиссия денег и выдача денег из казначейства осуществляются исключительно по закону, принятому Конгрессом США.

Однако уже с 1921 г. подготовка бюджета, а впоследствии и наиболее крупных финансовых биллей была перепоручена исполнительной власти. Фактически в этой области инициатива перешла к Президенту, хотя Конгресс сохранил за собой достаточно весомую роль. Законодатели самостоятельно решают вопрос об увеличении, сокращении или недопущении ассигнований, которые запрашивает исполнительная власть. Нередко сами определяют, на какие цели и в каком объеме необходимы ассигнования.

В целом Палата представителей имеет более сильные позиции в сфере бюджета и финансов. Только она может предлагать законопроекты о государственных доходах (налогах и т. д.). Сенат вправе лишь отклонить их или внести в их тексты поправки.

Бюджет в Соединенных Штатах не имеет силы закона. Принимается он в форме совпадающей резолюции, которая не имеет обязательной силы, не подлежит вето со стороны Президента, но служит основой для разработки финансовых биллей (законов).

Последние принимаются в двух формах. Первоначально принимается билль, разрешающий ассигнования. В нем предусматриваются осуществление определенных проектов и их финансирование. Однако никакие выплаты на основании такого закона не производятся. Для этого необходимо принятие билля об ассигнованиях, где казначейству дается распоряжение о выделении соответствующих денежных сумм. Оба указанных законопроекта передаются на подпись Президенту, который может их отклонить.

Рассматривая вопрос о бюджетных полномочиях Президента и Конгресса, необходимо сказать несколько слов об импайндменте — отказе Президента расходовать деньги, выделенные по закону Конгрессом. С 1974 г. определен следующий порядок разрешения подобных конфликтов. Президент должен обратиться к Конгрессу со специальным посланием, в котором разъясняются причины, повлекшие отказ от использования либо приостановку расходования ассигнованных средств. Преодолеть "саботаж" Президента Конгресс может, одобряя оспариваемые ассигнования принятием нового билля⁶⁰.

Основной задачей бюджетного процесса является обеспечение баланса между доходной и расходной частью бюджета.

Законодательство Соединенных Штатов устанавливает жесткий порядок прохождения бюджета, что дает возможность стабилизировать всю сферу бюджетно-финансовых отношений. Общая схема бюджетного процесса закреплена Законом о сбалансированном бюджете и чрезвычай-

ном контроле за дефицитом 1985 г. и включает несколько стадий.

В первый понедельник после 3 января Президент представляет проект бюджета. До 15 февраля Бюджетное управление Конгресса направляет доклад бюджетным комитетам палат. К 25 февраля постоянные комитеты палат представляют свои заключения и оценки бюджетным комитетам, соответственно, Палаты представителей и Сената. И, наконец, не позже 15 апреля Конгресс принимает совпадающую резолюцию по бюджету.

Далее Конгресс переходит к обсуждению законопроектов об ассигнованиях. С 15 мая их обсуждение начинается Палата представителей, причем не позднее 10 июня Комитет Палаты представителей по ассигнованиям должен представить доклад по последнему законопроекту об ассигнованиях на следующий финансовый год. До 15 июня Конгресс завершает работу по согласованию текстов законопроектов, представленных палатами, и не позже 30 июня принимает их в последней редакции. Финансовый год в США начинается 1 октября⁶¹.

Сам процесс подготовки бюджета выглядит следующим образом. Как было сказано выше, проект бюджета вносится в Конгресс Президентом. Готовит проект Административно-бюджетное управление на основе заявок министерств и ведомств. Обычно составление бюджета проходит в обстановке ожесточенной борьбы за ассигнования между различными ведомствами и регионами. Проект совпадающей резолюции по бюджету сопровождается посланием Президента, в котором указываются направления бюджетно-финансовой политики и основные бюджетные показатели.

Структура федерального бюджета установлена Законом о контроле за бюджетом и импайндменте 1974 г. Она включает такие основные статьи расходов: национальная оборона; внешние связи; наука, техника и космические исследования; энергетика; природные ресурсы и охрана окружающей среды; сельское хозяйство; торговля и жилищное строительство; транспорт; развитие общин и регионов; образование, профессионально-техническая подготовка, занятость; социальные услуги; здравоохранение; социальное обеспечение и медицинская помощь; обеспечение доходов; выплаты и услуги ветеранам; поддержание правопорядка; расходы на содержание аппарата федерального правительства; финансовая помощь общего назначения; выплаты процентов по федеральному долгу; надбавки к жалованью служащих федерального правительства; перераспределенные балансовые поступления в федеральный бюджет⁶².

В рамках указанных разделов имеется более дробная классификация. Например, в раздел "Национальная оборона" входят такие статьи бюджетных расходов, как ассигнования на военные программы, непосредственно связанные с обороной и обеспечением национальной безопасности военными средствами; все виды военных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; закупка, создание и хранение систем оружия; военные пенсии и т. д.

Процедура принятия совпадающей резолюции по бюджету в целом соответствует тем общим требованиям, которые предъявляются регламентами палат к законодательному процессу. Однако есть и различия, которым следует уделить более пристальное внимание.

При подготовке проекта совпадающей резолюции по бюджету бюджетные комитеты палат проводят слушания и могут вызывать по своему усмотрению для дачи свидетельских показаний членов Конгресса, а также представителей регионов, министерств и ведомств, общественных организаций. До 25 февраля все комитеты палат Конгресса США должны представить бюджетным комитетам свои оценки проекта бюджета, не выходя за рамки своей компетенции. Так объединенный экономический комитет Сената и Палаты представителей представляет свои оценки по вопросам обеспечения занятости.

В докладах бюджетных комитетов Сената и Палаты представителей по проекту совпадающей резолюции должны быть отражены следующие показатели:

1) сравнение оценок доходной части бюджета, данных бюджетным комитетом и Президентом;

2) сравнение оценок общей суммы бюджетных расходов, новых статей бюджетных расходов, займов и долговых обязательств, данных бюджетным комитетом и Президентом;

3) оценка по каждому из основных бюджетных показателей общей суммы бюджетных расходов, соответствующих уровней новых статей бюджетных расходов и действующих финансовых программ;

4) определение соотношения различных видов федеральных доходов;

5) экономическое прогнозирование и цели бюджетных расходов;

6) прогнозы бюджетного развития на предстоящее 5-летие;

7) обоснование существенных изменений в уровне финансовой помощи штатам и местным органам власти⁸³.

В целом Конгресс сохраняет весомые позиции в принятии бюджета и финансовых биллей. Он достаточно жест-

ко контролирует и исполнение бюджета, опираясь на широко разветвленную систему и мощный аппарат Государственного отчетного управления.

Руководство органами управления

Сфера государственного управления находится под контролем Президента. В этой области Президент опирается на свой конституционный статус главы исполнительной власти и на такие формулы Конституции, как право назначения должностных лиц, подотчетность должностных лиц Президенту, обязанность Президента следить за добросовестным исполнением законов. Реализуя свои функции по руководству исполнительной властью, он издает нормативные и индивидуальные акты, обязательные к исполнению всеми физическими и юридическими лицами.

Рассмотрим подробнее порядок учреждения и реорганизации органов исполнительной власти и формирования государственного аппарата.

Формально вопросы организации, структуры и полномочий органов исполнительной власти должны решаться только в законодательном порядке. Однако Конгресс давно (с 1939 г.) уступил часть своих прав исполнительной власти. Реализует их Президент посредством планов реорганизации. Согласно закону эти акты должны представляться на утверждение Конгресса, который может их отклонить в течение 60 календарных дней. До 1977 г. полномочия Президента по реорганизации структуры исполнительной власти фактически не ограничивались. Впоследствии за ним сохранилось право на реорганизацию в указанном выше порядке преимущественно второстепенных структур исполнительной власти. Что же касается крупных реформ такого рода (упразднение министерств и независимых административных агентств и проч.), они должны проводиться по закону Конгресса⁸⁴.

В законах о создании министерств и ведомств Конгресс нередко регламентирует их функции и полномочия, устанавливает порядок назначения глав министерств и ведомств, предписывает требования о финансировании их деятельности.

Назначение на "политические" должности в государственном аппарате производит Президент по совету и с согласия Сената. В общей сложности Сенат утверждает несколько тысяч кандидатов на должности гражданской и военной администрации. В большинстве своем они утверждаются списком. Однако обсуждение кандидатур судей и высших должностных лиц проходит поименно и, как прави-

ло, жестко. Так, обсуждение кандидатуры В. Ренквиста на пост Председателя Верховного суда США в юридическом комитете Сената заняло 6 недель, а кандидатуры Р. Борка на пост члена Суда — без малого 11 недель. В последнем случае предложение Президента было отвергнуто⁸⁵. Впрочем, Сенат сравнительно редко отказывает в утверждении кандидатур Президента. Из наиболее заметных эпизодов последних лет можно упомянуть отклонение кандидатуры Дж. Тауэра, который был предложен Президентом на пост министра обороны в 1989 г.

Следует отметить, что законодательство в какой-то мере ограничивает свободу Президента в отношении назначения должностных лиц. Нередко закон обязывает учитывать такие требования к кандидатам на должности, как профессиональная подготовка, место жительства, возраст, непартийность и т. п.

“Карьерные” должности в государственном аппарате замещаются в конкурсном порядке в соответствии с “системой заслуг”. В целом законодательство весьма подробно регламентирует вопросы организации государственной службы, предписывая порядок проведения экзаменов и конкурсов, регулируя системы профессиональной подготовки и оценки деятельности государственных служащих, устанавливая должностные ранги, оклады, права и обязанности, меры социальной защиты государственных служащих⁸⁶.

Конституция не определяет порядок смещения должностных лиц, но судебное толкование признало это право за Президентом как главой исполнительной власти⁸⁷.

Президент ревниво охраняет свои полномочия в сфере государственного управления, нередко отказывая законодателям в праве доступа к тем документам, которые имеются в его распоряжении. В этих случаях он опирается на так называемую привилегию исполнительной власти, признаваемую в определенных пределах и Верховным судом США⁸⁸.

Роль Конгресса в сфере управления незначительна. В 1986 г. Верховный суд США определил это вполне однозначно: “Конституция... не предусматривает активной роли Конгресса в контроле за деятельностью должностных лиц, занятых исполнением принимаемых им законов”. По мнению Суда, “как только Конгресс осуществляет свой выбор принятием законодательства, его участие на этом кончается. Конгресс впоследствии может контролировать исполнение принятых им законов только косвенным образом — посредством принятия нового законодательства”⁸⁹.

В какой-то мере данной цели может служить принятие частных, или локальных, биллей, но законодательство жестко ограничивает эти возможности. Законом о реорганизации законодательной власти 1946 г. запрещено рассмотрение частных биллей или резолюций по вопросам компенсаций за причиненный ущерб, строительства мостов, вручения воинских наград и т. д.⁹⁰ Не приветствует практику принятия частных биллей и Верховный суд США, что вынуждает Конгресс более осторожно прибегать к этому средству.

Вопросы войны и мира

По Конституции решение вопроса войны и мира возложено на Конгресс. Еще в 1793 г. Дж. Мэдисон писал: “Полномочие объявлять войну, включая полномочие определять повод и основание к войне, полностью и исключительно входит в компетенцию законодательного органа”⁹¹. Без санкции Конгресса Президент мог распорядиться о начале военных действий только для отражения внезапного нападения на страну и для подавления восстаний и мятежей. Но к формальному объявлению войны Конгресс прибегал только в пяти случаях: во время войны с Англией 1812 — 1814 гг., “мексиканской” 1846 — 1848 гг., испано-американской 1898 г., Первой и Второй мировой войн. В остальных случаях — а их, по оценкам американских специалистов, было более 200 — решение о применении военной силы принималось Президентом единолично и нередко безотносительно к воле законодателей⁹².

Конституция наделила Конгресс широкими контрольными полномочиями, использовав которые он мог бы ограничить власть Президента. В разделе 8 ст. I сказано: “Конгресс имеет право... формировать и содержать армии, но выделяемые на эти цели денежные средства не должны устанавливаться более чем на двухлетний срок; создавать и обеспечивать флот; издавать правила по управлению сухопутными и морскими силами и их организации”. Но до войны во Вьетнаме ни один из этих механизмов не применялся. И только после нее Конгресс предпринял ряд мер, призванных ограничить власть Президента.

Центральное место в комплексе мер, принятых Конгрессом, занимает Резолюция о военных полномочиях 1973 г. В соответствии с ней Президент может отдать приказ о начале военных действий либо подвергнуть вооруженные силы угрозе неизбежного вовлечения в военные действия только при объявлении войны, специальном уполномочии по закону, а также в случае чрезвычайного национального

положения, которое возникло в связи с нападением на Соединенные Штаты, на их территорию или владения либо на их вооруженные силы. Причем, прежде чем применить военную силу, Президент "в каждом возможном случае" должен консультироваться с Конгрессом. Если военные действия начались, Президент обязан в течение 48 часов представить Конгрессу доклад в письменном виде. В докладе должны указываться: обстоятельства, вызвавшие необходимость использования Вооруженных сил Соединенных Штатов; полномочия по Конституции и законодательству, в соответствии с которыми было осуществлено их использование; оценка масштаба и продолжительности военных действий или угрозы вовлечения в них. Без санкции Конгресса военные действия могут продолжаться не более 60 дней. В крайних случаях указанный срок продлевается еще на 30 дней, если Президент полагает, что это необходимо для безопасного вывода Вооруженных сил США. Однако, если Конгресс примет совпадающую или совместную резолюцию, в которой содержится требование прекратить военные действия, Президент обязан подчиниться до истечения как первого, так и второго срока⁹³.

Резолюция 1973 г. в известной мере ограничивает власть Президента. Но преувеличивать ее значение не стоит. Предварительные консультации Президента с Конгрессом практически не проводятся. Во время бомбардировок Ливии в 1986 г. "консультации" начались в то время, когда самолеты уже бомбили цель. Доклады Президента носили сугубо формальный характер. В ряде случаев были нарушены требования об условиях применения Вооруженных сил: в 1980 г. — в Иране при попытке освобождения американских заложников, в 1983 г. — в ходе интервенции на Гренаду, в 1988 г. — в военных акциях в Персидском заливе, в декабре 1989 г. — в Панаме⁹⁴. Несовершенство механизма Резолюции 1973 г. в полной мере проявилось и в ходе войны с Ираком.

С момента ввода иракских войск 2 августа 1990 г. на территорию Кувейта Президент Буш был занят в основном консультациями с правительствами союзных государств, а не с Конгрессом. По мнению администрации, ведение военных действий оправдывалось резолюцией Совета Безопасности и не требовало каких-либо дополнительных санкций со стороны Конгресса. В ответ на это 55 конгрессменов подали иск в федеральный районный суд, но 13 декабря он был отклонен. Оппозиция Президенту усиливалась, что в конечном счете вынудило его обратиться в Конгресс за санкцией для применения военной силы против Ирака. 12 января Конгресс принял соответствующую резолюцию, которую

Президент подписал через два дня. Однако при этом он сделал существенную оговорку: "С самого начала я дал понять руководителям Конгресса, что мое обращение за санкцией Конгресса, равно как и моя подпись под этой резолюцией, отнюдь не означают какого-либо изменения в позиции исполнительной власти как по вопросу конституционности права Президента использовать Вооруженные силы для защиты жизненно важных интересов США, так и по вопросу конституционности самой Резолюции о военных полномочиях"⁹⁵.

Как мы видим, спор о праве Президента начинать военные действия без санкции Конгресса еще не завершен и, судя по всему, он будет возобновляться еще не раз.

Международные договоры

Договоры заключаются под непосредственным контролем Президента и передаются на одобрение Сената. Сам процесс ратификации договоров состоит из двух самостоятельных стадий: на первой Сенат утверждает договоры (дает совет и согласие) большинством в две трети присутствующих сенаторов, на второй Президент определяет по своему усмотрению, следует ли ему воспользоваться полученным согласием и ратифицировать договор. Позиции Сената в этих вопросах достаточно сильны. Недаром В. Вильсон как-то сказал: "Президент, представляющий Сенату на утверждение договор, выступает в роли слуги, который обращается к своему хозяину за советом"⁹⁶. С именем В. Вильсона связано и самое крупное поражение, которое когда-либо терпел Президент: сенаторы отклонили Версальский договор 1919 г., предусматривавший участие США в Лиге наций. Нередко при определении характера договорных обязательств исполнительная власть вынуждена учитывать возможную оппозицию в Сенате.

Сенат может не только отклонить договор, но и внести в его текст поправки или оговорки либо просто его не рассматривать. Поправки предусматривают существенные изменения договорных обязательств, что влечет необходимость дополнительного согласования договора. Оговорки не влияют на текст договора по существу, изменяя в одностороннем порядке только обязательства Соединенных Штатов. Не уступая поправкам по значимости, они фактически ставят другие государства в неравное положение с США. Помимо оговорок и поправок Сенат включает в резолюции об одобрении договоров и так называемые понимания — заявления, в которых Сенат дает собственное определение и толкование тем или иным положениям договорного акта⁹⁷.

На второй стадии ратификации судьба договора находится в руках Президента. Он может отказаться от его промульгации, и тогда акт не вступает в силу.

Международные обязательства США закрепляются не только в форме договоров, но и в форме исполнительных соглашений, т. е. тех соглашений, которые заключаются исполнительной властью, но не передаются на одобрение Сената.

Различаются несколько видов исполнительных соглашений. Первую группу составляют те, что заключены на основе законов и договоров либо конституционных полномочий самого Президента. Договорные акты этого вида в утверждении не нуждаются. Во вторую группу входят исполнительные соглашения, которые должны получить санкцию Конгресса в силу характера содержащихся в них обязательств либо требований законодательства.

Наибольшим удельным весом обладают акты первой группы. Так, на основе договора о создании НАТО было заключено около 10 тыс. различного рода актов⁸⁸. Особое значение имеют соглашения, которые Президент заключает на основе своих конституционных полномочий как руководитель внешней политики и главнокомандующий. Такого рода международные обязательства принимаются по инициативе самого Президента и не нуждаются в санкции Конгресса. К ним относятся соглашения об установлении дипломатических отношений; о перемирии (например подписанное в Париже в январе 1973 г. Соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме); соглашения по вопросам совместного военного производства, размещения военных баз и т. д. Нередко Президенты заключают исполнительные соглашения, даже не уведомляя Конгресс о принятых мерах. Конгресс мирился с этим до 1972 г., когда был принят Закон Кейса. В соответствии с ним "любые международные соглашения, не заключенные в форме договора", должны передаваться Конгрессу не позднее 60 дней после вступления в силу. А в том случае, если передача такого соглашения может нанести "ущерб национальной безопасности Соединенных Штатов", оно должно быть представлено только комитетам по иностранным делам Сената и Палаты представителей⁸⁹.

Среди исполнительных соглашений второй группы существенное место занимают такие, выполнение которых зависит от выделения ассигнований или принятия Конгрессом соответствующего закона, например об участии США в международных организациях. Иной характер носят документы, которые Президент должен передать на одобрение Конгресса, следуя установленным законодательством тре-

бованиям. Например, на основании Закона о создании Агентства по контролю за вооружениями и разоружению 1961 г. все договорные обязательства, предусматривающие разоружение или сокращение Вооруженных сил США, должны передаваться Конгрессу для одобрения в форме договора или исполнительного соглашения (с санкции обеих палат).

Анализируя механизм разделения властей во внешнеполитической деятельности, необходимо подчеркнуть преобладающее влияние Президента, концентрирующего в своих руках все нити внешней политики. Усилия Конгресса по изменению положения дел искомого результата не дали. Даже в период после вьетнамской войны и Уотергейтского кризиса положение Президента в этой сфере, в общем, поколеблено не было, и, как показали события последних лет, прежние позиции Конгресса во многом утрачены.

Система "контролирующих рычагов" Конгресса

Подводя итоги, отметим, что между Конгрессом и Президентом нет равного партнерства. В системе разделения властей явный перевес оказался на стороне исполнительной власти, оттесняющей законодателей на второй план. Эта тенденция, судя по всему, необратима. Положение Президента как главы исполнительной власти и государства предопределяет его доминирование в сфере законотворчества, бюджета и финансов, государственного управления и внешней политики. Переломить соотношение сил между законодательной и исполнительной властью Конгресс не может.

Система "сдержек и противовесов" дает сбой, обрекая Конгресс в основном на роль контролирующей ветви власти. Впрочем, и принижать его значение тоже не стоит, поскольку формы законодательного контроля не только разнообразны, но и весьма результативны.

Традиционно наиболее эффективным средством воздействия остается "власть кошелька". Нередко только угроза сокращения ассигнований вынуждает Президента или отдельные звенья исполнительной власти более внимательно прислушиваться к требованиям Конгресса и учитывать возможную реакцию законодателей на те или иные их действия.

Столь же испытанным средством является право постоянных и расследовательских комитетов Конгресса осуществлять расследования деятельности правительственных органов. Достаточно напомнить, что в результате расследования юридического комитета Палаты представителей в 1974 г. Р. Никсон был вынужден уйти в отставку с поста

Президента. Не меньшую известность приобрели расследования деятельности ФБР, ЦРУ, аферы "Иран — контрабанды".¹⁰⁰

До недавнего времени одним из эффективных средств в арсенале Конгресса было законодательное вето. Посредством его Конгресс мог аннулировать либо приостановить действие актов исполнительной власти, принимая как совпадающие резолюции, так и простые резолюции, не подлежащие вето Президента. Однако в 1983 г. Верховный суд США решением по делу Чадха признал его применение неконституционным, тем самым отвергнув соответствующие положения около 200 законодательных актов. Между тем в последние годы практика применения законодательного вето вновь возрождается при молчаливом согласии судов и нежелании Президента вступать в конфликты с Конгрессом, особенно в тех случаях, когда речь идет об ассигнованиях.¹⁰¹

Наконец, в распоряжении Конгресса находится и такое оружие, как импичмент.

Импичмент — особая процедура, заимствованная авторами Конституции из парламентской практики Англии. Суть его сводится к следующему. Субъектами ответственности являются Президент, Вице-президент, судьи и должностные лица исполнительной власти. Основания привлечения к импичменту — "измена, взяточничество или иное тяжкое преступление" (разд. 4 ст. II). Инициатива возбуждения импичмента принадлежит Палате представителей, осуществление суда — Сенату. Однако импичмент только по названию и определенному сходству с судопроизводством может считаться судом. По сути — это "политический процесс", цель которого отстранить от должности лиц, виновных в совершении преступлений, что не освобождает их от ответственности в общем судебном порядке. В истории США Сенат лишь в 15 случаях выступал в роли суда импичмента. И только в семи из них были вынесены обвинительные вердикты. И все же преуменьшать значение этого института не стоит. В 1974 г. угроза импичмента заставила Р. Никсона уйти в отставку. К тому же в последние годы отчетливо проявилась тенденция к более частому его применению. В порядке импичмента в 1986 г. Сенат отстранил от должности окружного судью Г. Клейборна за неуплату налогов, в 1989 г. настал черед еще двух окружных судей — У. Никсона и Э. Гастингса, отстраненных от должности, соответственно, за лжеприсягу перед большим жюри и уголовное преступление.¹⁰²

Таковы механизмы и средства контроля законодатель за деятельностью исполнительной власти, разумеется, неспособные возродить прежнюю роль Конгресса. В связи с этим примечательны слова сенатора Матиаса, который в

1986 г. следующим образом оценил механизм разделения властей: "Мы теряем смысл каждого существенного свойства федеральной системы организации власти — разделения, равенства и сотрудничества ветвей власти... — которые являются жизненной основой всей конституционной модели."¹⁰³

Итак, изменения в политической системе США подтвердили такие общие закономерности развития современного государства, как усиление исполнительной и падение роли представительной власти.

