

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|-------------------------------------------------------------|----|
| Глава 1. АМЕРИКАНСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ / AMERICAN CONSTITUTION | 11 |
| Английское политическое наследие | 13 |
| Декларация Независимости | 16 |
| Статьи Конфедерации | 18 |
| Конституционное Собрание | 22 |
| Основные принципы конституционной системы | 26 |
| Принцип ограниченной государственной власти | 29 |
| Принцип разделения властей и система сдержек и противовесов | 30 |
| Федерализм | 31 |
| Конституционный судебный надзор | 32 |
| Для дальнейшего чтения | 32 |
| Глава 2. КОНГРЕСС / CONGRESS | |
| Власть Конгресса | 34 |
| Ограничения законодательной власти | 37 |
| Функции Конгресса: | |
| Издание законов | 38 |
| Надзор за администрацией | 42 |
| Политическое просвещение | 43 |
| Представительство | 43 |
| Регламенты палат | 46 |
| Растянутые дебаты и флибустьерство | 46 |
| Резкое прекращение прений и консенсус | 47 |
| Правила Палаты Представителей | 47 |
| Процедуры приостановления | 48 |
| Система комитетов | 49 |
| Типы комитетов | 50 |
| Объединенные комитеты | 54 |
| Специальные комитеты | 54 |
| Комитеты-конференции | 55 |
| Руководство комитетами | 56 |
| Лидеры Конгресса | 58 |
| Для дальнейшего чтения | 60 |
| Глава 3. ПРЕЗИДЕНТ / PRESIDENT | 61 |
| Президент и Конституция | 62 |
| Сдержки и противовесы | 63 |
| Кто может быть Президентом? | 64 |
| Порядок замещения (в случае болезни и т.д.) | 67 |
| Импичмент | 68 |
| Эволюция института президентства | 69 |
| Порядок замещения должности | 69 |
| Краткая история института президентства США | 71 |
| Линкольн | 71 |
| Современный институт президентства | 72 |
| Функции Президента и его администрация | 74 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Штат Белого Дома | 74 |
| Исполнительное управление Президента | 75 |
| Кабинет | 79 |
| Вице-президент | 83 |
| Президент как главный законодатель | 84 |
| Президентское вето | 86 |
| Президентская законодательная практика | 88 |
| Президент — главнокомандующий | 89 |
| Президентские военные полномочия | 90 |
| Президент как главный дипломат | 92 |
| Президент и исполнительная власть | 93 |
| Независимые агентства, правительственные корпорации и квази-официальные службы | 94 |
| Фонды и институты | 96 |
| Для дальнейшего чтения | 96 |
| Глава 4. АМЕРИКАНСКИЕ СУДЫ / AMERICAN COURTS | |
| Наиболее характерные черты американских судов | 97 |
| Структура федеральной судебной власти | |
| Окружные федеральные суды | 100 |
| Федеральные и апелляционные суды | 101 |
| Другие федеральные суды | 102 |
| Верховный Суд США | 103 |
| Суды штатов | 105 |
| Суд первой инстанции | 106 |
| Апелляционные суды | 107 |
| Верховные суды штатов | 108 |
| Конституционный судебный надзор | 109 |
| Судебный конституционный надзор, осуществляемый судами штатов | 112 |
| Критерии отбора дел для рассмотрения судами второй инстанции | 113 |
| Наиболее значительные решения Верховного Суда США | |
| Числом против Джорджии (1793) | 115 |
| Маккулох против Мэриленда (1819) | 116 |
| Уикс против Соединенных Штатов (1914) | 117 |
| Браун против отдела образования (1954) | 118 |
| Для дальнейшего чтения: | |
| ПРИЛОЖЕНИЕ | 121 |
| Приложение 1. КОНСТИТУЦИЯ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ | 122 |
| СТАТЬИ В ДОПОЛНЕНИЕ И ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ США ('БИЛЛЬ О ПРАВАХ') | 142 |
| Приложение 2. ФЕДЕРАЛИСТ 10. (Джеймс Медисон) | 156 |
| ФЕДЕРАЛИСТ 16. (Александр Гамильтон) | 162 |
| ФЕДЕРАЛИСТ 44. (Джеймс Медисон) | 164 |
| ФЕДЕРАЛИСТ 51. (Джеймс Медисон совместно с Александром Гамильтоном) □ | |
| ФЕДЕРАЛИСТ 78. (Александр Гамильтон) | 172 |
| Приложение 3. ПРЕЗИДЕНТЫ США | 179 |
| Приложение 4. ВИЦЕ-ПРЕЗИДЕНТЫ США | 183 |
| Приложение 5. ПРЕДСЕДАТЕЛИ ВЕРХОВНОГО СУДА США | 186 |
| Приложение 6. ВЕРХОВНЫЙ СУД США | 186 |
| АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ | 187 |

АМЕРИКАНСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ/ AMERICAN CONSTITUTION

Где создавалась Конституция?

Во многих американских учебниках глава, где рассказывается об американской Конституции, начинается одними и теми же словами: Конституция США была создана 55 мужчинами, которые представляли 12 из 13 штатов и которые собрались на Конституционный Конвент (ассамблею, съезд) в Филадельфии весной-летом 1787 г. Причем ошибки в словах нет: в одних источниках - летом, в других - весной и летом... Но это не значит, что авторы списывали друг у друга. Просто иначе и не напишешь. Они рассказывают общеизвестные истины. Однако, я полагаю, что все авторы ошибаются. 55 человек не могут писать Конституцию, они вообще не могли что-нибудь написать в таком количестве. Слишком большая компания... (К моменту подписания Конституции 17 сентября 1787 г. их осталось 39).

Кто ее создавал?

Главным создателем Конституции был Джеймс Медисон и помогали ему еще трое, четверо... Остальные, как говорится, принимали участие в обсуждении проекта.

Далее