Модель вторая. Разделение властей в штатах

Роль legislatures

Согласно конституциям центральное место в структуре политической власти занимают legislatures — представительные органы, формально наделенные наиболее широкими правами и возможностями по управлению внутренней политикой штатов. Тем не менее реальный механизм разделения властей отводит им более скромное место. Еще сравнительно недавно (1950 — 1960-е гг.) в американской литературе говорилось о практически полном падении роли legislatures, низведении их до положения некомпетентных, безвластных и дурно организованных органов.¹⁰⁴ Отчасти эта оценка справедлива и в наши дни, несмотря на то, что в штатах за последние 15 лет проведены крупные реформы законодательной власти. В настоящее время legislatures все более активно участвуют в управлении внутренней политикой, активизируют контроль за деятельностью исполнительных и судебных органов. Но утверждать вслед за американскими авторами, что законодатели стали "творцами" политики штатов, сегодня еще преждевременно.

Роль legislatures в системе разделения властей раскрывается в тех функциях, которыми наделяют их конституции. По несколько упрощенной схеме их можно представить в следующем виде: 1. Принятие законов; 2. Утверждение бюджета; 3. Формирование аппарата исполнительной и судебной власти; 4. Контроль за деятельностью правительственного аппарата; 5. Осуществление квазисудебных полномочий; 6. Регулирование межправительственных отношений.

К этому перечню следует добавить те функции, которых нет в конституциях, но которые во многом определяют фактическую роль legislatures: представительство партий, социальных слоев и групп, общественных и профессиональных организаций; участие в формировании общественного

мнения; определение политической линии развития и т. д. Наконец, истинное положение легислатур в системе разделения властей зависит от их реальных возможностей, обусловленных, в частности, наличием сильного руководства, достаточной информированностью по вопросам управления, применением определенных технических средств, совершенствованием вспомогательных органов и наличием прочной финансовой базы. Рассмотрение этих вопросов выходит за рамки, которые необходимы для исследования конституционного механизма разделения властей. Поэтому, упомянув их, мы ограничимся описанием только формально-юридических функций легислатур.

Основной функцией легислатур является принятие законодательных актов, которые должны пройти следующие стадии законодательного процесса: 1. Законодательная инициатива; 2. Рассмотрение законопроекта в постоянных комитетах палаты — инициатора законопроекта или в совместных комитетах легислатуры; 3. Принятие законопроекта первой палатой; 4. Принятие законопроекта второй палатой; 5. Рассмотрение законопроекта согласительным комитетом обеих палат в случае разногласий или несовпадения текстов законопроекта, принятых обеими палатами; 6. Окончательное одобрение согласованного текста законопроекта палатами; 7. Передача законопроекта на санкцию губернатора; 8. Санкционирование законопроекта или его отклонение; 9. Преодоление вето губернатора квалифицированным большинством депутатов; 10. Вступление законопроекта в силу.

Законодательный процесс в штатах во многом соответствует той модели, которая сложилась в Конгрессе США. Поэтому мы можем, не останавливаясь на нем подробно¹⁰⁵, отметить лишь одно обстоятельство, которое имеет прямое отношение к механизму взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. Практически на всех стадиях законодательной деятельности ощущается мощное влияние администрации штата, которая не только определяет в основных чертах программу законодательной деятельности, но и жестко контролирует весь процесс прохождения законопроектов.

Правда, в последние годы в политическую практику внесены определенные коррективы. Повышается роль комитетов легислатур, выступающих чаще, чем ранее, инициаторами законодательства. В немалой степени этому способствует их лучшая оснащенность вспомогательным аппаратом и техническими средствами. Следует отметить и такое существенное нововведение, как законодательные советы, функционирующие с 1990-х гг. в 40 штатах (впервые

законодательный совет был создан легислатурой Техаса в 1934 г.). Обычно в состав законодательных советов входят около 15 законодателей, которые назначаются на двухпартийной основе обеими палатами легислатур. Есть и иные вариации. Так, в Южной Каролине в состав совета избирается 5 человек, а в Пенсильвании членами совета являются все 240 законодателей штата¹⁰⁶. В функции законодательных советов входит проведение координационных работ по сбору информации, анализу и обобщению практики, планированию работы легислатуры и выдвижению предложений по проведению необходимых реформ. К работе законодательных советов привлекаются специалисты. Достаточна и финансовая база этих органов. В среднем на их нужды легислатуры ежегодно выделяют до 100 тыс. долл. В настоящее время трудно оценить роль законодательных советов. В большей части штатов они тесно сотрудничают с исполнительной властью и по сути являются одним из каналов ее влияния на законодателей. В других — законодательные советы противостоят губернатору и его аппарату (чаще всего при разделенном правлении) и выдвигают иные решения политических и правовых проблем.

Позиции легислатур, самостоятельность и независимость представительных органов в законодательной деятельности в целом усилились. Но строить какие-либо далеко идущие прогнозы на будущее не стоит. Как и прежде, роль главного законодателя принадлежит губернатору, и вряд ли он утратит преобладающее влияние в этой сфере. Речь в данном случае должна идти скорее о стремлении обеспечить большую эффективность законодательного регулирования при более полном учете различных точек зрения, не ограниченных, как это было раньше, инициативами только исполнительной власти.

Наш анализ законотворчества был бы неполным, если бы мы не затронули вопрос о прямой законодательной инициативе.

Различаются два вида законодательной инициативы — прямая и косвенная. При прямой законодательной инициативе избиратели самостоятельно, минуя легислатуру, передают законопроекты на референдум, если под соответствующей петицией собраны подписи определенного числа избирателей, как правило 5—10% избирателей, принявших участие в последних выборах губернатора штата. При косвенной законодательной инициативе избиратели только ставят перед легислатурой вопрос о принятии или отмене законодательного акта. Впрочем, конституции отдельных штатов предусматривают возможность преодоления обструкции со стороны законодателей. При сборе дополнительного

числа подписей инициированный избирателями законопроект выносится на референдум, минуя легислатуру. В ряде штатов (Калифорнии, Вашингтоне, Мичигане) на референдум ставятся два законопроекта — первоначальный, предложенный избирателями, и альтернативный, разработанный законодателями. На референдум законопроект может быть вынесен и по инициативе легислатуры¹⁰⁷.

Оценивая институты прямой законодательной инициативы и референдума в штатах (на уровне федерации указанные формы прямой демократии не применяются), следует отметить не только сравнительно редкое их применение, но и ограниченный характер. Конституции зачастую строго очерчивают круг тех вопросов, которые могут стать предметом прямой законодательной инициативы и референдума. К тому же реализация их становится практически невозможной при отсутствии больших финансовых средств и поддержки средств информации.

Одна из наиболее важных функций легислатур — принятие бюджета и финансовых программ. Основную роль в их разработке по-прежнему играет исполнительная власть, но в последние годы и в этой области происходят определенные перемены, выраженные преимущественно в совершенствовании бюджетного процесса и усилении форм контроля за финансовой деятельностью администрации. Так, сейчас уже “исключением из правила” предстает конституционная практика Мэриленда, легислатура которого вправе только сокращать суммы ассигнований, предложенных губернатором. Все большее число штатов приближаются к модели действующей в Колорадо, Новой Мексике, Техасе, чьи легислатуры самостоятельно определяют многие вопросы финансовой политики. В этом законодателям способствуют лучшая техническая оснащенность, более широкое участие постоянных комитетов в разработке финансовых программ, принятие бюджетов на “нулевой основе”, что значительно упрощает составление бюджета и контроль за его исполнением, и, наконец, переход аудиторов (ревизоров) из структуры исполнительной власти в подчинение легислатурам (в настоящее время в 40 штатах конституции или статуты предусматривают назначение аудиторов легислатурами)¹⁰⁸. Но преувеличивать значение указанной тенденции также не стоит. Как и прежде, в руках администрации сосредоточены все нити, приводящие в действие механизмы финансовой политики. В конечном счете перемены в этой области сведены главным образом к совершенствованию контроля законодателями за процессом принятия и исполнения бюджета.

Легислатуры сегодня играют незначительную роль в формировании органов исполнительной и судебной власти. Формируются они преимущественно губернатором или электоратом. Правда, в отдельных штатах полномочия легислатуры достаточно прочны. Так, следуя федеральной модели, отдельные конституции (например в Мэриленде, Мичигане, Нью-Джерси) предусматривают утверждение сенатом предложенных губернатором назначений. В Вирджинии и некоторых других штатах назначения должны получить санкции обеих палат легислатуры. И только в трех штатах законодатели формально сохранили за собой властные полномочия. Легислатуры Мэна, Нью-Гемпшира и Теннесси назначают казначея, аудитора и некоторых других должностных лиц. Тем не менее на практике они почти всегда утверждают рекомендации губернатора¹⁰⁹.

В последние годы заметно усилился контроль легислатур за деятельностью административного и судебного аппарата. Одна из наиболее оригинальных форм контроля — широкое применение законов, автоматически прекращающих деятельность административных ведомств, образованных на основе статутов, через определенные, установленные в них сроки — 4, 6 или 8 лет (sunset laws — “законы заката солнца”). Суть этой формы контроля заключается в том, что соответствующие органы управления должны быть распущены, если к моменту истечения срока действия статута не издан новый акт, продлевающий их полномочия. Таким образом, само существование многих звеньев исполнительной власти зависит от воли законодателей, что вынуждает администрацию более осторожно и внимательно относиться к запросам и требованиям легислатур. Практика применения “законов заката солнца” в разных штатах различна. Однако в целом эффективность их невелика ввиду решительной оппозиции со стороны огромного бюрократического аппарата штатов¹¹⁰.

Заслуживает внимания также тенденция к расширению сферы контроля за ведомственным нормотворчеством, когда законодатели сами, не дожидаясь судебной власти, решают вопрос о соответствии актов делегированного законодательства конституции и статутам штатов. В этой форме контроля основная роль отведена постоянным комитетам палат или объединенным комитетам легислатур по надзору за законностью административных правил, созданным в 40 штатах. Функционируют они следующим образом. В 14 штатах указанные комитеты имеют право приостановить действие подзаконных актов и вынести этот вопрос на рассмотрение легислатуры. В свою очередь легислатура может предложить органу управления издать необходимый акт,

внести изменения в уже действующие правила (8 штатов), отменить административное правило (14 штатов), причем в Орегоне легислатура вправе это сделать простой резолюцией, не подлежащей вето со стороны губернатора, и, наконец, самостоятельно внести в дефектные акты те изменения, которые законодатели сочтут необходимыми (11 штатов)¹¹¹. Применение законодательного контроля за ведомственным нормотворчеством вызывает критику и обвинения в нарушении конституционного принципа разделения властей. До настоящего времени суды еще не определили его конституционность, и само существование этой формы контроля находится под угрозой.

Кратко рассмотрим две следующие функции законодательной власти, которые не играют заметной роли в определении действительного политико-правового статуса легислатур.

Квазисудебные функции легислатур заключаются в праве "судить" о квалификации и поведении законодателей и проводить суд импичмента в отношении виновных должностных лиц. Формула импичмента не многим отличается от той, что предусмотрена федеральной Конституцией. Обвинение выдвигает палата представителей, решение по этому вопросу выносит сенат большинством в две трети голосов. Впрочем, как и на федеральном уровне, процедура импичмента в штатах редко приводится в действие, и все чаще возникают сомнения в необходимости ее сохранения. Так, в 70-е гг. во Флориде дважды проводился суд импичмента по обвинению двух судей штата. В обоих случаях они были оправданы, при этом общие расходы превысили четверть млн. долл.¹¹²

К межправительственным функциям легислатуры относится работа по координации деятельности органов федерации и штатов, отдельных штатов между собой и, наконец, между центральными и местными органами власти самого штата по различным вопросам экономики, политики и права.

В заключение необходимо еще раз обратить внимание на определенное повышение политико-правового статуса легислатур, отраженное в совершенствовании организации представительных органов и расширении их функций. В механизме разделения властей наметились изменения в соотношении сил между законодательной и исполнительной властью. Потенциал, накопленный легислатурами, позволяет повысить роль представительных органов, но в условиях современного развития общества этого не происходит. Основные рычаги власти остаются по-прежнему в руках администрации, ревниво защищающей свои позиции от законодателей.

Роль губернатора

Согласно принципу разделения властей, функции исполнительной власти включают исполнение законов и строгое следование политике, сформулированной законодателем. Однако в действительности роль исполнительных органов далеко выходит за рамки, отведенные им конституцией.

Во главе исполнительной власти штата стоит губернатор, чьи полномочия в наиболее полной форме могут быть раскрыты только в контексте тех ролей главы штата, главы исполнительной власти и верховного законодателя, которые закреплены за ним конституциями штатов.

Наиболее значительные полномочия принадлежат губернатору как главе исполнительной власти. На него возложена обязанность обеспечивать "должное исполнение законов" и осуществлять контроль за деятельностью административного аппарата. Губернатор наделен следующими формами контроля: правом требовать от должностных лиц отчета, правом сместить с должности и правом определять и формулировать статьи бюджета. Причем последнее полномочие и поныне остается наиболее эффективным средством воздействия. Согласно конституциям все предложения по бюджету должны быть сведены воедино главой исполнительной власти, который представляет их в обобщенном виде легислатуре штата. Вопрос о том, какая сумма будет выделена тому или иному ведомству, определяется во многом самим губернатором и его ближайшим окружением, использующими это право для принуждения должностных лиц администрации к повиновению. Впрочем, здесь губернатору препятствует ряд обстоятельств. Во-первых, как уже было сказано, финансирование многих программ в твердо зафиксированной сумме предусмотрено в самих конституциях (в отдельных штатах до 50% всех денежных поступлений в бюджет)¹¹³. Во-вторых, усиление финансовых полномочий легислатур дает административным органам последнюю возможность апелляции непосредственно к законодателям. Однако и в этих рамках полномочия губернатора остаются значительными.

Самое весомое полномочие губернатора — участие в законодательном процессе: его многообразные формы закреплены непосредственно в текстах самих конституций. Основные законы предусматривают обязанность губернатора направлять в легислатуру доклады о положении дел в штате, в которых, по сути, содержится оформленная программа будущего законодательства. Кроме того, губернатор имеет право непосредственно обращаться к законодателям, направляя специальные послания, в которых он может предло-

жить принятие законов или осуществление правительственных программ. В большей части конституций предусмотрено право губернатора созывать специальные сессии.

Особенно сильными являются контрольные функции губернатора. Во всех штатах, кроме Северной Каролины, ему предоставлено право вето, которое может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов. Во всех штатах, за исключением трех, губернатор обладает правом выборочного вето, с помощью которого он может наложить запрет на отдельные статьи законодательных актов, главным образом финансовых биллей, не отклоняя их в целом. Конституции 10 штатов предусматривают право губернатора сокращать размеры ассигнований. В 7 штатах (Иллинойс, Массачусетс, Нью-Джерси и др.) введена форма так называемого положительного вето, при котором губернатор возвращает законопроект с поправками, которые, по его мнению, должны быть включены в текст¹¹⁴. Если законодатели отвергнут предложения главы исполнительной власти, он может прибегнуть к обычному вето. В целом применение вето остается самым мощным орудием в руках губернатора. Так, в Калифорнии с 1946 по 1974 г. законодателям ни разу не удалось преодолеть вето губернатора, в Нью-Йорке после 1877 г. легислатура впервые преодолела вето только через столетие — в 1976 г. В течение сессий 1986 — 1987 гг. губернаторы Калифорнии, Мэриленде и Нью-Джерси применяли вето, соответственно, в 457, 217 и 281 случае, и только в одном из них — легислатурам этих штатов удалось его преодолеть¹¹⁵.

Таким образом, в руках губернатора находятся важные рычаги, приводящие в движение процесс законотворчества. Это определено не только конституционными полномочиями губернатора, но и его положением как лидера партии, представителя избирательного корпуса и т. п.

Достаточно весомые полномочия принадлежат губернатору и как главе штата. Он официально представляет штат на переговорах с федеральными властями и органами власти других штатов; в 47 штатах он наделен правом помилования или отсрочки исполнения приговоров¹¹⁶. Губернатор выступает в качестве главнокомандующего, имея право замещать вакансии в составе милиции штата и призывать ее во время забастовок, стихийных бедствий, вторжения иностранных армий и внутренних беспорядков.

Как мы могли убедиться, и на уровне отдельных штатов система разделения властей не обеспечивает равноправного положения законодательной и исполнительной ветвей

власти. Губернаторы штатов, также как и Президент США, концентрируют в своих руках основные механизмы управления, нарушая тот баланс власти, который формально установлен конституциями. Подобный перекосяк, вне всякого сомнения, был бы чреват опасными последствиями, если бы не то значение, которое имеют в политических системах федерации и штатов суды — третья составляющая системы разделенных властей.

Глава VI. Судебный надзор

В предыдущей части работы мы умышленно не затрагивали вопрос о роли судебной власти. Сделано это не случайно. Суды занимают столь своеобразное место в системе разделенных властей и наделены такими властными полномочиями, что более уместно рассматривать их отдельно, причем не в контексте разделения властей, а в контексте судебного надзора, третьего краеугольного камня американского конституционализма.

Формально роль судов сведена к рассмотрению конкретных споров на основе применения норм статутного и общего права. Но фактически функции судебной власти выходят далеко за рамки обычной правоприменительной деятельности, которая предписана ей конституциями.

В этой части книги речь пойдет в основном о тех средствах обеспечения права, которые применяются судами и обобщенно могут быть определены термином *судебный надзор*. У этого понятия есть четыре грани: надзор за соблюдением конституции, за деятельностью исполнительных органов власти, за отправлением правосудия и за соблюдением конституционных прав и свобод. В указанной очередности они и будут рассмотрены ниже.

1. Грань первая. Конституционный надзор

Поскольку в работах российских исследователей нет единого подхода к терминологии, необходимо сначала пояснить, какое содержание вложено в понятие конституционного надзора. По сути оно охватывает две стороны явления: право толкования конституционных предписаний и право отказа от применения тех правовых норм, которые противоречат толкованию основных законов федерации или штата. Первая из них служит материальной основой, вторая — конкретной формой обеспечения надзорных функций судов.

Следует подчеркнуть, что функции конституционного надзора принадлежат судебной власти в целом. Не только верховные, но и районные суды федерации и штатов осуществляют право толкования конституционных норм и отказывают в применении тем положениям статутного и де-

легированного законодательства, которые противоречат толкованию, соответственно, Конституции США и конституции штата. Последнее слово в осуществлении конституционного надзора остается за верховными судами. Их решения подлежат неукоснительному соблюдению нижестоящими судами.

По этой причине дальнейшее исследование будет ограничено вопросами деятельности только верховных судов. За рамками этой части книги мы оставим и вопрос о формах конституционного толкования, который достаточно подробно был рассмотрен выше.

Верховный суд США

Осуществление конституционного надзора Верховным судом США дало впечатляющие результаты. За 200 лет своей деятельности (1791 — 1990 гг.) Суд признал неконституционными полностью либо частично 125 законов Конгресса, 1059 нормативных актов штатов, 117 ордеров местных органов власти¹. Далеко не все решения оказывали заметное влияние на политическое и правовое развитие. Некоторые из них отменялись самим Верховным судом (в общей сложности было пересмотрено 190 решений) либо утрачивали свое значение по мере развития новых конституционных доктрин. Особое значение имеет право Верховного суда признавать законы штатов неконституционными. В связи с этим обращает на себя внимание высказывание судьи Верховного суда О. В. Холмса: «Я не думаю, что Соединенные Штаты могли бы распасться, если бы мы утратили право объявлять законы Конгресса неконституционными. Но я полагаю, что существование союза было бы под угрозой, если бы это право не действовало в отношении законов отдельных штатов»².

Следует заметить, что далеко не все факты нарушения Конституции рассматриваются Верховным судом США. Большая их часть остается вне поля зрения судебной власти.

Можно выделить два направления — формальное и неформальное — в политике отбора судебных дел к производству. Первое определяется тщательно отработанными приемами и правилами, утвердившимися в практике Верховного суда США. Второе — психологией самих судей, проявляющих особое внимание к «громким» делам. В несколько завуалированной форме суть этого направления отражена в словах Председателя Верховного суда Винсона, призванного «во имя сохранения эффективности... постоянно заниматься только теми делами, решения по которым имеют

гораздо более важное значение, чем сами факты и стороны по делу"³. Против подобной активности в свое время выступил О. В. Холмс, который подчеркивал, что право развивается не посредством "громких" дел, а в ходе разрешения множества малоприметных, но весьма важных для развития права вопросов⁴. В последние годы Верховный суд США придерживается в основном первого, или формального, направления в отборе дел, не отказываясь при этом и от рассмотрения так называемых громких дел.

С 1988 года, как уже было сказано, круг дел, подпадающих под обязательную апелляционную юрисдикцию Верховного суда, существенно сужен. Теперь сам Верховный суд определяет, какие дела поступают к нему на рассмотрение в порядке истребования дел (*certiorari*). О значении этой дискреционной власти можно судить по новой редакции п. 10 Правил Верховного суда США:

"Пересмотр в порядке истребования дела (*certiorari*) — это не вопрос права, а вопрос усмотрения самого Суда. Петиция об истребовании дела удовлетворяется, если тому имеются особые и важные причины. Следующие факторы, хотя и не определяют в полной мере характер усмотрения суда, могут служить основанием к пересмотру дела:

(а) если федеральный апелляционный суд выносит решение, которое противоречит решению другого федерального апелляционного суда по тому же вопросу; либо решает федеральный вопрос иначе, чем верховный суд штата; либо настолько отклоняется от принятого и общего хода судебного процесса или санкционирует такое отклонение со стороны нижестоящего суда, что Суд не может не осуществить принадлежащее ему право контроля;

(б) если верховный суд штата решает федеральный вопрос иначе, чем верховный суд другого штата или федеральный апелляционный суд;

(с) если суд штата или федеральный апелляционный суд решают важный вопрос федерального права, который не был, но должен быть рассмотрен настоящим Судом, а также если они решают федеральный вопрос иначе, чем настоящий Суд"⁵.

Из приведенных выше положений можно выявить основную критерий отбора дел — наличие в них *федерального вопроса*. Верховный суд не вправе принимать к производству дела, не подпадающие под его юрисдикцию.

Следующим критерием отбора является *действительность спора* между сторонами. Суд не рассматривает гипотетические ситуации, построенные на предположениях. Как отмечалось в решении по делу *Страховой компании Этна Лайф против Хэворта* (1937 г.): "Спор должен быть опре-

деленным и конкретным, затрагивающим правовые отношения сторон с противоположными правовыми интересами. Это должен быть реальный и существенный спор по вопросу конкретных средств защиты, которые предоставляются решением дела по существу"⁶.

Кроме того, Верховный суд проверяет степень "вызревания" (*maturity*) дела и наличие существенного правового интереса истца в исходе дела. В решении по делу *Объединенные рабочие общественных служб против Митчелла* Верховный суд так определил свои подходы к решению этих вопросов: "Гипотетически существующей угрозы недостаточно... Как только суды начнут расширять свою юрисдикцию за счет плохо сформулированных споров по конституционным вопросам, они тут же превратятся в органы, занимающиеся политическими теориями"⁷. В развитие вышеприведенной доктрины Верховный суд требовал, чтобы истец доказывал "прямой и серьезный ущерб"⁸, а также истерпанность иных, главным образом административных, средств защиты⁹.

Далее, истец должен обладать процессуальной правоспособностью, доказать наличие "логической связи" между законом или иным актом и тем ущербом, который причинен ему. В решении по делу *Фротингем против Меллона* (1923 г.) Верховный суд разработал следующее правило: "Сторона, которая обращается за пересмотром дела, должна доказать не только неконституционность закона, но и причинение или непосредственную угрозу причинения ей прямого ущерба в результате применения закона"¹⁰. В дальнейшем указанное правило дополнялось и уточнялось. В частности, устанавливались такие критерии, как "ясно выраженный и осязаемый ущерб" и "очевидная логическая связь" между ущербом и оспариваемым актом¹¹. В последние годы Верховный суд в целом несколько смягчил действие правила процессуальной правоспособности, признав правомерность исков о причинении ущерба экономическим интересам истца, о нанесении ущерба окружающей среде, о нарушении равенства прав либо иных конституционных прав граждан¹².

Еще одним ограничением, в случае если оспаривается конституционность закона штата, служит отсутствие должного толкования закона со стороны верховного суда штата. "Суды штатов, — неоднократно подчеркивал Верховный суд США, — являются надлежащими судебными органами... для разрешения всех вопросов, возникающих по местному праву"¹³. Это правило, как отмечал судья Верховного суда США Джексон, "основывается на разделении между судебными системами штатов и федерации... и ограничивается устра-

нением ошибочных решений, а не пересмотром их обоснования¹⁴. Опираясь на данное правило, Верховный суд США отказывал в рассмотрении многих конституционных вопросов до "прояснения" позиции судов штатов по законам или подзаконным актам штата.

Наконец, последним критерием отбора судебных дел является отсутствие "политических вопросов". Верховный суд США отказывается от принятия к производству тех дел, которые могут быть решены политическими средствами. К их числу судебная практика относит вопросы внешней политики, организации партий, проведения суда импичмента, ведения дел с индейскими племенами и многое другое. Отказ от рассмотрения политических вопросов нередко вызывает критику, в том числе и со стороны некоторых судей Верховного суда США, которые указывают на политический характер самого института конституционного пересмотра. Следует помнить, писал судья Джексон, что "любое конституционное толкование имеет политические последствия"¹⁵. Но Верховный суд США редко прислушивается к подобному рода аргументам, твердо отстаивая свое право оставаться в стороне от неразрешенных политических споров.

Описанные приемы и правила отбора судебных дел служат, по сути, двум целям. Во-первых, они дают возможность избавить Верховный суд от чрезмерной нагрузки. Во-вторых, позволяют уклоняться от решения многих сложных конституционных вопросов. Судья Верховного суда Ратледж в связи с этим откровенно заметил: "Верховный суд следовал политике строгой необходимости в отборе конституционных вопросов... Эта политика не ограничивалась только вопросами юрисдикции. Дополнительно Суд выработал собственные правила отбора дел, подпадающих под его юрисдикцию, в соответствии с которыми он избегал принятия ожидаемых от него решений по значительной части конституционных вопросов"¹⁶.

Проведенный анализ свидетельствует об ограниченном характере конституционного надзора, но в то же время и о такой его черте, как взвешенность и предельная осторожность в подходах к тем проблемам, от решения которых зависят судьбы страны. В целом Верховный суд США исходит из презумпции конституционности актов федеральных властей и органов власти штатов. И только при наличии "грубого" нарушения Конституции и невозможности устранения противоречий в законе посредством толкования его норм Верховный суд США приводит в действие механизм конституционного надзора.

Верховные суды штатов

Конституционный надзор в штатах включает те же стороны, что и на федеральном уровне: право толкования конституционных предписаний и право отказа от применения неконституционных норм. Но в отличие от федеральных судов суды штатов осуществляют конституционный надзор на основе двух конституций — федерации и штата. Нередко они отказывают в применении собственным конституциям, следуя "высшему праву страны". Эта практика основывается на ст. VI Конституции США, которая обязывает судей штатов применять Конституцию, законы и договоры США, "какими бы ни были положения Конституции или законов любого из штатов". Суды штатов, равно как и федеральные, вправе толковать Конституцию США. Однако это толкование не может противоречить тем прецедентам, которые выработаны Верховным судом США.

Точной статистики о конституционном надзоре в штатах нет. По некоторым оценкам, в общей сложности было признано недействующими более 10 тыс. законов и иных нормативных актов на том основании, что они противоречили Конституции США или конституции штата.

Как и на федеральном уровне, судебной практикой штатов выработаны определенные приемы отбора судебных дел к рассмотрению, что ограничивает масштабы конституционного надзора.

Отличия судебной практики федерации и штатов в этих вопросах в основном сводятся к следующему.

Прежде всего предмет иска должен подпадать под юрисдикцию штата. Суды штатов нередко отклоняют иски при наличии в них "федерального вопроса". К рассмотрению может быть принят не только "действительный спор" между сторонами: многие штаты допускают принятие судами "консультативных решений", построенных не на фактах конкретного дела, а на оценке возможных последствий тех или иных решений государственных органов. За рамками "консультативных решений" суды штатов в основном следуют образцам Верховного суда США, тщательно сверяя такие критерии отбора судебных дел, как наличие существенного правового интереса в исходе дела и процессуальной правоспособности истца. Доктрина "политического вопроса" в судебной практике штатов в целом менее заметна. По сравнению с Верховным судом США верховные суды штатов значительно реже отказываются от разрешения дел на том основании, что они должны решаться во внесудебном порядке.

Так же как и Верховный суд США, суды штатов стремятся не вступать в конфликты с "политическими" ветвями власти, стараясь снять противоречия посредством гибкого толкования конституции и актов текущего и делегированного законодательства.

Не имея возможности остановиться на особенностях конституционного надзора в различных штатах, ограничимся изложением отдельных прецедентов штата Нью-Йорк, которые в обобщенном и систематизированном виде представлены в "Собрании законов" этого штата:

"1. При принятии иска "суды не будут заслушивать возражения о неконституционности закона, если лицо, подающее иск, не имеет имущественного или иного интереса, который, став предметом иска, непосредственно затрагивается законом. Это правило... установлено с целью предупредить вынесение судебных определений о законодательных актах или решениях исполнительной власти в отсутствие ущерба либо угрозы причинения ущерба правам личности.

Корпорация может обратиться к защите Конституции таким же образом и на тех же основаниях, что и физическое лицо.

Как правило, местные органы власти не вправе оспаривать конституционность законодательства Штата, затрагивающего их права, но если претензия местных органов власти заключается в том, что закон нарушил конституционные гарантии самоуправления, то допускают ограниченное по применению исключение.

Конституционность закона должна определяться только по иску, в котором этот вопрос поднят лицом, чьи интересы ущемлены. Вопрос о неконституционности закона может быть решен только на основе удостоверенных правдивых фактов, не допускается его решение в порядке рассмотрения жалоб, ходатайств либо "дружественных" исков, в которых не проводится полное исследование материальных фактов.

2. При толковании Конституции "необходимо проявлять должное уважение к тому, как законодательная власть понимает конституционное положение, особенно в тех случаях, когда оно сформулировано практически одновременно с самим положением и если можно предположить, что оно испытало воздействие тех же политических взглядов и того же образа мышления, которые господствовали среди авторов обсуждаемого положения. Если толкование, данное законодательной властью, подтверждено многолетней практикой следования ему со стороны исполнительных и административных органов, оно признается как основа судебного толкования. Но этот источник толкования непригоден, если

законодательство неединообразно, если не было указанного подтверждения или его неоднократно ставили под сомнение суды.

Когда конституционное положение сформулировано двусмысленно либо значение его сомнительно, толкование легислатурой своих собственных полномочий не будет отвергнуто, если только при этом не допущена очевидная ошибка. Кроме того, толкование вызывающего сомнения и неясного положения Конституции может быть основано на практике его применения, хотя сами по себе положения Конституции этим изменяться не могут; всеобщее согласие, выраженное в виде обычая и не влекущее опасного нарушения Конституции, не исключает возможности судебного его оспаривания, если нарушены существенные права личности. Если легислатура каким-то образом нарушила Основной закон, подобное ее действие не может рассматриваться как прагматическое толкование Конституции, обязывающее суд.

3. Решение вопроса о конституционности закона — это вопрос о законодательной власти. Законодательная власть штата ограничена Конституцией штата и Конституцией Соединенных Штатов, но за рамками этих ограничений она свободна в своих действиях. Если поставленная цель законна, все не деспотичные, а, напротив, надлежащие, разумные и соответствующие этой цели средства могут быть в распоряжении законодательной власти. Явное узурпирование легислатурой запрещенного полномочия должно быть обнаружено до того, как закон признан неконституционным. Закон, вступивший в противоречие с Конституцией, лишается юридической силы, но до того как он вступит в противоречие с каким-либо положением Конституции, он сохраняет свою юридическую силу и не может быть признан неконституционным по причине его новизны либо невозможности обеспечить справедливость при всех обстоятельствах. Конституционность статута должна определяться на основе самого статута, а не тех вопросов, которые не имеют к нему отношения. Наличие чрезвычайного положения не оправдывает нарушения конституционных гарантий.

Поскольку общая законодательная власть абсолютна и неограниченна за теми исключениями, которые установлены Конституцией, каждый акт легислатуры должен считаться соответствующим Основному закону, если только обратное не окажется явным. Соответственно, обязанность судов заключается в том, чтобы поддерживать закон, принятый легислатурой, как конституционный, если возможно это сделать, не пренебрегая ясными нормами либо явно подразумеваемыми требованиями Основного закона. Если есть

разумные сомнения в вопросе о неконституционности закона, он должен быть поддержан. Если закон допускает два толкования, одно из которых ставит его в положение неконституционного, а другое толкует закон как соответствующий надлежащему исполнению законодательной власти, выбирается то толкование, которое предполагает, что легислатура знала о конституционных ограничениях и принимала конституционный, а не нарушающий Конституцию акт. Суд должен избегать не только такого толкования, которое признает закон неконституционным, но даже такого, которое вызывает серьезные сомнения в его конституционности. Впрочем, когда язык закона явно требует определенного толкования, это толкование и должно применяться, хотя оно превращает закон в неконституционный акт.

Время доказывания неконституционности закона лежит на той стороне, которая утверждает это, но она должна доказать это так, чтобы не оставалось разумных сомнений...

Суды первоначальной юрисдикции, как правило, не вправе признавать неконституционность законов, если только такое заключение не является неизбежным. Суды не могут осуществлять по первому побуждению исключительное право объявления законов неконституционными, кроме редких случаев, касающихся жизни и свободы, а также тех, когда неправомерность акта не вызывает сомнений. Этому правилу необходимо строго следовать, если Апелляционный суд признает прямо или косвенно правомерность закона. Однако если применение закона ведет к тяжелым последствиям либо к причинению неустранимого ущерба, нижестоящий суд не должен колебаться, принимая решение о неконституционности закона¹⁷.

Ясно изложенные правила судебной практики штата Нью-Йорк не требуют какого-либо дополнительного комментария и неоспоримо свидетельствуют о том, что именно суды целиком и полностью контролируют осуществление конституционного надзора — от определения сторон по делу (процессуальная правоспособность) до толкования конституции и признания закона неконституционным.

2. Грань вторая. Надзор за деятельностью исполнительных органов власти

Американские суды уже давно утвердили за собой право надзора за деятельностью исполнительных органов власти. Причем этот надзор не только разнообразен по форме, но и весьма эффективен, включает не только те меха-

низмы, которые установлены законодательством, но и традиционные средства общего права, воспринятые из английского общего права.

Законодательные средства

В осуществлении надзора за деятельностью исполнительной власти все большее значение приобретают механизмы, установленные законодательством.

На федеральном уровне общие условия и предмет надзора за деятельностью исполнительных органов определены Законом об административной процедуре. Причем Закон весьма широко трактует сферу действия надзора, или "права на средства защиты". Под его действие подпадают:

(а) предоставление административным агентством денежных средств, помощи, содействия, лицензий, полномочий, а также освобождение от уплаты налога или исполнения правовых норм, обеспечение привилегий или возмещение ущерба;

(b) признание административным агентством права, иммунитета, привилегий, освобождения от уплаты налога или исполнения правовых норм либо

(c) совершение административным агентством других действий по заявлению или петиции лица и в его интересах¹⁸.

В первой инстанции рассмотрение указанных вопросов осуществляют районные федеральные суды, решение которых может быть обжаловано в вышестоящие инстанции, включая Верховный суд США.

Наряду с общей нормой о праве граждан оспаривать в судебном порядке решения административных органов Закон определяет и специфические процедуры, дающие возможность оспорить, например, неопубликование нормативных актов административных агентств либо ведение документов на граждан и юридических лиц. Предметом судебного разбирательства в последнем случае могут быть отказ внести изменения в документы либо предоставить документы лицам, имеющим к ним отношение, а также необеспечение "той тщательной, достоверной, своевременной" сохранности документов, "которая необходима для принятия справедливого решения о квалификации, характере, правах или возможностях либо льготах лица, если подобное решение может быть вынесено на основе такого документа и может повлечь за собой неблагоприятные для лица последствия"¹⁹.

Право судебного надзора и право граждан на средства защиты закрепляются как Законом об административной процедуре, так и многими другими федеральными законами.

В их числе не только акты о создании тех или иных ведомств, решения которых подлежат пересмотру в судебном порядке (например, Федеральная торговая комиссия), но и акты, содержащие материальные нормы права. Например, Законом о предотвращении загрязнения атмосферного воздуха предусмотрено право граждан предъявлять иски "против любых лиц, включая Соединенные Штаты и иные правительственные учреждения и агентства", если они нарушают стандарты или ограничения, установленные в интересах защиты атмосферного воздуха²⁰.

Аналогичным образом решает вопрос о надзоре за деятельностью исполнительных органов власти и законодательство штатов. Практически во всех штатах приняты законы о правилах административной процедуры, построенные по федеральному образцу. Почти повсеместно закрепляется законодательством штатов и право обращения граждан в суд.

В общем, закрепление различных форм судебного надзора за деятельностью органов исполнительной власти является заметной чертой законодательства как федерации, так и отдельных штатов.

Средства общего права

В отсутствие законодательной санкции суды могут обратиться к особым средствам общего права — судебным приказам (*writs*), которые обязывают органы управления совершить те или иные действия или воздержаться от их совершения. Перечень судебных приказов достаточно обширен, поэтому мы ограничимся лишь краткой их характеристикой²¹.

В числе судебных приказов особое место принадлежит приказам *сертиорари* (*certiorari*) и *мандамус* (*mandamus*).

Суть приказа *сертиорари* состоит в требовании о передаче дела в суд из органов исполнительной власти для его рассмотрения в судебном порядке. Обычно эта форма применяется для истребования дел, рассматриваемых в квазисудебном порядке административными агентствами (Нью-Йорк, Джорджия, Миннесота, Род-Айленд). Но не исключается использование приказа *сертиорари* и в иных случаях, не связанных с разрешением споров. Так толкует его предназначение и судебная практика Нью-Джерси, Айовы и ряда других штатов. В целом данный приказ используется, при всех его вариациях, для надзора за соблюдением процедуры делопроизводства, которое ведется в письменной форме.

Следующая основная форма судебных приказов — приказ *мандамус*, обязывающий должностное лицо выполнить

то или иное действие. В сферу действия этого приказа, в частности, попадает отказ органов исполнительной власти провести слушания и вынести решение по делу, выдать лицензию, принять на работу или восстановить в должности, издать иные необходимые распоряжения. В отличие от *сертиорари*, рассмотрение дела, истребованного по приказу *мандамус*, не основывается на тех протоколах, которые поступают в суд из органов исполнительной власти. Суд вправе провести собственное расследование и принять к производству иные свидетельские показания и документы. Предметом рассмотрения в этом случае становится правомерность отказа от выполнения обязанностей, установленных конституцией или законом.

В арсенале судов имеются и иные виды судебных приказов, которые мы рассмотрим более кратко ввиду их меньшего значения для надзора за деятельностью исполнительных органов.

Запретительный приказ (*writ of prohibition*) обязывает административные агентства, осуществляющие квазисудебные функции, прекратить дальнейшее рассмотрение того или иного дела. Как правило, основанием к его изданию является отсутствие правомочия органа управления решать тот или иной вопрос.

Приказ *кво вранто* (*quo warranto*) используется для надзора за правомерностью занятия должности в органах исполнительной власти.

Приказ *хабеас корпус* (*habeas corpus*) применяется для освобождения из-под стражи лиц, задержанных или арестованных в нарушение требований закона. Этот приказ используется и в ряде иных случаев, в частности для надзора за депортацией иностранцев либо недопущением их въезда на территорию Соединенных Штатов, за принудительным лечением лиц с отклонением психики либо за соблюдением порядка условно-досрочного освобождения лиц, осужденных к лишению свободы.

Приказ *инджанкшн* (*injunction*) издается судами, если отсутствуют иные средства для предотвращения угрозы причинения неустранимого ущерба правам и интересам истца.

Приказ *процеденто* (*procedendo*) обязывает административные агентства или нижестоящие суды безотлагательно разоблачить дело, которое находится на их рассмотрении.

И, наконец, *деклараторные* приказы (*declaratory*), которые в отличие от вышеперечисленных не были заимствованы из общего права Англии, а стали продуктом законодательных новелл самих Соединенных Штатов. В форме *деклараторных* приказов признается правовой статус лица, отвергающийся органами исполнительной власти.

Указанные выше средства общего права в той или иной мере применяются судами и федерации, и штатов. Например, в федеральных судах в основном используются приказы *сертиорари*, *хабеас корпус*, *инджанкшин* и *мандамыс*²².

Завершая описание механизма надзора за деятельностью исполнительных органов власти, следует заметить, что он не ограничивается только исправлением той несправедливости, которая допущена в отношении законных прав и интересов того или иного лица. Помимо вопросов факта суды сверяют и вопросы права, отказывая в применении тем ведомственным нормативным актам, которые противоречат конституционным и законодательным нормам. Так судебный надзор охватывает различные стороны деятельности исполнительных органов, обеспечивая большую эффективность всего механизма правовой защиты. Необходимо также подчеркнуть, что ни в одной стране мира нет столь полноценного и действенного механизма контроля за деятельностью исполнительной власти.

3. Грань третья. Надзор за отправлением правосудия

Основой следующей, третьей грани судебного надзора служит формула Конституции о "надлежащей правовой процедуре": "Ни одно лицо не должно лишаться жизни, свободы либо собственности без надлежащей правовой процедуры" (V и XIV поправки к Конституции США). Важно отметить, что данная норма распространяется как на федерацию, так и на штаты, устанавливая общие или единые стандарты правосудия на всей территории Соединенных Штатов.

Разумеется, мы не можем здесь рассмотреть вопросы организации правосудия в их полном объеме: они заслуживают особого и очень подробного разговора. Ограничимся же конституционными рамками, точнее, теми началами правосудия, которые определены конституционной доктриной и практикой.

Конституционные рамки "надлежащей правовой процедуры"

Сама формула "надлежащей правовой процедуры" ведет свое происхождение от Великой хартии вольностей. Первоначально она обеспечивала строгое соблюдение процессуальных правил при отправлении правосудия по гражданским и уголовным делам.

Впервые Верховный суд США обратился к формуле о "надлежащей правовой процедуре" в 1856 г., рассматривая дело Мюррейс Лесси: "Совершенно ясно, что законодательная власть не может устанавливать любую процедуру по своему усмотрению. Статья (V поправка к Конституции. — В.Л.) ограничивает как законодательную, так и исполнительную и судебную власти и не может толковаться как предоставление Конгрессу права свободно и по своему усмотрению считать любую процедуру "надлежащей правовой процедурой"²³. Решая вопрос о значении "надлежащей правовой процедуры", Верховный суд США установил два критерия ее оценки: соблюдение конституционных норм и соответствие тем "устоявшимся обычаям и формам процедуры, которые существовали в общем и статутном праве Англии до эмиграции наших предков" и в дальнейшем привились в судебной практике штатов²⁴.

В общих чертах требования "надлежащей правовой процедуры" в сфере правосудия сводились к праву на "справедливое" судебное разбирательство. Оно представляло как состязательный процесс, в котором обе стороны, истец и ответчик, обвинение и защита, имели равные права. Роль суда ограничивалась заслушиванием доказательств сторон и вынесением решения на основе вердикта присяжных. Эти основные черты уголовного и гражданского процесса в целом сохранились и сейчас, определяя начала правосудия как на федеральном, так и на штатном уровне.

В XX столетии конституционное толкование распространило действие "надлежащей правовой процедуры" на деятельность иных, несудебных органов, которые принимали решения о мерах пресечения, уголовных и гражданских санкциях, мерах административной и дисциплинарной ответственности. В этих делах Верховный суд США требовал проведения "честного" разбирательства, заслушивания сторон, вынесения "справедливого" решения беспристрастным органом государственной власти²⁵.

Требования судебной практики в значительной мере были инкорпорированы Законом о правилах административной процедуры. О том, насколько близки они общепроцессуальным требованиям, можно судить по следующим положениям Закона:

"За исключением случаев, особо предусмотренных законом, бремя доказывания возлагается на лицо, предлагающее принятие правила или приказа. Могут быть приняты к рассмотрению любые устные и вещественные доказательства, но административное агентство, следуя установленной практике, должно исключить не относящиеся к делу, несущественные или дублирующие друг друга доказатель-

ства. Санкция не может быть применена или правила или приказ изданы, если не рассмотрены, не заверены и не признаны существенными все доказательства или те их части, которые приводит в обоснование своей позиции сторона по делу... Сторона по делу имеет право предъявлять иск или осуществлять защиту посредством предоставления устных и вещественных доказательств или фактов, опровергающих доказательства другой стороны, и участвовать в перекрестном допросе, который может потребоваться для полного и объективного раскрытия обстоятельств дела. В случае принятия правил или вынесения решений по искам имущественного характера или решений о выдаче лицензий административное агентство может, если интересам стороны по делу не будет в связи с этим нанесен ущерб, принять решение о представлении всех или части доказательств в письменной форме. Запись свидетельских показаний и вещественных доказательств вместе со всеми письменными материалами и запросами, представленными при рассмотрении дела, является исключительным документом, на основе которого выносится решение... и копии которого после оплаты законно установленной стоимости предоставляются всем сторонам по делу²⁶.

В период "суда Уоррена" действие "надлежащей правовой процедуры" распространилось и на нормы материального конституционного права. В их числе оказались практически все права и свободы, закрепленные Конституцией США: свобода религии, слова, печати, собраний, право на обращение с петициями к правительству об удовлетворении жалоб, право на неприкосновенность частной жизни (I поправка); запрещение необоснованных обысков и арестов, исключение доказательств, полученных незаконным путем (IV поправка); запрет на повторное привлечение к ответственности за одно и то же преступление и на принуждение свидетельствовать против себя в уголовном процессе, право на справедливую компенсацию за изъятие собственности для общественных нужд (V поправка); право на безотлагательное и публичное разбирательство дела судом присяжных, право на уведомление об основании обвинения, право на очную ставку со свидетелями обвинения и на вызов свидетелей защиты, право на помощь адвоката в уголовном процессе (VI поправка); запрещение чрезмерных залогов и штрафов, жестоких и необычных наказаний (VIII поправка).

По сути, конституционное толкование не охватило формулой "надлежащей правовой процедуры" лишь два положения федерального Билля о правах. Под действие единых стандартов правосудия не подпали нормы о привлечении к

уголовной ответственности по обвинению большого жюри (V поправка) и о праве на суд присяжных по гражданским делам, в которых сумма иска превышает 20 долл. (VII поправка).

Оценивая формулу о "надлежащей правовой процедуре", судья Верховного суда США Ф. Франкфуртер отметил: "В настоящее время установившейся доктриной Суда стало то, что положение о надлежащей процедуре воплощает собой систему прав, основанных на принципах морали, которые так глубоко внедрены в традиции и в сознание нашего народа, что они должны рассматриваться как основополагающие для цивилизованного общества, как оно сформировалось нашей историей. Надлежащая процедура отвечает сокровенным представлениям о том, что есть честное, правдивое и справедливое"²⁷. Неопределенность подобных критериев очевидна, но здесь важно подчеркнуть, что их "эластичность" служит весьма существенной задаче сохранения за штатами широкой свободы выбора процессуальных форм.

Гражданский процесс

Свобода усмотрения штатов была признана Верховным судом США. В решении по делу *Снайдер против Массачусетса* (1934 г.) он подчеркнул: "Штат... может свободно регулировать процедуру деятельности своих судов в соответствии с собственными представлениями о судебной политике и справедливости, если только он не нарушает какой-либо принцип правосудия, который так глубоко укоренен в традициях и в сознании нашего народа, что может быть отнесен к числу основополагающих"²⁸.

Практикой Верховного суда США к числу основополагающих отнесены следующие требования к гражданскому процессу (большая часть представлена в извлечениях из прецедентов Верховного суда США):

1. *Извещение*. "Элементарным и основополагающим требованием надлежащей процедуры в любом процессе, в котором выносится окончательное решение, является своевременное вручение извещения; оно при любых обстоятельствах должно уведомить заинтересованные стороны о рассмотрении иска и тем самым предоставить им возможность предъявить свои возражения". В извещении должен быть четко определен предмет иска; вручение извещения должно быть удостоверено²⁹.

2. *Слушания*. "Необходима та или иная форма слушания дела, решение по которому может лишить лицо имущественных прав". "Стороны, чьи интересы затрагиваются,

имеют право быть выслушанными". Извещение о проведении слушания и возможность выступить в слушании должны предоставляться "своевременно и надлежащим образом". "Конституционное право на выступление граждан в слушании должно быть гарантировано правительством... Цель данного требования — не только обеспечить честное отношение к гражданам. Его цель, если быть точным, заключается в защите от произвола права на владение и пользование собственностью"³⁰.

3. *Беспристрастный суд.* "Требование беспристрастности позволяет гарантировать, что жизнь, свобода или собственность не будут ущемляться на основе ошибочно или превратно оцененных фактов или вопросов права... Гарантией честного разбирательства служит то, что... судья не должен иметь предубеждений"³¹.

4. *Право на очную ставку и перекрестный опрос.* "Практически в каждом процессе, где важные решения принимаются по вопросам факта, надлежащая процедура требует возможности проведения очной ставки и опроса свидетелей противоположной стороны". В тех случаях, когда "свидетельство основывается на показаниях лиц, которые могут обладать нетвердой памятью, быть лжесвидетелями, а также лиц, движимых злобой, мстью, нетерпимостью, предубеждением или завистью, право стороны по делу доказывать обратное зависит от возможности проведения очной ставки и перекрестного опроса"³².

5. *Раскрытие фактов.* "Если действие правительства наносит серьезный ущерб лицу и обоснование правомерности такого действия зависит от обнаружения фактов, то эти факты должны быть раскрыты лицу для того, чтобы оно имело возможность оспорить правомерность действий правительства"³³.

6. *Решение, основанное на материалах дела.* "Заключение органа, принимающего решение... должно основываться исключительно на нормах права и тех доказательствах, которые представлены на слушании дела... Чтобы показать соблюдение этого элементарного правила, орган, принимающий решение, должен объяснить мотивы принятия решения и указать те доказательства, на которых оно основано"³⁴.

7. *Адвокатская помощь.* Верховный суд признает в гражданском процессе "право любой стороны пользоваться защитой адвоката либо быть представленной адвокатом". Что касается обязательства предоставления адвоката малообеспеченным лицам за счет государства, судебная практика в этом вопросе еще не определила свою позицию. Он решается в каждом отдельном случае с учетом обстоятельств конкретного дела"³⁵.

Уголовный процесс

Гибкость доктрины "надлежащей правовой процедуры" проявляется и в допущении различных вариантов уголовно-процессуальных форм в штатах. Требования Верховного суда США безусловны и применяются в зависимости от характера судебных дел. Но можно выделить ряд основополагающих принципов, представив их преимущественно в извлечениях из решений Верховного суда США.

1. *Ясность уголовно-правовых норм.* "Законодательство может вступить в противоречие с требованием надлежащей процедуры, если оно не дает достаточного представления о преступлении законопослушным гражданам, а также обвиняемым о характере преступления, в котором их обвиняют, а также самим судам, которые рассматривают дела обвиняемых". Деяние, признаваемое преступлением, "должно быть определено с должной точностью". "Должны быть установлены основания вины. Человек средних интеллектуальных способностей не должен теряться в догадках о смысле уголовной статьи". Законы, которые лишены качества точности или определенности могут быть признаны "лишенными правовой силы на том основании, что они туманны"³⁶.

2. *Доступность закона.* Незнание закона не освобождает от ответственности. Но и сам закон должен быть опубликован либо доведен до сведения общества. "Если лицо не знало об обязанности регистрации и если нет доказательств того, что лицо могло это знать, оно не может быть осуждено без нарушения надлежащей правовой процедуры. Если бы было иначе, это зло сравнилось бы с тем злом, которое приносит закон, отпечатанный таким красивым шрифтом, что его невозможно прочесть, либо написанный на том языке, которого не знает население"³⁷.

3. *Провоцирование.* Однозначного решения этой проблемы нет. В настоящее время Верховный суд придерживается той точки зрения, что провоцирование агентом полиции кого-либо на совершение преступления не противоречит требованиям "надлежащей правовой процедуры", если преступник предрасположен к совершению преступлений. Другая точка зрения, поддержанная рядом судей Верховного суда, отклоняет допустимость провоцирования ввиду нарушения "надлежащей правовой процедуры"³⁸.

4. *Предъявление уголовного обвинения.* Согласно позиции Верховного суда обвинение в совершении уголовного преступления может предъявляться не только большим жюри. Однако если эта форма обвинения установлена конституцией штата, Верховный суд требует, чтобы большое жюри было "беспристрастным" и "справедливым". Обвине-

ние должно четко определить то преступление, которое инкриминируется обвиняемому³⁹.

5. *Справедливый суд.* “В применении к уголовному процессу нарушение надлежащей правовой процедуры проявляется в отказе от справедливости как основополагающего принципа концепции правосудия”. В развитие концепции “справедливого суда” Верховный суд признал нарушения “надлежащей правовой процедуры” в тех случаях, когда обвиняемому отказывали в праве на помощь адвоката, а также в праве на быстрый и публичный суд, когда обвинение строилось на незаконно полученных вещественных доказательствах. Нарушением “надлежащей правовой процедуры” считалось давление на присяжных и судей, “недолжное” влияние телевидения на осуществление правосудия, появление обвиняемых в зале суда в тюремных одеждах, отказ в праве на очную ставку и на опрос лиц, свидетельствующих против обвиняемых, предубежденность присяжных и многое другое. Последовательно отстаивая право обвиняемых на справедливый суд, Верховный суд вместе с тем подчеркивает, что “справедливость — относительное, а не абсолютное понятие. То, что справедливо при одних обстоятельствах, при других может оказаться актом тирании”. Признание “относительности” концепции справедливого суда отражено в допущении исключений из вышеприведенных правил. Так, Верховный суд признал возможность не раскрывать имена свидетелей обвинения, разрешил ведение телевизионных трансляций из зала суда и т. д.⁴⁰

6. *Признание виновности.* Признание виновности как условие соглашения обвиняемого с представителем обвинения (в обмен на определенные гарантии или уступки) должно быть добровольным и осознанным. В противном случае оно является нарушением “надлежащей правовой процедуры”⁴¹.

7. *Нарушения со стороны обвинения.* Нарушение “надлежащей правовой процедуры” признается в тех случаях, когда обвинение строится на заведомо ложных вещественных доказательствах и показаниях свидетелей и когда обвинение не предоставляет по запросу защиты доказательств невиновности обвиняемого⁴².

8. *Доказывание вины.* “Надлежащая правовая процедура... защищает обвиняемого против обвинения, которое основано на доказательствах, вызывающих разумные сомнения по каждому из фактов, образующих состав инкриминируемого преступления”. Презумпция невиновности есть “аксиома и элементарный принцип... лежащий в основе осуществления уголовного судопроизводства”. Презюмируемые факты принимаются судом по правилу: “скорее да, чем нет”.

Связь между презюмируемым фактом и фактом доказанным должна быть “рациональной” и разумно обоснованной⁴³.

9. *Помощь адвоката.* Осуждение обвиняемых, не имеющих возможности обратиться к защите адвоката, нарушает требования “надлежащей правовой процедуры”, однако по ряду, главным образом незначительных, уголовных дел Верховный суд допускает осуждение тех лиц, которые не имели возможности обращения к правовой защите⁴⁴.

10. *Право на апелляцию.* “Апелляция на обвинительный приговор не является абсолютным правом, если оно не предусмотрено непосредственно конституцией или законодательными нормами. Пересмотр апелляционным судом вступившего в силу решения по уголовному делу, каким бы ни было серьезным преступление, в совершении которого обвиняют осужденного, не предусматривается общим правом и не является необходимым элементом надлежащей правовой процедуры”. “Штаты самостоятельно учреждают собственные системы апелляционного пересмотра уголовных дел”⁴⁵.

11. *Права заключенных.* “Лишение свободы по решению суда неизбежно влечет невозможность пользоваться многими правами и привилегиями граждан... Но хотя его (осужденного. — В.Л) права могут быть ограничены условиями содержания в местах лишения свободы, полностью он не лишается конституционной защиты”. Необходимо соблюсти баланс между интересами осужденного и интересами администрации тюрем по поддержанию порядка и безопасности⁴⁶.

12. *Освобождение под залог и условно-досрочное освобождение.* Верховный суд США распространил действие “надлежащей правовой процедуры” на принятие решений об отмене освобождения под залог и условно-досрочном освобождении. Верховный суд требует проведения в этих случаях слушаний с соблюдением многих из указанных ранее требований⁴⁷.

Выше мы привели в извлечениях или в кратком изложении более 100 прецедентов Верховного суда США, установивших на основе конституционного толкования стандарты “надлежащей правовой процедуры”. Несоблюдение их влечет отмену решений, принятых как федеральными судами, так и судами штатов.

Впрочем, угроза отмены возникает только в тех случаях, когда ущемляются права обвиняемых либо лиц, участвующих в процессе. Расширение процессуальных прав под действие судебного надзора не подпадает. В частности, во многих штатах (Оклахома, Нью-Гемпшир и др.) предусматриваются более жесткие требования к судебным доказательствам, что существенно ограничивает практику несанк-

ционированных арестов и обысков⁴⁸. В числе особых процессуальных гарантий, отличающих судебную практику отдельных штатов, можно назвать нормы об обязательном участии адвоката в уголовном процессе (Коннектикут, Монтана, Нью-Джерси, Западная Вирджиния и Вайоминг); о привлечении психиатра для оказания помощи обвиняемым с отклонениями психики (Джорджия); о безусловном праве на суд присяжных (Аризона и Южная Дакота); об абсолютном запрете на принуждение обвиняемых свидетельствовать против себя (Калифорния, Коннектикут, Мичиган); о праве граждан свободно присутствовать на судебных процессах (Нью-Йорк, Калифорния, Делавэр); об исключении смертной казни как уголовного наказания (Аляска, Гавайи, Айова, Канзас, Род-Айленд и другие штаты)⁴⁹.

Однако вряд ли можно преувеличивать степень различий в процессуальных гарантиях по федеральному праву и праву отдельных штатов. Последние, как правило, следуют в русле федерального законодательства и тех прецедентов, которые определяют рамки "надлежащей правовой процедуры". В этом, кстати, немалая заслуга Верховного суда США, традиционно выступающего в роли гаранта основополагающих начал правосудия.

4. Грань четвертая. Надзор за соблюдением конституционных прав и свобод

Наконец, следующая, четвертая грань судебного надзора — надзор за соблюдением конституционных прав и свобод.

В процессе толкования федеральной Конституции Верховный суд США распространил действие конституционных норм о правах и свободах на отдельные штаты, тем самым обеспечив необходимую степень единообразия правового статуса личности на всей территории США.

Конечно, в конституциях, законодательстве и судебной практике штатов также содержатся нормы о правах и свободах личности. Но противоречить тому, что определено Верховным судом США, они не могут. Фактически назначение их сводится к заполнению имеющихся пробелов и конкретизации форм, установленных федеральным правом. По этой причине основной акцент в дальнейшем изложении будет сделан именно на федеральном праве, и прежде всего на тех решениях Верховного суда США, которые определили единообразие конституционной регламентации правового положения личности. Далее, следует подчеркнуть, что мы не ставили своей целью охватить в полном объеме весь

конституционный свод прав и свобод. Колоссальный объем нормативного материала потребовал жесткого отбора наиболее важных вопросов, их обобщения и систематизации — возможно, даже в ущерб их детальному анализу. Но в контексте вопроса о формах судебного надзора такое ограничение было неизбежным.

Свобода слова

Американская конституционная доктрина традиционно наиболее важной считает свободу слова. В развитие конституционной формулы о свободе слова (I поправка) судебная практика выработала различные идеи и принципы, но доминирующей по-прежнему остается теория "свободной рыночной стихии идей". Впервые она была обоснована О. В. Холмсом в 1919 г. в решении по делу *Абрамс против Соединенных Штатов*: "Высшее благо постигается прежде всего в свободной рыночной стихии идей; лучший экзамен на правду — жизнь самой мысли, утвердившейся в ходе конкуренции"⁵⁰.

Идеи О. В. Холмса были развиты другим судьей Верховного суда США — Л. Брандейсом, которому принадлежат следующие слова: "Те, кто завоевал нашу независимость, верили, что конечная цель государства — освобождение людей и раскрытие их возможностей, что в правительстве силы разума будут преобладать над силами произвола. Они ценили свободу как цель и как средство. Они считали свободу секретом счастья, а смелость — секретом свободы. Они верили, что неограниченная свобода мысли, как и свобода слова, необходима для поиска и распространения политической правды, что без свободы слова и собрания будут бесплодны дискуссии, что с ними дискуссии представляют необходимые средства защиты от распространения пагубных доктрин, что величайшая угроза свободе — в инертности людей, что публичные дискуссии — это политическая обязанность и что признание этого факта должно служить основополагающим принципом американского правительства"⁵¹.

Вряд ли можно согласиться с подобной оценкой взглядов "творцов" американской революции. Но важно обратить внимание на то обстоятельство, что эти идеи заложили фундамент тех демократических традиций, которые постепенно, в борьбе прокладывали себе дорогу в политической жизни. Об их характере можно судить по высказыванию О. В. Холмса, который, не признавая социалистических идей, тем не менее утверждал: "Если в конечном счете надежды, связанные с диктатурой пролетариата, волею судеб будут подержаны господствующими силами страны, единственная

роль свободы слова будет заключаться в предоставлении им шанса и возможности развития⁵².

Согласно толкованию Верховного суда США свобода слова включает не только свободу в ее политическом аспекте, но и свободу проведения академической, социально-культурной и иных форм дискуссий. Отметим, что по форме реализации свобода слова (в данном контексте — свобода выражения мнений) может быть осуществлена не только в слове, но и в символике, художественных образах, действиях и т. п. Верховный суд США в настоящее время дает широкую трактовку указанных вопросов, нередко переступая те границы, которые можно представить как допустимые. Показательным в этом отношении стало столкновение между Верховным судом и Конгрессом США по вопросу об «осквернении национального флага». По мнению Суда, такие действия, как сожжение флага, находятся под защитой I поправки. Иной позиции придерживается Конгресс США, который в октябре 1989 г. принял специальный закон, определяющий как тяжкое преступление действия по осквернению национального флага⁵³.

При всей видимой абсолютизации свободы слова американская конституционная доктрина и судебная практика никогда не отказывались от ее ограничений. В решении по делу *Чаплицки против Нью-Гемпшира* (1942 г.) Верховный суд США следующим образом определил круг изъятий: «Существует определенный, хорошо известный круг изъятий из свободы слова, который никогда не вызывал каких-либо конституционных проблем. Он включает грязные, непристойные, богохульствующие, клеветнические и оскорбляющие или «провоцирующие» слова — слова, само применение которых наносит вред или инспирирует немедленное нарушение общественного порядка»⁵⁴.

В перечень изъятий из свободы слова подпадают также торговая реклама, «неподобающие» речи в воинских частях и в школах, разглашение государственной тайны и призывы к свержению существующего строя. Как отмечалось в решении по делу *Деннис против Соединенных Штатов* (1951 г.), «свержение правительства силой или насилием, безусловно, является достаточным основанием для ограничения правительством свободы слова»⁵⁵. Впрочем, в последние годы Верховный суд США пытается провести линию допущения, выделяя уголовно наказуемые призывы к свержению и ненаказуемые теоретические взгляды в зависимости от того, как они воздействуют на конкретную аудиторию и обстановку⁵⁶.

Нередко американские политики отрицают какую-либо регулирующую роль правительства в реализации свобо-

ды слова. Но в действительности она далеко не столь нейтральна, как ее пытаются представить. В частности, в решении по делу *Соединенные Штаты против О'Брайена* (1969 г.) отмечалось: «Регламентация со стороны правительства в достаточной мере оправдывается, если она не выходит за рамки конституционной власти правительства, если она защищает важный или существенный правительственный интерес, если она не имеет отношения к подавлению свободы выражения взглядов и если единичное ограничение ущемленных свобод по первой поправке не более опасно, чем утрата защиты подобного интереса»⁵⁷.

В руках правительства сохраняются мощные рычаги идеологического, политического и финансового контроля за осуществлением свободы слова. Известно, какой ущерб наносит причисление американским Президентом тех или иных идей к разряду «подрывных» или «антиамериканских», что, по сути, лишает их конкурентоспособности на «рынке идей». Да и сама конкурентоспособность определяется не абстрактными, а вполне реальными финансовыми возможностями их приверженцев. Известный американский историк Г. Зинн следующим образом обрисовал ситуацию в этой области: «Резонно не только спрашивать, пользуетесь ли вы свободой слова, но и в какой степени вы ею пользуетесь, как слышен ваш голос и сколько людей его могут услышать? Право человека свободно высказываться определяется его доходом и политическим весом. Какой-нибудь радикал может взобраться на ящик из-под мыла и обратиться с речью к сотне людей в парке. Другой человек может взобраться на систему громкоговорителей, и его голос дойдет до нескольких тысяч людей, а корпорация может купить лучшее время на телевидении, и в один вечер ее услышат десятки миллионов зрителей»⁵⁸.

Исдержки доктрины «свободной рыночной стихии идей», формально провозглашенного равенства слова проявляются и в недопустимых фактах защиты фашистских или расистских демаршей и выступлений. В связи с этим показательна история поселка Скоки, населенного многими бывшими узниками фашистских концлагерей. В 1978 г. местные власти пытались воспрепятствовать там демонстрации фашистской Национал-социалистической партии Америки. Но судебным решением в этом требовании было отказано под тем предлогом, что «те же самые основания могут служить и для подавления антирасистских движений»⁵⁹.

Свобода прессы

Во многом те же подходы используются Верховным судом США при толковании конституционной формулы о

свободе прессы или средств массовой информации. В социально-экономической и политической жизни США пресса играет колоссальную роль. В общей сложности в стране публикуется около 20 тыс. периодических изданий. К примеру, в Калифорнии, крупнейшем по численности населения штате, выходит 1147 периодических изданий, в том числе 137 ежедневных газет. В Аляске, штате с наименьшим числом населения, выпускается 47 периодических изданий, включая 8 ежедневных газет⁶⁰. Несмотря на развитие телевидения, радиовещания и видеотехники, пресса и сейчас остается основным источником информации для большей части населения.

О том, какое значение Верховный суд США придает свободе прессы можно судить по делу *"Нью-Йорк Таймс" против Соединенных Штатов* (1971 г.): "Первой поправкой авторами Конституции была создана защита свободы прессы, с тем чтобы она играла свою роль в развитии нашей демократии. Пресса должна служить не правителям, а управляемым. Право правительства осуществлять цензорский надзор уничтожено, чтобы пресса могла всегда контролировать правительство. Пресса защищена, чтобы она могла раскрывать секреты правительства и информировать о них народ. Только свободная и неконтролируемая пресса может эффективно разоблачать ложь правительства"⁶¹.

В целом конституционная доктрина и судебная практика широко трактуют формы защиты свободы прессы. В частности, в решении по делу *Небраска Пресс Асс-ин против Стьюарта* (1976 г.) особо подчеркивалось: "Предварительный контроль и ограничения свободы слова и публикаций являются наиболее серьезными и наименее терпимыми нарушениями прав, закрепленных первой поправкой"⁶².

В США упрощен порядок разрешения издательской деятельности, нет предварительной цензуры, не допускаются прямые формы воздействия на характер публикуемых материалов. Но вместе с тем в приведенной выдержке нельзя не заметить стремления завуалировать роль государственной власти в контроле за прессой, принимающем, возможно, не столь заметные, но достаточно эффективные формы. Формально средства массовой информации независимы от государства. Однако фактически их деятельность нередко координируется и контролируется государственными органами федерации и штатов. Помимо предоставления "необходимой" информации, засекречиваются те данные, которые могут нанести ущерб "государственным интересам". Чаще всего предлогом для этого служит "защита национальной безопасности", что находит полное понимание и со стороны судов. Например, в решении Верховного

суда по делу *Снеп против Соединенных Штатов* (1980 г.) подтверждено запрещение сотрудникам ЦРУ, в том числе бывшим, публиковать либо представлять для публикации информацию о Центральном разведывательном управлении⁶³. В другом решении Верховного суда по делу *Хейг против Эйджи* (1981 г.) санкционирован отказ бывшему агенту ЦРУ в выезде за рубеж ввиду возможной "утечки" информации⁶⁴.

Судебной практикой выделены такие критерии ограничения свободы прессы, как клевета, непристойность, защита национальной безопасности, защита целей правосудия, запрещение вторжения в сферу частной жизни ("прайвеси").

Ведущим прецедентом, определяющим понятие клеветы, стало решение Верховного суда по делу *Герц против Роберт Уэлч Инкорпорейтед* (1974 г.). В нем достаточно четко установлены различные основания привлечения к ответственности в зависимости от статуса истца.

"Общественно значимые фигуры и государственные должностные лица" для получения материальной компенсации за клевету в печати (заметим: в размерах, исчисляемых нередко пятизначными цифрами) должны доказать наличие "грубой небрежности или умысла" в действиях средств массовой информации.

Ответственность за клевету на "частных лиц" жестче: она наступает при наличии не только умысла или "грубой небрежности", но и "простой небрежности". Подобную позицию Верховный суд объясняет следующим образом: "Частные лица заслуживают защиты в большей степени, чем общественные деятели", поскольку последние "сознательно идут на риск привлечь к себе внимание общественности"⁶⁵.

Понятие непристойности дано Верховным судом США в решении по делу *Миллер против Калифорнии* (1973 г.). Под него подпадают "те работы, которые обращаются к низменным сексуальным интересам, которые изображают половой акт откровенно вызывающим образом и которые лишены в целом серьезных литературных, художественных, политических или научных достоинств"⁶⁶. Ответственность за распространение "непристойной продукции" достаточно строгая. В частности, по Своду законов США первое правонарушение влечет наложение штрафа до 5 тыс. долл. и (или) лишение свободы до 5 лет. При повторном его совершении штраф возрастает до 10 тыс. долл. и (или) 10 лет лишения свободы⁶⁷.

Следующий критерий ограничения свободы прессы — защита национальной безопасности. О его характере можно судить по следующей уголовно-правовой санкции: "Любое лицо, которое с целью свержения или дезорганизации дея-

тельности правительства печатает, публикует, издает, выпускает, распространяет, продает, рассылает или публично демонстрирует любую рукописную или печатную продукцию, записывающую или пропагандирующую обязанности, необходимость, желательность или допустимость свержения правительства или дезорганизации его деятельности силой или насилием... подвергается штрафу в сумме до 20 тыс. долл. и (или) тюремному заключению на срок до 20 лет... и лишению права быть принятым на государственную службу США... в течение 5 лет со дня предъявления обвинения⁶⁸.

Аналогичные нормы содержатся в уголовных кодексах штатов, тексты которых столь же категоричны, как и вышеприведенный текст Свода законов США. Правда, в последние годы привлечения к ответственности по этим статьям крайне редки. Причиной тому служит не столько либеральная позиция Верховного суда США, сколько отсутствие какой-либо реальной угрозы существующему строю. Эти статьи относятся к категории "спящих", но потенциал их огромен, о чем свидетельствуют судебные процессы "эпохи маккартизма".

Наконец, последний критерий ограничения свободы слова — защита задач и целей правосудия. В решении по делу *Шеннард против Максвелла* (1966 г.) Верховный суд сформулировал его следующим образом: "Надлежащая правовая процедура требует, чтобы обвиняемому был обеспечен беспристрастный суд присяжных, свободный от постороннего влияния. С учетом глубокого воздействия современных средств информации на сознание присяжных и сложности нейтрализации публикаций, изданных до суда, суды должны предпринимать самые строгие меры для того, чтобы обеспечить необходимый баланс, который не будет нарушен в ущерб правам обвиняемого"⁶⁹.

Впрочем, в дальнейшем Верховный суд отчасти смягчил свою позицию. В решении по делу *Небраска Пресс Асс-ин против Стьюарта* (1976 г.) он признал недопустимость запретов на публикации о предстоящем судебном процессе⁷⁰. В 1980 г. (решение по делу *Ричмонт Ньюзпейперз против Вирджинии*) было подтверждено право представителей прессы присутствовать на судебных разбирательствах, за исключением дел, касающихся национальной безопасности и неприкосновенности частной жизни⁷¹. С 1981 г. допускается ведение телевизионных репортажей из здания суда (решение по делу *Чендлер против Флориды*)⁷².

Таковы формально-юридические ограничения свободы прессы в избранных образцах. Но данная информация была бы неполной, если бы мы не затронули ряд моментов, свя-

занных с неформальными или косвенными ограничениями свободы прессы, нередко санкционируемыми Верховным судом США.

По признанию самого Верховного суда (решение по делу *Соединенные Штаты против Рамлей* 1953 г.), "посредством слушаний (в Конгрессе США. — В.Л.), расследований, отчетов... правительство держит занесенной дубинку над свободой прессы", что не вызывает каких-либо возражений с его стороны⁷³.

Решением Верховного суда США по делу *Зуриер против "Стенфорд Дейли"* (1978 г.) признано право вторгаться в помещение редакции с обыском для сбора информации об уголовных преступлениях⁷⁴.

Не обеспечивается в полном объеме и так называемая привилегия журналистов — право скрывать от правоохранительных органов конфиденциальные источники информации. До сих пор продолжают процессы, а журналисты, за отказ сообщить суду сведения о своих информаторах подвергаются тюремному заключению за оскорбление суда.

Отметим и такие факторы, как давление со стороны реакционных сил и группировок, терроризирующих при попустительстве властей те средства информации, которые выступают с критикой правительства, и право федерального правительства ограничивать распространение "нежелательных" средств информации с помощью высоких "неприлегированных" ставок налогообложения на почтовые отправления⁷⁵.

Свобода вероисповедания

I поправка к Конституции закрепляет не только свободу вероисповедания, но и принцип отделения церкви от государства: "Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное ее исповедание..."

Еще в 1802 г. Т. Джефферсон подчеркивал: "Цель первой поправки в том, чтобы воздвигнуть стену, разделяющую церковь и государство"⁷⁶. В целом Верховный суд США достаточно последовательно проводит этот принцип, исключая предоставление каких-либо преимущественных прав той или иной церкви или вероисповеданию. В решении по делу *Эверсон против Совета по делам образования* (1947 г.) Верховный суд так определил свое понимание принципа отделения церкви от государства:

"Запрет на установление какой-либо религии означает по меньшей мере следующее. Ни штат, ни федеральное правительство не вправе учреждать какую-либо церковь. Не

вправе они и принимать законы, которые содействуют какой-либо религии или всем религиям либо отдают предпочтение одной религии перед другими. Не могут обязывать человека против его воли посещать или не посещать церковь либо принуждать его исповедовать какую-либо религию или оставаться атеистом. Никто не может быть наказан за религиозные или атеистические взгляды или воззрения, за отправление или отказ от отправления культа. Ни один налог, каким бы малым он ни был, не может устанавливаться в целях поддержки той или иной религиозной деятельности или религиозных учреждений, как бы они ни назывались и какие бы формы вероучения или отправления культа они ни устанавливали. Ни штат, ни федеральное правительство не могут открыто или тайно участвовать в делах религиозных организаций или объединений, равно как и последние не вправе участвовать в делах штата или федерального правительства⁷⁷.

Приведенная норма судебного прецедента выглядит крайне категоричной и, по сути, скрывает достаточно многочисленные исключения из принципа отделения церкви от государства. Так, Верховный суд США допускает использование государственных средств штатов на содержание религиозных школ, освобождение религиозных объединений от налогов на собственность⁷⁸. Здесь можно упомянуть и принятие присяги на Библии при вступлении в должность Президента США и иных представителей власти федерации и штатов, что ставит под сомнение столь часто подчеркиваемую религиозную нейтральность конституционно строя США.

В Соединенных Штатах процветает огромное число всевозможных церквей и вероисповеданий, чему в немалой степени способствуют не только веротерпимость американского общества, но и запрет на предоставление преимуществ каким-либо религиозным объединениям. При этом следует отметить, что Верховный суд США весьма широко трактует такие понятия, как "церковь" и "религия". В частности, в 1965 г., рассматривая по совокупности дела, возбужденные Соединенными Штатами против Сигера, Джекобсона и Питера, Суд констатировал: "Мы пришли к заключению, что Конгресс, используя выражение "Всевышний", а не слово "Бог", просто уточнил значение религиозных учений и верований таким образом, чтобы они охватывали все религиозные воззрения и исключали преимущественно политические, социологические и философские взгляды. Мы полагаем, что согласно этой конструкции вера во "Всевышнего" означает такую искреннюю и значимую веру, которая в жизни ее последователя занимает место,

сопоставимое с тем, которое Бог занимает в жизни ортодоксального верующего"⁷⁹. В дальнейшем Верховный суд еще шире раздвинул рамки понимания религиозных учений, включив в их число "моральные и этические верования, которых человек придерживается с силой традиционно религиозных убеждений" (решение по делу *Вели против Соединенных Штатов* 1970 г.)⁸⁰.

Указанные решения Верховного суда были связаны с отказом от военной службы представителей ряда нетрадиционных религий. Сегодня право американских граждан на отказ от военной службы по причине религиозных убеждений прочно вошло в ткань конституционного права и не вызывает тех сомнений и споров, которые нередко становились причиной раскола в американском обществе на протяжении всей его истории до конца 1960-х гг.

В целом Верховный суд США весьма широко толкует свободу вероисповедания, понимая под ней право свободно исповедовать любую религию и отправлять в согласии с теми или иными убеждениями любые религиозные культы. В эту сферу государство, как правило, не вмешивается, если не возникает угроза общественной безопасности, морали и здоровью граждан либо общему благосостоянию нации. Однако если указанные требования нарушены, религиозные объединения могут быть распущены, а их организаторы — при наличии существенного ущерба — привлечены к уголовной ответственности⁸¹.

Право на объединение

Конституция США непосредственно не устанавливает право на объединение или на создание общественных и политических организаций. Оно выводится из формулы I поправки, закрепляющей свободы слова, прессы и собраний.

В решении по делу *Баклей против Валео* (1976 г.) Верховный суд США подчеркнул, что "первая поправка защищает политическую организацию в той же мере, как и свободу выражения взглядов"⁸².

В решении по делу *Национальная ассоциация содействия цветному населению против Алабамы* (1958 г.) сказано: "Не имеет значения, какую цель преследует создание общественной организации: политическую, экономическую, религиозную или культурную; действия правительства, которые могут ущемить свободу объединения, должны быть подвергнуты самому тщательному контролю"⁸³.

В общей сложности в США функционирует около 20 тыс. общественных, или некоммерческих, т. е. не ставящих своей целью извлечение прибыли, организаций. Богата и

палитра политических партий и группировок, в ряду которых ведущее место занимают демократическая и республиканская партии. Порядок создания общественных объединений федеральным законодательством не определяется. Эти вопросы входят в предметы ведения штатов. Например, в штате Нью-Йорк устав общественного объединения, подписанный по меньшей мере 5 лицами, должен быть зарегистрирован в суде⁸⁴. Отказ в регистрации обычно не допускается. Исключениями служат угроза государственному строю либо противоречие общественным интересам. Подобные изъятия предусмотрены законодательством и судебной практикой всех штатов. Подтверждены они и Верховным судом США.

При всей видимой и старательно подчеркнутой беспристрастности подхода к политическим и общественным объединениям в Соединенных Штатах давление на "левые" партии и группировки не прекращается. Конечно, наиболее одиозные решения Верховного суда и Конгресса в последние 20 лет отменены либо бездействуют. Так, обязательная регистрация Коммунистической партии как подрывной организации отменена в 1974 г. Однако "акции противодействия", принимающие более завуалированный, но не менее решительный характер, продолжают сохраняться и меры ответственности, которые могут применяться в отношении "нежелательных" общественных объединений.

В частности, Свод законов США и поныне содержит норму, устанавливающую, что "лица, организующие, оказывающие помощь или пытающиеся организовать любое общество, группу или объединение лиц, которые пропагандируют, агитируют или инспирируют свержение или дезорганизацию правительства силой или насилием, а также те лица, которые становятся их членами или связывают свою деятельность с подобными обществами, группами или объединениями и знают об их целях, подвергаются штрафу до 20 тыс. долл. и (или) тюремному заключению на срок до 20 лет"⁸⁵.

По поводу приведенных выше норм Свода законов США необходимо сделать одно замечание. Решениями Верховного суда применение их ограничено, но тот факт, что они сохраняются, свидетельствует о наличии не только угрозы для экстремистских организаций, но и о способности государства себя защищать.

Свобода собраний, митингов и шествий

Значение и цели свободы собраний, митингов и шествий были раскрыты в целом ряде решений Верховного суда США. Например, в решении по делу *Дейонг против Орего-*

на (1937 г.) говорится: "Это право не может быть оспорено без нарушения тех основных принципов свободы и независимости, которые лежат в основе всех гражданских и политических институтов... проведение собраний в целях мирных политических акций не подлежит ограничению"⁸⁶.

В другом решении суда было сказано: "Законодатели могут быть глухи, заявления и жалобы могут бесконечно пересылаться по бюрократическим каналам, суды могут вершить правосудие крайне медленно. Те, кто лишен контроля за радиовещанием и телевидением, те, кто не может публиковаться в газетах или распространять тщательно продуманные памфлеты, вероятно, имеют только одну ограниченную возможность воздействия на должностных лиц. И их методы не должны быть поводом к обвинению в создании беспорядков или беспокойства, если собрания и подача петиций проводятся в мирных формах"⁸⁷.

В регламентации порядка реализации свободы собраний, митингов и шествий позиция Верховного суда не отличалась постоянством. Так, в решении по делу *Шаттлсворс против Флориды* (1969 г.) Верховный суд США, по сути, призвал граждан "игнорировать лицензионные законы и пользоваться свободой выражения взглядов, которую эти законы пытаются ограничить"⁸⁸.

Указанное решение Верховного суда США было принято на волне демократических движений конца 60-х гг. С тех пор требования к проведению митингов, манифестаций и шествий стали более жесткими. Разрешительный порядок, как и прежде, действует в национальных парках и заповедных зонах, а также в случае создания возможной угрозы безопасности дорожного движения. Запрещается проведение демонстраций на военных базах, на территории тюрем.

В полном объеме требования к порядку разрешения митингов, демонстраций и шествий представлены в решении Верховного суда США по делу *Перри Эдьюкейшн Асс-ин против Перри Лоукал Эдьюкейторз Асс-ин* (1983 г.). В нем, в частности, указывается, что улицы и парки являются "традиционным публичным форумом" и что власти не вправе, не нарушая Конституции, полностью запрещать проведение на их территории общественных мероприятий. Правила проведения митингов, демонстраций и шествий должны регулировать исключительно вопросы "времени, места и порядка их проведения", но не касаться программных заявлений и лозунгов демонстрантов.

Более взвешенный и реалистичный подход Верховного суда отразился в следующих требованиях: 1) правила проведения общественных мероприятий должны "одновременно

служить существенным интересам правительства штата и открывать возможность для достаточных альтернативных способов выражения мнений"; 2) лишение оратора слова возможно только в том случае, если "содержание его речи противоречит насущным интересам штата"; 3) порядок проведения общественных мероприятий в местах, не являющихся "публичным форумом", регламентируется в полном объеме и в той мере, которая сочтена необходимой властями штата⁸⁹.

Как и в отношении других конституционных прав и свобод, Верховный суд США устанавливает целый ряд изъятий или ограничений свободы собраний, митингов и шествий. Они имеют разрозненный, несистематизированный характер. Поэтому в этом случае мы ограничимся отдельными извлечениями из решений Верховного суда, не комментируя и не давая оценки ясно изложенным требованиям:

"Штат и подчиняющиеся ему территориальные единицы имеют право регламентировать порядок проведения демонстраций и шествий с помощью тщательно разработанных законов и постановлений... Не допускается регламентация аморфными, неконкретными законодательными актами, которые из-за своей неясности могут подвергнуть опасности эти свободы"⁹⁰.

"... Свобода слова и собраний как основные в нашем демократическом обществе все же не означают, что каждый, желающий высказать свое мнение или надежды, может обращаться к собравшимся в любом общественном месте или в любое время. Конституционные гарантии свободы подразумевают наличие организованного общества, поддерживающего общественный порядок, без которого сами свободы будут утрачены из-за излившейся анархии. Контроль за движением на улицах — ясный пример ответственности правительства по обеспечению этого порядка... Группа демонстрантов не может настаивать на праве блокировать улицу или вход в публичные или частные домовладения, препятствуя проходу тех, кто не намерен выслушивать их призывы и проповеди"⁹¹.

"Штаты имеют законное право принуждать к исполнению дорожных правил, а их должностные лица вправе пользоваться предоставленными им полномочиями"⁹².

"Не признается право использовать торговый центр в каких бы то ни было целях, если это препятствует торговле"⁹³.

Ответственность за злоупотребления правом на проведение собраний, митингов и шествий наступает в том случае, если нарушаются "организованные формы или мирный характер их проведения". Причем меры административной, а в ряде случаев и уголовной ответственности серьезны и далеко не столь либеральны, как можно было бы

судить по констатации права на проведение собраний, митингов и шествий⁹⁴.

Право на неприкосновенность личности

Право на неприкосновенность личности регламентируется целым рядом конституционных норм. Непосредственно в текст самой Конституции включена норма о применении судебного приказа "хабеас корпус", согласно которому лицо подлежит освобождению из мест лишения свободы, кроме тех случаев, когда во время мятежа или вторжения на территорию США объявляется чрезвычайное положение. В том же разд. 9 ст. I содержится норма, запрещающая принимать били об опале, которые в английском праве использовались для казни лиц, обвиняемых в измене, во внесудебном порядке.

Особое место в комплексе конституционных гарантий занимает IV поправка к Конституции: "Право народа на гарантии неприкосновенности личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов не должно нарушаться, и никакие ордера не должны выдаваться иначе как при достаточных к тому основаниях, подтвержденных присягой либо заявлением, и с подробным описанием места, подлежащего обыску, и лиц или предметов, подлежащих аресту".

В толковании нормы IV поправки Верховный суд США во многом следовал прецедентам английского общего права. Чаще всего цитировалось следующее высказывание лорда Кэмпдена: "Великая цель, во имя которой люди вступили в общество, это защита их собственности. Это право остается священным и неотъемлемым во всех случаях, кроме изъятия либо ущемления собственности в согласии с законом и во имя блага всего общества... По законам Англии любое нарушение частной собственности, хотя бы самое малое, является нарушением имущественных прав. Ни один человек не может встать даже одной ногой на моей земле без моего разрешения; в том же случае, если это происходит, данное лицо должно нести ответственность даже в отсутствие какого-либо ущерба собственности"⁹⁵. Такое понимание IV поправки долгое время доминировало в судебной практике США, пока в 1967 г. в решении по делу *Ворден против Хейдена* Верховный суд США не сместил акценты с вопросов собственности на вопросы защиты личности: "Предположка, согласно которой имущественные интересы ограничивают право правительства проводить обыски и аресты, утрачивает свое значение... Мы пришли к мнению, что основной целью четвертой поправки является защита част-

ной жизни лица, а не его собственности"⁹⁶. Данная трактовка была поддержана и решением по делу *Катц против Соединенных Штатов* (1967 г.), в котором Верховный суд подтвердил, что IV поправка защищает "людей, а не места их проживания"⁹⁷.

Так же как в случаях с иными конституционными правами и свободами, судебная практика допускает большое число исключений из действия IV поправки. В частности, как следует из самого текста поправки, обыски или аресты могут производиться при достаточных к тому основаниях в соответствии с ордером, выданным в судебном порядке. Более того, аресты и обыски возможны и без судебного ордера в том случае, если имеются "разумные основания считать, что лицо, подлежащее аресту, совершило или совершает тяжкое преступление"⁹⁸. Допускаются также обыск помещений с согласия их владельцев и задержание лиц, которые подозреваются в совершении правонарушений⁹⁹.

Особую сложность вызывают вопросы допустимости электронного прослушивания, которое, по мнению Верховного суда, приравнивается к обыскам и арестам. В настоящее время на него распространяются требования IV поправки, но с допущением тех исключений, которые продиктованы "интересами национальной безопасности"¹⁰⁰.

В последние годы в толковании IV поправки все большее значение приобретает концепция "прайвеси", или права на защиту частной жизни от вмешательства государства и других лиц. Само понятие "прайвеси" постепенно наполняется очень широким содержанием, охватывая такие вопросы, как право на прерывание беременности, защита от прослушивания, тайна семейных отношений, запрет на использование сведений о частной жизни в средствах массовой информации и многое, многое другое. Еще в решении по делу *Грисвольд против Коннектикута* (1965 г.) Верховный суд США, подтверждая значение этого права, отметил: "Право на защиту частной жизни имеет более длительную историю, чем Билль о правах, более долгую жизнь, чем политические партии"¹⁰¹.

О том, какое содержание вложено в понятие "прайвеси", можно судить по высказыванию судьи Дугласа, оформленному в виде совпадающего мнения к решению по делу *Роу против Вейда* (1973 г.): "Девятая поправка не порождает прав, подлежащих прямой судебной защите. Она просто утверждает, что "перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых за народом". Каталог этих прав включает обычные, традиционные и проверенные временем права, возможности, привилегии и им-

муниципалитеты, которые охватываются понятием "благ свободы", упомянутых в преамбуле к Конституции. Многие из них подпадают под определение "свободы", как она трактуется XIV поправкой к Конституции. В число этих свобод входит и право на неприкосновенность частной жизни, которое включает по меньшей мере следующие возможности:

Во-первых, право на самостоятельный контроль за формированием и формой выражения интеллекта, интересов, пристрастий и самой природы личности... Во-вторых, свободу выбора в решении основных вопросов жизни, касающихся брака, развода, рождения, контрацепции, а также воспитания и образования детей... В-третьих; свободу самостоятельно заботиться о своем здоровье, свободу от физического насилия или принуждения, свободу передвижения"¹⁰².

Очерченные судьей Дугласом рамки применения концепции "прайвеси" в целом были восприняты Верховным судом, за одним весьма существенным исключением, а именно — права прерывать беременность, вызывающего до сих пор самые жесткие споры и столкновения¹⁰³.

Равенство прав граждан

Последней по очередности мы рассмотрим конституционную норму о равенстве прав граждан. Закрепленная XIV поправкой к Конституции, она, так же как и формула о надлежащей правовой процедуре, нашла самое широкое применение, охватывая такие сферы, как образование, семейные и жилищные отношения, места общего пользования, трудоустройство, избирательное право и правосудие. Под действие формулы о предоставлении равных прав подпадают не только государственные органы, но в определенных пределах и частные лица, главным образом в тех случаях, когда речь идет о расовой дискриминации¹⁰⁴. В рамках данного исследования мы не можем охватить в полном объеме все сферы применения конституционной нормы о равенстве прав граждан. Поэтому ограничимся лишь общей оценкой тех подходов, которые выработаны судебной практикой в этом вопросе.

Верховный суд США в основном достаточно гибко подходит к вопросу обеспечения равенства прав граждан, учитывая практическую невозможность абсолютизации этого принципа. В частности, в решении по делу *МакГоуан против Мэриленда* (1961 г.) говорилось: "Четырнадцатая поправка оставляет штатам широкую возможность принятия законов, которые по-разному регламентируют

положение различных групп населения.. Существует предположение того, что легислатуры штатов действуют в пределах конституционных требований, хотя в действительности принятые ими законы имеют своим следствием определенное неравенство. Допущенное законом неравенство не признается неконституционным, если совокупность каких-либо фактов разумным образом доказывает его обоснованность¹⁰⁵. Указанная прецедентная норма имеет отношение главным образом к таким вопросам регулирования экономики и социальной сферы, как налогообложение, регламентация деятельности промышленных предприятий и сферы обслуживания, социальное обеспечение и трудовые отношения. В меньшей степени многовариантность правового регулирования допускается в иных областях общественной жизни.

Наиболее жестко требования равенства прав граждан проявляются в сфере межрасовых отношений. Первым решением, устранившим самые одиозные проявления сегрегации, стало решение по делу *Браун против Совета по делам образования* (1964 г.), согласно которому цветное население обрело равные права в сфере образования¹⁰⁶. Вслед за этим недопущение дискриминации было распространено на вопросы доступа к местам общего пользования, трудоустройства, предоставления социальной помощи и приобретения жилья. Заслуживает внимания решение по делу *Палмор против Сидоти* (1984 г.), в котором Верховный суд США особо отметил: «Основная цель четырнадцатой поправки заключалась в устранении любых установленных государством форм дискриминации по признаку расы. Различные люди в зависимости от их расы отражают скорее предрасположения, чем законные интересы общества; в этом случае расовая принадлежность, а не достоинства личности определяют место человека в обществе. Факты подобного различия должны стать объектом самого строгого контроля»¹⁰⁷.

На волне борьбы с расовой дискриминацией развернулась борьба за равноправие мужчины и женщины, равные избирательные права граждан и в какой-то мере за социальное равенство. В последнем случае особый интерес вызывает решение по делу *Гриффин против Иллинойса*, в котором Верховный суд США призвал к отказу от дискриминации «по причине бедности, а не только по таким основаниям, как религия, раса или цвет кожи». В связи с этим Суд справедливо отметил, что «не может быть и речи о равном правосудии, если характер судопроизводства зависит от той суммы денег, которой обладает лицо, участвующее в процессе»¹⁰⁸. За упомянутым решением последовал

ряд других, запретивших лишение избирательных прав по причине неуплаты налогов. В свое время это вызвало некоторые надежды, что действие данного прецедента будет распространено и на такие сферы, как образование и медицинское обслуживание. Однако переступить эту черту Верховный суд не посмел, сославшись на то, что Конституция непосредственно не закрепляет данные права (решение по делу *Школьный округ Сан Антонио против Родригеза* 1973 г.)¹⁰⁹.

Особенности конституционной регламентации прав и свобод в субъектах федерации

Приведенные выше нормы судебной практики обязательны не только для федеральных властей, но и органов власти отдельных штатов, обеспечивая тем самым единообразие конституционного статуса личности на всей территории государства. Однако ограничиться этой констатацией было бы неправомерно ввиду того, что конституционное регулирование прав и свобод личности входит в совместную компетенцию федерации и штатов, причем последние нередко существенно расширяют те рамки, которые установлены Верховным судом США.

Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что перечни конституционных прав и свобод федерации и штатов не совпадают. В конституциях штатов закреплена целый ряд норм, которых нет в федеральном конституционном праве. В их числе нормы о запрете монополий; о компенсации в случае нанесения ущерба здоровью или собственности; о праве на здоровую окружающую среду; о праве на образование и даже о праве на рыбную ловлю (Калифорния и Род-Айленд).

Не преувеличивая степень «конституционной конкуренции», вместе с тем надо признать, что роль конституций штатов в защите прав и свобод в последние годы заметно усилилась, чему в немалой степени способствовал отказ Верховного суда США от применения целого ряда правозащитных средств. Более того, суды штатов все чаще обращаются к конституциям штатов, основывая свои решения не на прецедентах Верховного суда США, а на собственных представлениях о праве и справедливости.

Показательна в этом смысле реакция члена Верховного суда штата Орегон Г. Линда, который на вопрос о том, когда суды штатов могут самостоятельно решать вопросы конституционной защиты прав и свобод, категорично ответил — «всегда»¹¹⁰. Согласно этой точке зрения, сама логика федерализма диктует обращение судей штатов не к феде-

ральному праву, а к праву штатов. Что же касается федерального права, то оно должно применяться только в отсутствие должной правовой регламентации штатов. В общем, такая постановка вопроса во многом оправдана, если принять во внимание, что федеральное право непосредственно входит в правовую систему штатов. Не следует забывать и о тех средствах воздействия, которые остаются в распоряжении федеральных властей на случай существенных нарушений федерального права.

Активная роль судов штатов по защите прав и свобод в основном не встречает возражений со стороны Верховного суда США, полагающего, что "суды штатов в той же степени, что и федеральные суды, являются и должны быть хранителями наших свобод"¹¹¹.

Естественно, мы не можем раскрыть в полном объеме особенности конституционного регулирования прав и свобод в каждом из 50 штатов. Впрочем, это и не требуется, если учесть высокую степень "федерализации" сферы конституционных прав и свобод. Тем не менее ряд особенностей надо выделить, сосредоточив внимание на тех прецедентах судебной практики штатов, которые заметно расширяют рамки, установленные Верховным судом США.

Свобода слова. Судебная практика штатов следует преимущественно в русле того понимания свободы слова, которое определено Верховным судом США, но с одним важным отличием. Многие конституции штатов закрепляют свободу слова, не связывая это право с прямым запретом на ограничения со стороны государства. Тем самым открывается возможность дополнительно гарантировать свободу слова от притеснений со стороны частных лиц. Одним из ведущих прецедентов в этом вопросе стало решение Верховного суда Калифорнии по делу *Робинс против Торгового центра Прунъярда* (1979 г.), в котором Суд признал право истца обращаться с призывами подписывать петицию в торговом центре вопреки возражениям его владельца. Отмечая особое значение свободы слова, Верховный суд Калифорнии подтвердил возможность определенного ущемления права собственности при условии существенной заинтересованности общества в решении того или иного вопроса¹¹².

Позиция Верховного суда Калифорнии была поддержана судами ряда других штатов (Нью-Джерси, Пенсильвания, Вашингтона, Массачусетса). Иным образом складывалась судебная практика в Нью-Йорке, Коннектикуте, Мичигане, где Верховные суды традиционно связывают свободу слова с запретом на ее ущемление только со стороны правительственной власти¹¹³.

В определенной мере меняется позиция судов штатов и по вопросу о злоупотреблениях свободой слова, в связи с этим все чаще упоминаются в качестве должных критериев оценки достоверность и правдивость информации.

Свобода прессы. Особое внимание в судебной практике штатов в последние годы было уделено таким вопросам, как "привилегия журналистов" и право журналистов на доступ к тем источникам информации, которые имеются в распоряжении государственных органов. Примерно в половине штатов на этот счет были приняты специальные законы, предоставившие дополнительные средства защиты журналистам и их информаторам. Каким-либо единым образом эти законы не следуют, различия и практика их применения. Так, в Аризоне и Огайо журналисты имеют право скрывать только имена своих информаторов, тогда как в Делавэре и Мичигане им предоставлено право утаивать не только имена информаторов, но и полученную от них информацию¹¹⁴.

Судебная практика большинства штатов ограничено толкует понятие "привилегии журналистов", отдавая предпочтение требованиям правоохранительных органов, настаивающих на свободном доступе к документам, имеющимся в распоряжении средств информации. Последнее обстоятельство нередко приводит к конфликтам между законодательными и судебными органами, о чем свидетельствует неоднократный пересмотр соответствующего закона законодательной палатой Нью-Джерси с единственной целью расширить те рамки, которые определял в этих вопросах Верховный суд штата¹¹⁵. В другом штате — Калифорнии отказ Верховного суда последовать широкому толкованию "привилегии журналистов" привел к принятию специальной поправки к Конституции штата¹¹⁶.

Церковь и свобода вероисповедания. Различия в подходах судебной практики федерации и штатов касаются главным образом толкования принципа отделения церкви от государства. Например, Верховный суд Аляски, следуя расширительному толкованию этого принципа, признает неконституционность любых форм поддержки религиозных школ¹¹⁷. Таким же образом воспринимает эти вопросы и Верховный суд Небраски, который признал неконституционность закона о приобретении за государственный счет учебных пособий для религиозных школ¹¹⁸. Иначе складывается судебная практика в Висконсине и Нью-Йорке, где верховные суды следуют в этих вопросах в русле решений Верховного суда США.

Равенство прав граждан. Судебная практика штатов в основном более широко толкует принцип равенства прав,

что во многом объясняется тем обстоятельством, что конституции штатов помимо общей формулы о равенстве перед законом содержат целый ряд иных положений, установленных в развитие этого принципа. Так, многие конституции содержат запрет на издание локальных, или частных, биллей либо на предоставление специальных льгот и привилегий. В значительной части штатов конституции особо закрепляют равенство прав мужчины и женщины (19 штатов) либо специально оговаривают требование равной оплаты труда без дискриминации по признаку пола.

Следует отметить и различия в формулировках принципа равенства прав, которые, если обратиться к позиции Верховного суда Орегона, заключаются в том, что XIV поправка к Конституции США имела своей целью устранение дискриминации цветного населения, тогда как разд. 20 ст. I Конституции Орегона отразил стремление "покончить с практикой протекционизма и предоставления особых привилегий избранным"¹¹⁹.

Отмеченные факторы предопределили более широкие средства защиты и гарантии равенства прав граждан. В частности, верховные суды ряда штатов (Пенсильвании, Оклахомы, Вирджинии) признали необходимость соблюдения равных условий в предоставлении программ социальной поддержки¹²⁰. Верховный суд Нью-Джерси последовательно отстаивает соблюдение принципа равных условий социального образования¹²¹. Во многих штатах судебной практикой признана неконституционность предоставления налоговых льгот и привилегий. В этом смысле заслуживает внимания решение Верховного суда Пенсильвании, в котором отмечено: "Конституционное требование единообразного правового регулирования должно иметь широкое и далеко идущее применение... Требование Конституции штата о единообразии налогов является ясным и однозначно распространяется на все виды налогов"¹²².

Широкие формы защиты против расовой дискриминации, установленные федеральным правом, не оставляют места для самостоятельной регламентации этих вопросов на уровне штатов. Иным образом дело обстоит с закреплением равенства прав мужчины и женщины. В отсутствие регламентации данного вопроса Конституцией США судебная практика штатов, основываясь на собственных конституциях, выработала особые критерии. Так, Верховный суд Монтаны запрещает дискриминацию женщин со стороны не только властей штата, но и частных лиц¹²³. Таким же образом к этому вопросу подходят верховные суды Пенсильвании, Вашингтона и Мэриленда, настаивая на строгом

соблюдении принципа равенства прав мужчины и женщины¹²⁴. Менее жесткая позиция преобладает в судебной практике Луизианы и Юты. В частности, Верховный суд Луизианы допускает определенную меру различий в регламентации правового положения мужчины и женщины, если только она не является "произвольной, вздорной и неразумной"¹²⁵.

На этом мы можем завершить рассмотрение четырех граней судебного надзора. Как следует из вышесказанного, его целью является утверждение ценностей права посредством обеспечения верховенства Конституции, контроля за деятельностью исполнительных органов власти, единообразных стандартов правосудия и защиты конституционных прав и свобод. Фактически американские суды взяли на себя функции гарантов конституционного строя и хранителей права. Здесь необходимо заметить, что ни один институт власти не пользуется в Соединенных Штатах таким авторитетом и такими властными полномочиями, как суды.

О роли судов в жизни американского общества писал еще А. де Токвиль в книге "О демократии в Америке":

"Все правительства имеют всего лишь две возможности преодолеть сопротивление, оказываемое им гражданами: материальные средства, которыми они сами располагают, и решения судов, к чей помощи они могут прибегнуть.

Правительство, которое может принуждать к повиновению своим законам только силой оружия, находится на грани гибели. С ним, по всей вероятности, произойдет одно из двух: если это слабое и умеренное правительство, то оно прибегнет к силе лишь в самом крайнем случае, оставляя без внимания множество мелких случаев неповиновения, и тогда государство окажется во власти анархии.

Если же правительство сильное и решительное, то оно будет прибегать к насилию ежедневно и вскоре превратится в военно-деспотическое. Его бездействие, равно как и его деятельность окажутся одинаково губительными для населения, которым оно управляет.

Великая цель правосудия состоит в замене идеи насилия идеей права, в установлении правовой преграды между правительством и используемой им силой"¹²⁶.

К этой оценке трудно что-либо добавить. Сохранив свою актуальность и в наши дни, она объясняет не только исключительно важную роль судебной власти, но и то бережное отношение к судам, которое традиционно поддерживается различными политическими и социальными силами.

Заключение

Можно подвести итог второй части нашего исследования, посвященной краеугольным камням американского конституционализма, иначе говоря — четырем конституционным принципам: верховенству конституции, федерализму, разделению властей и судебному надзору.

Давая этим принципам общую оценку, следует отметить, что ни в одном из них нет полной или абсолютной последовательности. В свое время крупнейший российский государствовед И.Д. Левин подчеркивал, что буржуазия «не может последовательно и до конца проводить свои же принципы, не ставя под угрозу свое собственное господство»¹¹. Однако в этом вопросе нельзя ограничиться подобной констатацией, поскольку конституционные принципы в конечном счете отражают различные интересы государства, общества и личности. Задача заключается в том, чтобы дать им здравую оценку и найти тот баланс, который позволит сочетать во многом не совпадающие либо противоречащие друг другу интересы. В определенной мере это достигается сопровождением конституционных принципов оговорками и исключениями. Например, такого рода: принцип защиты частной собственности не препятствует регулирующей роли государства в вышеуказанных формах налогообложения, «инспекционных полномочий», изъятия собственности при общественной необходимости.

Таким же образом корректируется действие принципа разделения властей. Конституционной доктриной и практикой установлены многочисленные изъятия и исключения из конституционного правила, согласно которому «ни одна из ветвей власти не вправе пользоваться полномочиями, которые отведены другим властям». Так, область законодательства, переданная в исключительное ведение представительных органов, принадлежит в то же время исполнительной (делегированное законодательство) и судебной власти (толкование конституционных и законодательных норм).

Активно вторгаются в сферу исполнительной власти законодательные и судебные органы. Суды, например, имеют право издавать разнообразные приказы, обязывающие органы управления выполнить или воздержаться от выполнения тех или иных действий.

Не остается неприкосновенной и сфера судебной власти: многочисленные административные агентства объединяют в своей деятельности функции как по исполнению нормативных актов, так и по рассмотрению споров, возникающих на их основе.

Такое переплетение функций ветвей власти имеет своей целью приспособление правительственных структур к потребностям общественного развития и создание динамичного и гибкого механизма ее организации, более восприимчивого к тем архиеложным проблемам, которые ставит перед государством повседневная жизнь.

В целом конституциям присуща такая черта, как расхождение конституционных норм и практики их применения. Фактическое действие конституционных норм в значительной мере отстает от тех моделей, которые можно обрисовать на основе текстуального анализа конституций. В большей части основных законов ни слова не сказано о конституционном надзоре, о той истинной роли, которая принадлежит судам и которая выходит далеко за рамки правоприменительной деятельности, предписанной им конституциями.

Не совпадает с конституционным статусом фактическое положение органов законодательной и исполнительной власти. В Соединенных Штатах, как и во всех современных буржуазных государствах, наблюдается «рост мощи исполнительной власти», что противоречит духу и букве конституций, все еще оперирующих формулировками эпохи «классического парламентаризма».

Степень расхождения фактической и юридической конституции достаточно велика. Судебное толкование и текучее законодательство конкретизируют содержание конституционных норм, нередко уводя от их первоначального значения. Помимо этого, на действие конституционных положений влияют разнообразные и постоянно меняющиеся факторы политического, социального и идеологического свойства. Так, законодательная власть проявляет большую активность и самостоятельность в тех случаях, когда преобладающее число мест в представительном органе и пост главы исполнительной власти принадлежат разным партиям (разделенное правление), когда в рядах законодательств есть сильные лидеры, а политика самих представительных органов в большей степени отвечает потребностям общества.

К этому следует добавить, что на развитие реальной конституции огромное влияние оказывают внеконституционные «центры власти»: монополии, бюрократия, политические партии, группы давления, средства массовой информации.

Впрочем, от конституций и нельзя ожидать зеркального отражения политической системы. Последняя характеризуется сложной структурой, включающей все государственные и общественные институты, которые в той или иной

мере участвуют в политической жизни общества. Вряд ли возможно перечисление всех ее структурных элементов, полный их каталог применительно к отдельно взятой политической системе занял бы добрую треть рукописи представленной книги. По сути, только сейчас мы подходим к осознанию всей сложности такого социального явления, как политическая система, к пониманию того факта, что каждый ее элемент, какой бы малой ни была его роль, в итоге воздействует и на политическое развитие, и на политическую практику.

Конституции не могут охватить политическую систему во всем многообразии ее структурных и функциональных характеристик. В лучшем случае они ограничиваются закреплением ее "несущих конструкций", т. е. государственных органов, и тех основополагающих принципов, которые определяют характер и формы их функционирования. Исследованию этих вопросов и была посвящена данная книга. Хотелось бы верить, что читатель найдет в ней необходимую информацию для изучения конституционной практики США и ее сопоставления с тем опытом, что обрела в наши дни Россия.

Примечания

Глава I

1. Подробнее см.: *Morison S.E.* The Oxford History of the American People. N.Y., 1972. V. 1. P. 84—86.
2. Цит. по: *Бурстин Д.* Американцы: колониальный опыт. М., 1973. С. 8.
3. Цит. по: *Слезкин Л.Ю.* У истоков американской истории. М., 1980. С. 51.
4. *Thorpe F.N.* The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and other Organic Laws of the States, Territories and Colonies, Now and Heretofore Forming the United States of America. Washington, 1909. V. 7. P. 3811.
5. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 7. P. 3810.
6. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 3. P. 1872.
7. Цит. по: *Слезкин Л.Ю.* Указ. соч. С. 255.
8. См.: *Бурстин Д.* Указ. соч. С. 107.
9. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 7. P. 3052.
10. См.: *Бурстин Д.* Указ. соч. С. 236.
11. Там же. С. 238.
12. См.: История буржуазного конституционализма XVII—XVIII вв. М., 1983. С. 115—116.
13. Подробнее см.: *Фурсенко А.А.* Американская революция и образование США. М., 1976. С. 53—98.
14. См.: Documents of American History. V. I/ Ed. by *H.S. Commager.* N.Y., 1972. P. 82—84.
15. Подробнее см.: *Фурсенко А.А.* Указ. соч. С. 213—222.
16. Там же. С. 243—244.
17. США: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 25—27.
18. См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 21. С. 347.
19. Там же.
20. Цит. по: *Болховитинов Н.Н.* США: проблемы истории и современной историографии. М., 1980. С. 97.

21. Цит по: *Main J.T.* The Sovereign States. 1775—1783. N.Y., 1973. P. 189.
22. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 4. P. 2452.
23. Цит. по: *Ashley R.* The American Federal State. London, 1902. P.79.
24. Sources and Documents of U.S. Constitutions. V. 2. N.Y., 1973. P. 197.
25. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 5. P. 2623—2624.
26. Цит. по: *Согрин В.В.* Идеиные течения в американской революции XVIII века. М., 1980. С. 182.
27. *Пейн Т.* Избр. соч. М., 1959. С. 208.
28. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 3. P. 1686.
29. Ibid. P. 1890.
30. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 5. P. 2788. V. 7. P. 3740.
31. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 6. P. 3813.
32. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 7. P. 3082—3083, 3740.
33. См.: The Works of John Adams. Boston, 1850. V. 9. P. 289.
34. Американские просветители. Избранные произведения. Т. 2. М., 1969. С. 173.
35. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 7. P. 3739—3740.
36. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 5. P. 2788.
37. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 17. С. 345.
38. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 7. P. 3086.
39. Ibid. P. 3744.
40. *Wood G.S.* The Creation of the American Republic (1778—1787). N.Y., 1972. P. 89.
41. Цит. по: *Morison S.E.* Op. cit. P. 359.
42. Ibid. P. 359.
43. Sources and Documents of US Constitutions. V. 3. P. 445.
44. См.: *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 3. P. 1694.
45. Ibid. P. 1693—1694.
46. Ibid. P. 1897—1898.
47. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 7. P. 3252.
48. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 5. P. 2628.

49. См.: *Haines G.G.* The American Doctrine of Judicial Supremacy. Berkeley, 1932. V. 1. P. 83—84.
50. См.: *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 3. P. 1893.
51. Подробнее см.: История государства и права зарубежных стран. Ч. II. М., 1991. С. 37—38.
52. Цит. по: *Morison S.E.* Op. cit. V.1. P. 366.
53. См.: Framers of the Constitution. Ed. by *J.H.Charleton.* W., 1986. P. 13.
54. См.: *Мишин А.А.* Государственное право США. М., 1976. С. 17.
55. См.: Framers of the Constitution. Op. cit. P. 29.
56. Ibid. P. 34.
57. См.: Records of the Debates in the Federal Convention of 1787 As Reported by J. Madison. Special Edition. Birmingham, 1989. P. 117.
58. Ibid. P. 201—203.
59. Ibid. P. 203.
60. Ibid. P. 203—207.
61. Ibid. P. 295—296.
62. Ibid. P. 323—331.
63. Ibid. P. 471—482.
64. См.: Федералист. М., 1993.
65. Подробнее см.: История буржуазного конституционализма XVII — XVIII вв. С. 152—160.
66. Records of the Debates in the Federal Convention of 1787. P. 125, 127.
67. Ibid. P. 125—128.
68. См. об этом: Решение Верховного суда США по делу *Мербэри против Мэдисона.*
69. См.: *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 3. P. 1695.
70. См.: *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 4. P. 2466.
71. См.: Framers of the Constitution. Op. cit. P. 94—96.
72. США: Энциклопедический справочник. М., 1988.
73. *Morison S.E.* Op. cit. V. 2. P. 34.
74. Inventing the American Presidency/ Ed. by *T.Cronin.* Lawrence, 1989. P. 193—197.

75. См.: *Morison S.E.* Op. cit. V. 2. P. 38—39.
76. Ibid. P. 49.
77. *Chisholm v. Georgia*, 2 US. 419 (1793).
78. Подробнее см.: История буржуазного конституционализма XVII — XVIII вв. С. 162—166.
79. Там же. С. 166—170.
80. См.: *Morison S.E.* Op. cit. V. 2. P. 79—81.
81. Подробнее см.: Черниловский З.М. От Маршалла до Уоррена. Очерки истории Верховного суда США. М., 1982. С. 7—28.
82. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 21. С. 347.
83. *Wood G.S.* Op. cit. P. 296.
84. Ibid. P. 301.
85. См.: *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 3. P. 1687.
86. *Law in American History*/ Ed. by *Fleming D., Bailin B.* Boston, 1971. P. 325.
87. См.: *Tunc A. et Tunc S.* Le droit des Etats-Unis D'Amérique. Sources et Technique. Paris, 1955. P. 364—366.
88. См.: *Saye A.B.* Constitutional History of Georgia. Athens, 1970. P. 150.
89. Американские просветители. Т. 2. С. 52.
90. Подробнее см.: *Haines G.G.* The American Doctrine of Judicial Supremacy. Berkeley, 1932. P. 150—165.
91. Ibid. P. 161—162.
92. См.: *Keefe W.J., Ogul M.S.* The American Legislative Process. Congress and the States. Engle-Wood Cliffs, 1968. P. 456.
93. См.: *Green A.M.* Constitutional Development in the South Atlantic States. 1776—1860. A Study in the Evolution of Democracy. N.Y., 1966. P. 192.
94. *Ashley R.L.* Op. cit. P. 140.
95. См.: *Morison S.E.* Op. cit. V. 2. P. 205.
96. *Luther v. Borden*, 48, US (1849).
97. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 36. С. 205.
98. *Green A.M.* Op. cit. P. 159.
99. См.: The State Constitution of the Future. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. N.Y., 1935, V. 181. P. 118.

100. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 4. P. 2160.
101. См.: *Haines C.G.* Op. cit. P. 402—403.
102. Ibid. P. 403.
103. *Schwartz B.* The Law in America. A History. N.Y., 1974. P. 73—74.
104. Ibid. P. 74.
105. *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).
106. Ibid.
107. *Де Токвиль А.* О демократии в Америке. М., 1897. С. 118—119.
108. *Morison G.S.* Op. cit. V. 2. P. 101—102.
109. Ibid. P. 176—178.
110. Ibid. P. 177.
111. Ibid. P. 336—339.
112. См.: *Catton B.* Short History of the Civil War. N.Y., 1960. P. 22, 214.
113. См.: Sources and Documents of U.S. Constitutions. Op. cit. V. 2. P. 488.
114. *Texas v. White*, 74 U.S. (1869).
115. См.: *Corwin E.S.* The Constitution and What It Means Today. Princeton, 1973. P. 208, 382, 386.
116. *Santa Clara County v. So. Pac. R.R. Co.*, 118 U.S. 394 (1886).
117. *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896).
118. Подробнее о позиции Верховного суда см.: Черниловский З.М. Указ соч. С. 70—81, 100—115.
119. *Schwartz B.* Op. cit. P. 115.
120. *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905).
121. Подробнее см.: *Жидков О.А.* Антитрестовское законодательство на службе монополий. М., 1976. С. 112
122. Там же. С. 124
123. *Pollock v. Farmers Loan and Trust Co.*, 157 U.S. 429 (1895).
124. *Schlesinger A.M.* Political and Social Growth of the American People. 1865—1940. N.Y. V. 2. P. 149.
125. *Thorpe F.N.* Op. cit. V. 7. P. 4119.

126. См.: *Thorpe F.N. Op. cit. V. 2. P. 516.*
127. Sources and Documents of U.S. Constitutions. Op. cit. V. 1. P. 302—304.
128. *Dodd W.F. State Government. N.Y., 1923. P. 134.*
129. *Pound R. The Spirit of the Common Law. N.Y., 1964. P. 102.*
130. Цит. по: *Jaffe L. Judicial Control of Administrative Action. Boston, 1965. P. 98.*
131. См.: *Thorpe F.N. Op. cit. V. 3. P. 1346.*
132. См.: *Thorpe F.N. Op. cit. V. 4. P. 2002.*
133. *Keefe W.J., Ogul M.S. Op. cit. P. 467.*
134. *Haines C.G. Op. cit. P. 425.*
135. *Thorpe F.N. Op. cit. V. 6. P. 2922.*
136. См.: Sources and Documents of U.S. Constitutions. Op. cit. V. 2. P. 97.
137. См.: *Haines C.G. Op. cit. P. 484—485.*
138. См.: *Keefe W.J., Ogul M.S. Op. cit. P. 467.*
139. См.: *Adrian C.R. Trends in State Constitutions.// Harvard Journal on Legislation. 1968. V. 5. P. 316.*
140. Подробнее см.: *Лан В.И. США: От первой до второй мировой войны. М., 1976.*
141. Подробнее см.: *Черниловский З.М. Указ. соч. С. 117—127.*
142. Там же. С. 127—140.
143. *Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954).*
144. См.: США: Конституция и законодательные акты. Указ. соч. С. 351—377.
145. *South Carolina v. Katzenbach, 383 U.S. 301 (1966).*
146. *Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962).*
147. См.: *Crane W., Jr., Watts M.W. State Legislative Systems. Englewood Cliffs, 1968. P. 25.*
148. Подробнее см.: *Джинджер Э.Ф. Верховный суд США и права человека в США. М., 1981. С. 97—150.*
149. *Abington School District v. Schempp, 374 U.S. 203 (1963).*
150. *Gideon v. Wainwright, 372 U.S. 355 (1963).*

151. *Escobado v. Illinois, 378, U.S. 478 (1964); Miranda v. Arizona, 384 U.S. 436 (1966).*
152. *Mapp v. Ohio, 367, U.S. 643 (1961).*
153. *Mahan v. Hovell, 410, U.S. 315 (1973).*
154. *Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).*
155. *Furman v. Georgia, 408 U.S. 238 (1972).*
156. *Monel v. New York City Dept. of Social Services, 436 U.S. 658 (1978).*
157. Подробнее о деятельности “суда Бергепа” см.: *The Burger Court. The Counter-Revolution That Wasn't/ Ed. by Blasi V. New Haven, 1983.*
158. Подробнее см.: ежегодные обзоры решений Верховного суда, публикуемые в журнале “*Harvard Law Review*”.
159. См.: *Crane W., Jr., Watts M.W. Op. cit. P. 25.*
160. *The Book of the States. 1990—1991. V. 20. Lexington, 1990. P. 119—122.*
161. См.: *The Book of the States. 1974—1975. V. 20. P. 63; The Book of the States. 1990—1991. V. 28, P. 62—64.*
162. См.: *The Book of the States. 1990—1991. V. 28. P. 83—84.*
163. *Ibid.*
164. *Ibid. P. 71.*
165. См.: *The Book of the States. 1978—1979. V. 22. P. 46.*
166. См.: *The Book of the States. 1990—1991. V. 28. См.: 157—159.*
167. См.: *The Book of the States. 1994—1995. V. 30. P. 41.*

Глава II

1. Подробнее см.: *Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 16—22.*
2. Расчеты производились по индексу к Конституции США в кн.: *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Wash., 1985.*
3. Расчеты производились по изданию: *Constitutions of the United States: National and State. 3 vols. N. Y., 1974.*

4. Подробнее см.: *Gertz E. For the First Hours of Tomorrow. The Illinois Bill of Rights. Urbana, 1972. P. 12.*
5. Конституция Иллинойса. Разд. 17, 18, 19 Билля о правах.
6. Конституция Флориды. Разд. 6. Ст. I.
7. Конституция Нью-Йорка. Разд. 7. Ст. IV.
8. См.: *The Book of the States. 1990 — 1991. V. 28. P. 234—235.*
9. Подробнее см.: *Мишин А.А. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М., 1989. С. 344; Lawrence D. Open Meetings and Local Governments in North Carolina. Chapel Hill, 1986.*
10. См.: *The Book of the States. 1990 — 1991. V. 28. P. 261.*
11. См.: *Журихин Э.А. "Филантропические фонды" США в системе власти монополий. М., 1978. С. 55.*
12. См.: *The Changing Public Sector. Shifts in Governmental Spending and Employment. Wash., 1991. P. 23.*
13. См.: *The Book of the States. 1990 — 1991. V. 28. P. 247.*
14. В двух штатах — Аляске и Луизиане — аналогичные им административно-территориальные единицы носят названия, соответственно, округов и приходов.
15. Подробнее об организации местных органов власти см.: *Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971; Крылов Б.С. США: федерализм, штаты и местное управление. М., 1968; Смирнов В.В. США: политический механизм городского управления. Критика буржуазных концепций. М., 1976.*
16. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 88—93.
17. *Straayer J.A. Wrinkle R.D. Introduction to American Government and Policy. Columbus, 1975. P. 147.*
18. Конституция Юты. Разд. 11 ст. X.
19. Конституция Оклахомы. Разд. 7 ст. XIII.
20. Конституция Северной Дакоты. Разд. 19 ст. VIII.
21. Зонирование применяется для определения границ сельскохозяйственных, промышленных, природоохранных и иных зон.

22. Причиной конституционной ревизии в данном случае послужила жесткая позиция Верховного суда штата Нью-Йорк.
23. Конституция Иллинойса. Разд. 2 ст. XI.
24. *Shapiro M., Hobbs D. American Constitutional Law: Cases and Analysis. Cambridge, 1978. P. 13.*
25. Цит по: *Bickel A. The Supreme Court and the Idea of Progress. New Haven, 1978. P. 20.*
26. См.: *The Constitution of the United States of America. P. 900—901.*
27. Расчеты производились по данным изд.: *The Book of the States. 1990—1991. V. 28.*
28. Расчеты производились по данным изд.: *The Book of the States. Издания разных лет.*
29. Речь в данном случае идет только о механизмах формальной ревизии. Вопросы толкования будут рассмотрены ниже. О соотношении формальных и неформальных способов изменения конституции см.: *Livingston W.S. Federalism and Constitutional Change. Oxford, 1956. P. 13—15.*
30. О механизме конституционного пересмотра в штатах см.: *The Book of the States. 1990 — 1991. V. 28. P. 20—24.*
31. *Ibid. P. 44.*
32. *Ibid. P. 21.*
33. Подробнее о конституционных конвентах см.: *Лафитский В.И. США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993. С. 75—76.*
34. Таким образом была одобрена на референдуме Конституция Иллинойса 1970 г.
35. До настоящего времени комиссией по конституционному пересмотру не было разработано ни одной поправки, изменившей текст Конституции Флориды.
36. Расчеты производились по данным изд.: *The Book of the States. 1990 — 1991. V. 28.*
37. См.: *Лафитский В.И. Указ. соч. С. 156—162.*
38. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 118—119.

Глава III

1. *Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 342.*

2. *Gray J.C.* The Nature and Sources of Law. Boston, 1963. P. 125.
3. Цит по: *Dean H.* Judicial Review and Democracy. N.Y., 1966. P. 153.
4. *Жидков О.А.* Верховный суд США: право и политика. М., 1985. С. 117.
5. *United States v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936).
6. *West Coast Hotel Co v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937).
7. *Story J.* Commentaries on the Constitution of the United States. Boston, 1858. Sec. 405.
8. *Frankfurter F. Mr. Justice Holmes and the Constitution// The Holmes Reader.* N.Y., 1955. P. 175—177.
9. *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).
10. *Brody D.E.* The American Legal System. Concepts and Principles. Lexington, 1978. P. 6.
11. Цит. по: *Carr R.R.* The Supreme Court and Judicial Review. N.Y., 1940. P. 17.
12. *Gompers v. U.S.*, 233 U.S. 604, 610 (1913).
13. *Holmes O.V. Jr.* The Common Law. Cambridge. 1963. P. 5.
14. *Jackson R.* The Supreme Court in the American System of Government. Cambridge, 1955. P. 31.
15. *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965).
16. В связи с этим следует подчеркнуть, что в целом позиция Верховного суда не встречает каких-либо особых возражений со стороны ни радикалов, ни консерваторов.
17. *Cooley T.M.* A Treatise on the Constitutional Limitations, Which Rest Upon the Legislative Power of the States of the American Union. Boston, 1927. V. 1. P. 159.
18. *The Book of the States.* 1984 — 1985. V. 25. P. 12.
19. *Ibid.* P. 12.
20. *Police powers* — этот термин иногда переводится как *полицейские полномочия*, что явно искажает природу данного института.
21. Подробнее см.: *Никифорова М.А.* Судебный прецедент в конституционном праве США. Автореферат диссерт. канд. юрид. наук. М., 1980.
22. Одним из наиболее известных примеров является Резолюция о военных полномочиях 1973 г.

23. Подробнее см.: *Зивс С.Л.* Развитие формы права в современных империалистических государствах. М., 1960. С. 142—158.
24. США: Конституция и законодательные акты. С. 256—257.
25. *Bodenheimer E.* Jurisprudence. The Philosophy and Method of the Law. Cambridge, 1974. P. 331.
26. *Ibid.* P. 331.
27. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 227—252; 702—739.
28. См.: *Uses of the Judicial Rule-Making Power. A Research Project of the American Judicature Society.* Chicago, 1974. P. 120.
29. Например, Западная Вирджиния и Род-Айленд.
30. В конечном счете наличие должной связи предметов законодательного регулирования определяют не законодатели, а суды.
31. См.: *Index Digest of State Constitutions.*
32. *Ibid.*
33. Конституция Техаса. Разд. 6 ст. XVI; Конституция Аляски. Разд. 1. Ст. VII; Конституция Гавайев. Разд. 1 ст. IX; Конституция Вайоминга. Разд. 19 ст. I; Конституция Калифорнии. Разд. 30 ст. IV и т.д.
34. Конституция Арканзаса. Разд. 30 ст. V; Конституция Алабамы. Разд. 71 ст. IV.
35. Конституция Алабамы. Разд. 110 ст. IV.
36. Конституция Индианы. Разд. 23 ст. IV; Конституция Айовы. Разд. 30 ст. III; Конституция Невады. Разд. 21 ст. IV.
37. Конституция Северной Дакоты. Разд. 69 ст. II.
38. Конституция Миннесоты. Разд. 23 ст. IV.
39. Конституция Арканзаса. Разд. 26 ст. IV; Конституция Техаса. Разд. 57 ст. III.
40. *Давид Р.* Указ. соч. С. 378.
41. *Jaffe L.L.* Judicial Control of Administrative Action. Boston, 1965. P. 82.
42. *Ibid.* P. 105.
43. *Ibid.* P. 77.

44. См.: *David L.T., Allen M.C.* The Law of Local Government. Los Angeles, 1966. P. 18.
45. Конституция Нью-Йорка. Разд. 1 ст. IV.
46. Конституция Калифорнии. Разд. 2 ст. XI.
47. Конституция Огайо. Разд. 3 ст. XVIII.
48. См.: *Bodenheimer E.* Op. cit. P. 431.
49. См.: *Breitell C.D.* The Courts and the Law Making // Legal Institutions Today and Tomorrow, N.Y., 1959. P. 13—14.

Глава IV

1. The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Wash., 1985, P. 153—292.
2. Подробнее см.: *Лафитский В.И.* Вопросы международного права в Конституции США // Советский ежегодник международного права. 1980. М., 1981. С. 220—221.
3. Подробнее см.: *Corwin E.S.* The Constitution and What It Means Today. Princeton, 1973; *Tribe L.* American Constitutional Law, Mineola, 1978. P. 376—401.
4. См.: *Encyclopedia of the American Constitution.* N.Y., 1986. V. 2. P. 833—837.
5. American Civilization. An Introduction / Ed. by *A. Hollander*, London, 1971. P. 211.
6. Подробнее см.: Федерация в зарубежных странах. М., 1993. С. 14.
7. *Brushaber v. Union Pacific R. Co.* 240 U.S. 1 (1916).
8. *Phillips v. Dime Trust Co. v. Eisner*, 256 U.S. 345 (1921).
9. *LaBelle Iron Works v. United States*, 256 U.S. 377 (1921).
10. О законодательном регулировании сферы налогообложения см.: *United States Code.* 1988. Title 28.
11. *North Carolina v. Baker*, 485 U.S. 99 (1988).
12. *Collector v. Day*, 11 Wall 113 (1870).
13. *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 97 (1987).
14. *Perry v. United States*, 294 U.S. 330 (1935).
15. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 169—170.
16. Подробнее см.: *Treatise on Constitutional Law.* V. 1. St. Paul, 1986. P. 253—338.

17. *Мишин А.А.* Государственное право США. М., 1976. С. 57.
18. *Boyd v. Nebraska ex. rel. Thayer* 143 U.S. 135 (1892).
19. The Constitution of the United States of America. P. 304—306.
20. *Tall v. Moreno*, 458 U.S. 1 (1982).
21. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 337—350.
22. *Sturges v. Crowninshield*, 4 Wheat. (17 U.S.) 1819.
23. Constitution of the United States of America. P. 315.
24. *Ibid.* P. 314—315.
25. *Legal Tender Cases (Knox v. Lee)*, 12 Wall. (79 U.S.) 457 (1871).
26. *Illinois Central Railroad v. Illinois*, 163 U.S. 142 (1896).
27. *Graham v. John Deere Co.* 383 U.S. 1 (1966).
28. *United States v. Curtis Wright Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).
29. *Ex parte Quirin*, 317 U.S. 1, 27 (1942)
30. *Nothorn Pac. Ry. Co v. North Dakota*, 250 U.S. 135, 149 (1919).
31. *Story J.* Commentaries on the Constitution of the United States. Boston, 1858. Sec. 1180.
32. *United States Code.* Title 10. Sec. 332.
33. Home Rule Act, As Amended. The District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act of 1973. Wash., 1985.
34. *Kleppe v. New Mexico*, 426 U.S. 529 (1976).
35. *Simms v. Simms*, 175 U.S. 162, 168 (1899).
36. *Escanaba Co. v. Chicago*, 107 U.S. 678, 689 (1883).
37. *Coyle v. Smith*, 221 U.S. 559 (1911).
38. *United States Code.* 1988. Title 10.
39. *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheat. (17 U.S.) 316 (1819).
40. *Gibbobs v. Ogden*, 22 U.S. 1 (1824).
41. *Cooley v. Board of Wardens of Port of Philadelphia*, 53 U.S. 299 (1851).
42. Одно из таких решений — введение столь обременительных налогов, что выпуск ценных бумаг штатами ста-

новится разорительным (*Ferguson J.H., McHenry D.E. The American Federal Government. N.Y., 1973. P. 472 — 473.*)

43. *Reeves, Inc. v. Stake, 447 U.S. 429 (1980); White v. Massachusetts Council of Construction Employers, 460 U.S. 204 (1983).*

44. Подробнее см.: *Tribe L. Op. cit. P. 319—342.*

45. См.: *Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 24. С. 143.*

46. *National Civic Review. 1986. V. 75. № 4. P. 203.*

47. *Public Law 94 — 514.*

48. *National Civic Review. 1987. V. 76. № 1. P. 14.*

49. В целом заключение междуштатных соглашений — сравнительно редкое явление в политической практике США.

50. *The Constitution of the United States of America. P. 1915—2092; 1988 Supplement. P. 191—204.*

51. *Meltsner M. Southern Appellate Courts: A Dead End// Government Lawlessness in America. London, 1971. P. 173.*

52. Конституция Калифорнии. Разд. 17. Ст. I.

53. *Cohen W., Schwartz M., Sobul D. The Bill of Rights. A Source Book. N.Y., 1970. P. 93.*

54. *Reitman v. Mulkey, 387 U.S. 369 (1967).*

55. *The Book of the States. 1990 — 1991. V. 28. P. 409—415.*

56. *Uniform Commercial Code. Commentary and Law Digest. N.Y., 1978.*

57. *Competition among States and Local Governments// Ed. by Kenyon D., Kincaid J., Wash., 1991.*

58. *Ibid. P. 87—88.*

59. *Walsh C. An Economic Perspective// Australian Federalism/Ed. by Galligan B., Melbourne, 1989. P. 219.*

60. *Competition among States and Local Governments. P. 97.*

61. *Dye T.R. American Federalism. Competition among Governments. Lexington, 1990. P. 1—3.*

Глава V

1. Подробнее см.: Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994. С. 6—7.

2. *Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. С. 296—297.*

3. См.: Парламенты мира. М., 1991.

4. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 138—168.

5. Подробнее см.: *Лафитский В.И. Конгресс США. М., 1991.*

6. США: Конституция и законодательные акты. С. 146.

7. См.: *Parker G. Characteristics of Congress. Englewood Cliffs, 1989. P. 96—98.*

8. См.: *Jacobson G.C. The Politics of Congressional Elections. Glenview (Ill.), 1987. P. 186—188.*

9. Следует подчеркнуть, что при голосовании Вице-президент следует тем указаниям, которые дает ему Президент США.

10. *Baker R.A. The Senate of the United States. A Bicentennial History. Wash., 1988. P. 101—102.*

11. См.: *Мишин А.А. Государственное право США. М., 1976.*

12. О Вудре Вильсоне см.: *Мишина Е.А. Политические взгляды Вудро Вильсона. Автореферат диссерт. канд. юрид. наук. М., 1992.*

13. *Standing Rules of the House of Representatives. Standing Rules of the Senate.*

14. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 148—159.

15. *Zinn C.J. How Our Laws are Made. Wash., 1969. P. 9—11.*

16. Указанные меры ответственности наиболее часто применялись в период маккартизма.

17. *Zinn C.J. Op. cit. P. 28—31.*

18. Подробнее см.: *Stern P. Still the Best Congress Money Can Buy. Wash., 1992.*

19. Подробнее см.: *Лафитский В.И. Конгресс США. С. 58.*

20. Подробнее см.: ежегодный справочник по федеральному правительству (*U.S. Government Manual*).

21. Там же.

22. См.: *Blum J.* The Congressional Budget Office: on the One Hand, on the Other. Report for the 11-th Annual Research Conference of the Association for Public Analysis and Management. November 2—4, 1989. Arlington, Virginia.
23. См.: U.S. Government Manual.
24. Ibid.
25. The Book of the States. 1990—1991. Lexington, 1990. V. 28. P. 125—126.
26. Следует, однако, подчеркнуть, что до настоящего времени еще ни один депутат не был в судебном порядке лишен мандата.
27. Подсчеты сделаны на основании данных изд.: The Book of the States. 1990—1991.
28. The Book of the States. 1990—1991. P. 119—122.
29. Ibid.
30. Ibid. P. 167—168.
31. Manual for the General Court. 1989—1990. Boston, 1989. P. 549. 596—597.
32. Ibid. P. 641—650.
33. *Kurtz K.T.* Changing State Legislatures. Presentation at the National Conference of State Legislatures. October 20, 1989.
34. The Book of the States. 1990—1991. P. 133—134.
35. Ibid.
36. См.: State Constitutions in the Federal System. Selected Issues and Opportunities for State Initiatives. Wash., 1989. P. 39—41.
37. Партии и выборы в капиталистическом государстве. М., 1980. С. 60—62.
38. В этой связи важно подчеркнуть жесткий контроль за расходованием государственных средств, выделенных на проведение избирательных кампаний.
39. См.: *Мишин А.А.* Государственное право США. М., 1976.
40. См.: *Sundquist J.L.* Constitutional Reform and Effective Government. W., 1992. P. 58.
41. Подробнее см.: *Мишин А.А., Бласихин В.А.* Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 89.

42. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 195—196.
43. См.: U. S. Government Manual.
44. Подробнее см.: Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах. С. 92—102.
45. См.: *Ross R.S.* American National Government: Institutions, Policy and Participation. N.Y., 1988. P. 175.
46. The Book of the States. 1990 — 1991. P. 62—63.
47. Ibid. P. 64.
48. Ibid. P. 83—89.
49. Подробнее см.: *Лафитский В.И.* США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993. С. 40.
50. The Book of the States. 1990—1991. P. 71.
51. Конституция Колорадо. Разд. 3. Ст. XII.
52. Maryland State Government. 1990. Annapolis, 1990. P. 27—33.
53. *Fisher L.* Constitutional Conflicts between Congress and the President. Lawrence, 1991. P. 36.
54. США: Конституция и законодательные акты. С. 227—252.
55. *Rotunda R., Nowak J.* Treatise on Constitutional Law. Wash., 1990. V. 1. Pocket part. P. 44.
56. Public Law 100—352.
57. *Rotunda R., Nowak J.* Op. cit. Pocket part. P. 45—46.
58. Public Law 100—352.
59. *Rotunda R., Nowak J.* Op. cit. V. 1. P. 62—64.
60. United States Code. 1988. Title 28.
61. The United States Courts. Their Jurisdiction and Work. Wash., 1986. P. 9.
62. Ibid.
63. Ibid.
64. Ibid. P. 10—12.
65. Ibid. P. 13—14.
66. The Book of the States. 1990 — 1991. P. 204—205.
67. *Решетников Ф.М.* Правовые системы стран мира. М., 1993.

68. *Гуценко К.Ф.* Судебная система США и ее классовая сущность. М., 1961. С. 102.
69. О "миссурийском плане" см. подробнее выше: С. 56—57.
70. Manual of Ohio Government. 1990. P. 28—31.
71. The Book of the States. 1990—1991. P. 208—209.
72. Ibid. P. 200.
73. США: Конституция и законодательные акты. С. 141.
74. В общей сложности зарегистрировано более 10 тыс. лоббистских организаций.
75. Standing Rules of the House of Representatives. Wash., 1992. P. 23.
76. Подробнее см.: *Лафитский В.И.* Конгресс США. С. 41.
77. См.: United States Statutes at Large. (ежегодные собрания федеральных законов) Wash.
78. См.: *Keefe W., Ogul M.S.* The American Legislative Process. Congress and the States. Englewood Cliffs, 1968.
79. *Ross R.S.* Op. cit. P. 85—86.
80. См.: *Fisher L.* The Politics of Shared Power. Congress and the Executive. Wash., 1993. P. 66—68.
81. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 169—170.
82. 88 Stat. 332—39 (1974).
83. Ibid.
84. 91 Stat. 29 (1977).
85. Впоследствии Р. Борк стал советником Президента.
86. Подробнее см.: Государственная служба зарубежных стран. М., 1977.
87. См.: *Мишин А.А.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984. С. 72.
88. Подробнее см.: *Fisher L.* Constitutional conflicts, Op. cit. P. 171—185.
89. *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986).
90. United States Code. 1988. Title 2. Sec. 190 (g).
91. Цит. по: The Constitution of the United States of America. P. 335.

92. См.: *Henkin L.* Foreign Affairs and the Constitution. Mineola, 1972.
93. См.: США: Конституция и законодательные акты. С. 189—194.
94. См.: *Fisher L.* Constitutional Conflicts. P. 272—277.
95. *Fisher L.* The Politics of Shared Power. P. 166—167.
96. См.: *Henkin. L.* Op. cit. P. 165.
97. Подробнее см.: *Лафитский В.И.* Вопросы международного права в Конституции США // Ежегодник международного права. 1980. М., 1981.
98. См.: *Henkin L.* Op. cit. P. 182.
99. 86 Stat. 619 (1972); United States Code. 1988. Title 1. Sec. 112 b.
100. Подробнее см.: *Савельев В.А.* Капитолий США: прошлое и настоящее. М., 1989. С. 126—134.
101. *Fisher L.* The Politics of Shared Power. P. 80—84.
102. См.: *Rotunda R., Nowak J.* Op. cit. V. 1. Pocket part. P. 136—137.
103. Washington Post, December 11, 1986, A21.
104. Основанием для подобных утверждений служили не только конституционные нормы, жестко ограничивающие возможности законодательных органов, но и многочисленные примеры практического бессилия и некомпетентности legislatures штатов.
105. См. также: *Касаткина Н.М.* Законодательные органы штатов в США. Автореферат диссерт. канд. юрид. наук. М., 1971; *Крылов Б.С.* США: федерализм, штаты и местное управление. М., 1968. С. 161—169.
106. См.: The Book of the States. 1980—1981. V. 23. P. 134—137.
107. Подробнее см.: *Лафитский В.И.* США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993. С. 117—120.
108. The Book of the States. 1990—1991. P. 232.
109. В данном случае законодатели сознательно стремятся к усилению управленческих и контрольных полномочий губернатора.
110. The Book of the States. 1990—1991. P. 183—186.
111. Ibid. P. 179—182.

112. См.: *Berman D.R. State and Local Politics*. Boston, 1981. P. 167.

113. Финансирование определенных программ или государственных органов предусматривается и соответствующими законодательными актами, не подлежащими пересмотру при ежегодном утверждении бюджета.

114. *The Book of the States*. 1990—1991. P. 157—159.

115. *The Book of the States*. 1988—1989. P. 116—118.

116. *Ibid.* P. 113.

Глава VI

1. См.: *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation*. Wash., 1987. 1990 Supplement. P. 187—206.

2. *The Holmes Reader*. N.Y., 1955. P. 186.

3. Цит. по: *Dean H. Judicial Review and Democracy*. N.Y., 1966. P. 153.

4. *Nothern Securities Co. v. U.S.*, 193 U.S. 197, 400 (1904).

5. *Rotunda R., Nowak J. Treatise on Constitutional Law. Substance and Procedure*. St Paul, 1986. 1990 Pocket Part. P. 53.

6. *Aetna Life Insurance Co. v. Haworth*, 300 U.S. 227 (1937).

7. *United Public Workers v. Mitchell*, 330 U.S. 75 (1947).

8. *Cramp v. Board of Public Instruction*, 368 U.S. 278, 283 (1961)

9. Подробнее см.: *Williams J.S. Constitutional Analysis*. St Paul, 1979. P. 15—16.

10. *Frothingham v. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923).

11. *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968).

12. *Trafficante v. Metropolitan Life Insurance Co.*, 409 U.S. 205 (1972); *Orr v. Orr*, 440 U.S. 268 (1979).

13. *Murdock v. City of Memphis*, 87 U.S. 590 (1874).

14. *Herb v. Pitcairn*, 324 U.S. 117 (1945).

15. *Rotunda R., Nowak J. Op. cit.* P. 182.

16. Цит. по: *Williams J.S. Op. cit.* P. 26.

17. *McKinney's Consolidated Laws of New York Annotated*. St. Paul, 1982. V. 1. P. 22—42.

18. США: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 257—258.

19. Там же. С. 269—270.

20. Там же. С. 503—504.

21. Более подробно см.: *Jaffe L. Judicial Control of Administrative Action*. Boston, 1965. P. 152—196.

22. В настоящее время, как уже было сказано, сфера применения судебных приказов "сертиорари" ограничена.

23. *Murray's Lessee v. Hoboken Land and Improvement Co.*, 59 U.S. 272 (1856).

24. *Ibid.*

25. *Wong Yang Sung v. McGrath*, 339 U.S. 33 (1950).

26. США: Конституция и законодательные акты. С. 283—284.

27. *Solesbee v. Balcom*, 339 U.S. 9 (1950).

28. *Snyder v. Massachusetts*, 291 U.S. 97 (1934).

29. *Mulane v. Central Hanover Trust Co.*, 339 U.S. 306 (1950); *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970).

30. *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976); *Baldwin v. Hale*, 68 U.S. 223 (1863); *Armstrong v. Manzo*, 380 U.S. 545 (1965); *Fuentes v. Shevin*, 407 U.S. 67 (1972).

31. *Marshall v. Jerrico*, 446 U.S. 238 (1980); *Schweiker v. McClure*, 456 U.S. 188 (1982).

32. *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970); *Greene v. McElroy*, 360 U.S. 474 (1959).

33. *Greene v. McElroy*, 360 U.S. 474 (1959).

34. *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970).

35. *Lassiter v. Dept. of Social Services*, 452 U.S. 18 (1981); *Santosky v. Kramer*, 455 U.S. 745 (1982).

36. *Musser v. Utah*, 333 U.S. 95 (1948); *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296 (1940); *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 U.S. 156 (1972); *Smith v. Goguen*, 415 U.S. 566 (1974); *Connaly v. General Construction Co.*, 269 U.S. 385 (1926).

37. *Lambert v. California*, 355 U.S. 225 (1957); *United States v. Freed*, 401 U.S. 601 (1971).

38. *Sherman v. U.S.*, 356 U.S. 369 (1958); *Hampton v. U.S.*, 425 U.S. 484 (1976); *United States v. Kelly*, 707 F.2d 1460 (C.A.D.C. 1983).

39. *Norris v. Alabama*, 294 U.S. 587 (1935); *Cassel v. Texas*, 339 U.S. 282 (1950).
40. *Snyder v. Massachusetts*, 291 U.S. 97 (1934); *Frank v. Mangum*, 237 U.S. 309 (1915); *Estes v. Texas*, 381 U.S. 532 (1965); *Chandler v. Florida*, 449 U.S. 560 (1981); *Estelle v. Williams*, 425 U.S. 501 (1976); *Chambers v. Mississippi*, 410 U.S. 284 (1973); *Taylor v. Kentucky*, 436 U.S. 478 (1978).
41. *Boykin v. Alabama*, 395 U.S. 238 (1969).
42. *Miller v. Pate*, 386 U.S. 1 (1967); *Brady v. Maryland*, 373 U.S. 83 (1963).
43. *In re Winship*, 397 U.S. 358 (1970); *Jackson v. Virginia*, 443 U.S. 307 (1979); *Leary v. United States*, 395 U.S. 6 (1969).
44. *Williams v. New York*, 337 U.S. 241 (1949); *Specht v. Patterson*, 386 U.S. 605 (1967); *North Carolina v. Pearce*, 395 U.S. 711 (1969).
45. *McKane v. Durston*, 153 U.S. 684 (1894); *Carter v. Illinois*, 329 U.S. 173 (1946).
46. *Price v. Johnston*, 334 U.S. 266 (1948); *Cruz v. Beto*, 405 U.S. 319 (1972); *Wolf v. McDonell*, 418 U.S. 539 (1974).
47. *Morrisey v. Brewer*, 408 U.S. 471 (1972).
48. *State Constitutions in the Federal System*. Wash., 1989. P. 74—76.
49. *Ibid.* P. 69—74.
50. *Abrams v. U.S.*, 250 U.S. 616 (1919).
51. *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1919).
52. *Gitlow v. New York*, 268 U.S. (1925).
53. Public Law 101—131.
54. *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942).
55. *Dennis v. U.S.*, 341 U.S. 494 (1951).
56. Подробнее см.: *The Constitution of the United States of America*. P. 1013—1019.
57. *United States v. O'Brien*, U.S. 367 (1968).
58. *Zinn H. Postwar America: 1945—1971*. N.Y., 1972. P. 170.
59. Подробнее см.: *Encyclopedia of the American Judicial System*/ Ed. by *Janosik*. N.Y., 1986. V. 1. P. 415.
60. По оценкам американских специалистов, в 1988 г. газеты читали 95 % всего взрослого населения США.

61. *New York Times Co. v. U.S.*, 403 U.S. 713 (1971).
62. *Nebraska Press Ass-n v. Stuart*, 427 U.S. 539 (1976).
63. *Snepp v. U.S.*, 444 U.S. 507 (1980).
64. *Heig v. Agee*, 453 U.S. 280 (1981).
65. *Gertz v. Robert Welch, Inc.*, 418 U.S. 323 (1974).
66. *Miller v. California*, 413 U.S. 15 (1973).
67. *United States Code*. 1988. Title 18. Sec. 1461.
68. *Ibid.* Sec. 2385.
69. *Sheppard v. Maxwell*, 384 U.S. 333 (1966).
70. *Nebraska Press Ass-n v. Stuart*, 427 U.S. 539 (1976).
71. *Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia*, 448 U.S. 555 (1980).
72. *Chandler v. Florida*, 449 U.S. 560 (1981).
73. *United States v. Rumley*, 345 U.S. 41 (1953).
74. *Zurcher v. Stanford Daily*, 436 U.S. 547 (1978).
75. Этот вопрос рассматривался выше.
76. Цит по: *The Constitution of the United States of America*. P. 966.
77. *Everson v. Board of Education*, 330 U.S. 1 (1947).
78. *Wolman v. Walter*, 433 U.S. 229 (1977); *Walz v. Tax Comm. of City of New York*, 397 U.S. 664 (1970).
79. *Toward Benevolent Neutrality: Church, State and the Supreme Court*. Waco, 1982. P. 177.
80. *Welsh v. United States*, 398 U.S. 333 (1970).
81. См.: *The Constitution of the United States*. P. 992.
82. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).
83. *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958).
84. *McKinney's Consolidated Laws of New York*.
85. *United States Code*. 1988. Title 18. Sec. 2382, 2385.
86. *Dejonge v. Oregon*, 299 U.S. 353 (1937).
87. *Addrely v. Florida*, 385 U.S. 39 (1966).
88. *Shuttlesworth v. Florida*, 385 U.S. 39 (1969).
89. *Perry Education Ass-n v. Perry Local Educators Ass-n*, 460 U.S. 37 (1983).

90. Gregory v. City of Chicago, 394 U.S. 111 (1969).
91. Cox v. Louisiana, 379 U.S. 559 (1965).
92. Colten v. Kentucky, 407 U.S. 104 (1972).
93. Lloyd Corp. v. Tanner, 407 U.S. 551 (1972).
94. См.: *Лафитский В.И.* США: конституционный строй и роль штатов. С. 132—134.
95. Цит по: The Constitution of the United States of America. P. 1160.
96. Warden v. Haiden, 387 U.S. 294 (1967).
97. Katz v. United States, 389 U.S. 347 (1967).
98. McDonald v. United States, 335 U.S. 451 (1948).
99. См. также: *Мишин А.А., Власихин В.А.* Указ. соч. С. 209—217.
100. См.: The Constitution of the United States of America. P. 1198—1200.
101. Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1965).
102. Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).
103. В частности, до сих пор продолжается кампания за внесение в Конституцию поправки, запрещающей аборты.
104. Например, в сфере трудовых отношений.
105. McGovan v. Maryland, 366 U.S. 420 (1961).
106. Braun v. Board of education, 347 U.S. 483 (1954).
107. Palmore v. Sidoti, 466 U.S. 429 (1984).
108. Griffin v. Illinois, 351 U.S. 12 (1956).
109. San Antonia School District v. Rodriguez, 411 U.S. 1 (1973).
110. *Linde H.* Without "Due Process": Unconstitutional law in Oregon/Oregon Law Review. 1970. № 49. P. 125—187.
111. Данная оценка, впрочем, не означает признания какого-либо равенства Верховного суда США и судов штатов в деле защиты прав и свобод.
112. Robbins v. Pruneyard Shopping Center, 592, P.2d 341 (Cal. 1979).
113. См.: State Constitutions in the Federal System. P. 52—53.
114. Ibid. P. 53.

115. Ibid.
116. Constitution of the States of California. Sec. 2 (b). Art. I.
117. Matthew v. Quinton, 362 P.2d. 932 (Alas. 1961).
118. Gaffney v. State Department of Education, 220 N.W. 2d. 550 (Neb. 1974).
119. The Constitution of the State of Oregon. Sec. 20. Art. I.
120. См.: State Constitutions in the Federal System. P. 61—62.
121. Ibid.
122. Amidon v. Kane 444 Pa. 38, 47, 279, A2d. 53, 58 (1971).
123. См.: State Constitutions in the Federal System. P. 63.
124. Ibid. P. 63—64.
125. Ibid.
126. *Де Токвиль А.* О демократии в Америке. М., 1992. С. 120.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. *Левин И.Д.* Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. С. 395.

Содержание

Часть первая.

Американский конституционализм: история и современность

Глава I. Страницы истории конституционного развития

1. Начала конституционного развития	1
<i>Страница первая.</i> Пролог — истоки американского конституционализма	7
<i>Страница вторая.</i> Первые конституции штатов (1776—1787 гг.)	7
<i>Страница третья.</i> Принятие федеральной Конституции (1787—1789 гг.)	17
2. Становление конституционного строя	25
<i>Страница четвертая.</i> Становление конституционного строя США (1789—1820 гг.)	25
<i>Страница пятая.</i> Становление конституционного строя штатов (1789—1850 гг.)	30
3. Конституционное право в борьбе за будущее	38
<i>Страница шестая.</i> Конституция и вопросы федерализма (1820—1880 гг.)	38
<i>Страница седьмая.</i> Конституция и вопросы экономики (1880—1953 гг.)	43
<i>Страница восьмая.</i> Конституция США и права человека (1953—1995 гг.)	51
<i>Страница девятая.</i> Лаборатория конституционного опыта штатов (1964—1995 гг.)	54
<i>Страница десятая.</i> Эпилог — белые листы Конституции	57

Глава II. Конституция США и конституции штатов (сравнительно-правовые аспекты)

1. Вводные замечания	58
2. Контуры конституционного строя федерации и штатов	58
<i>Контур первый.</i> Предметы правового регулирования Конституции США (Первоначальный текст Конституции)	58
Поправки к Конституции	62
<i>Контур второй.</i> Предметы конституционного регулирования штатов	64
Структура конституций	64
Преамбулы	65
Билли о правах	65
Избирательное право и выборы	66
Разделение властей	67
Налогообложение и финансы	68
Местные органы власти	69
Образование	71
Благоустройство и охрана природы	71
Корпорации	72
Вопросы социальной политики	72
3. Юридико-технические свойства конституций	73
Конституция США	73
Лаконичность и гибкость конституционной регламентации	73
Жесткость порядка конституционного пересмотра	74
Конституции штатов	75
Критерии классификации конституций штатов	75
Казуистичность и нестабильность конституционной регламентации	77
Гибкость конституционного пересмотра	78
4. Заключительные замечания	80

Часть вторая. Краеугольные камни американского конституционализма

Глава III. Верховенство конституции (конституция и источники права)

1. О природе американского права	83
2. Формы конституционного толкования	87
Толкование Конституции США	87
"Механистическое" толкование	89
"Конструктивное" толкование	90
Толкование конституций штатов	92
Судебное толкование о "букве" Конституции	92
Судебное толкование о "духе" Конституции	94
3. Конституция в системе статутного права	97
Конституция США и федеральное законодательство	97
Акты Конгресса	98
Акты исполнительной власти	100
Конституция и статутное право штата	104
Конституция и закон	104
Делегированное законодательство	107
Нормотворчество местных органов власти	109

Глава IV. Американский федерализм

1. Общая схема конституционного регулирования	112
2. Предметы ведения федерации	115
Право налогообложения и расходования государственных средств	115
Право принимать долговые обязательства	116
Право регулировать международную торговлю и торговлю между штатами	117
Право регулировать вопросы гражданства	117
Право регулировать вопросы банкротства	118
Право регулировать финансовые вопросы	119
Право устанавливать единицы весов и мер	120

Право учреждать почтовые службы	120
Право регулировать авторское право	121
Право учреждать федеральные суды	121
Право ведения внешних сношений	122
Право устанавливать наказания за нарушения международного права	123
Право на ведение войны и обеспечение вооруженных сил США	123
Право на управление милицией штата	124
Право управления столичным округом	125
Право управления федеральной собственностью	126
Право принятия новых штатов в состав федерации	126
Право гарантировать республиканскую форму правления в штатах	127
Право принимать все необходимые акты по реализации федеральных полномочий	128
3. Механизмы интеграционных процессов	128
Экономическая интеграция	128
Политическая интеграция	131
Интеграция права	134
4. К вопросу о судьбах американского федерализма	137

Глава V. Разделение властей

1. Структурная организация	140
Законодательная власть	140
Конгресс США	140
Легислатуры штатов	150
Исполнительная власть	153
Президент США	153
Губернаторы штатов	157
Судебная власть	160
Федеральная судебная система	160
Судебные системы штатов	166
2. Механизм функционирования	168

<i>Модель первая.</i> Разделение властей в федерации	168
Законотворчество.....	169
Бюджет и финансы.....	171
Руководство органами управления.....	175
Вопросы войны и мира.....	177
Международные договоры.....	179
Система "контролирующих рычагов"	
Конгресса.....	181
<i>Модель вторая.</i> Разделение властей в штатах.....	183
Роль легислатур.....	183
Роль губернатора.....	189

Глава VI. Судебный надзор

1. <i>Грань первая.</i> Конституционный надзор	192
Верховный суд США	193
Верховные суды штатов	197
2. <i>Грань вторая.</i> Надзор за деятельностью исполнительных органов власти.....	200
Законодательные средства	201
Средства общего права	202
3. <i>Грань третья.</i> Надзор за отправлением правосудия	204
Конституционные рамки	
"надлежащей правовой процедуры"	204
Гражданский процесс	207
Уголовный процесс.....	209
4. <i>Грань четвертая.</i> Надзор за соблюдением конституционных прав и свобод	212
Свобода слова	213
Свобода прессы.....	215
Свобода вероисповедания.....	219
Право на объединение	221
Свобода собраний, митингов и шествий.....	222
Право на неприкосновенность личности.....	225
Равенство прав граждан.....	227

Особенности конституционной регламентации прав и свобод в субъектах федерации	229
Заключение	234
Примечания	237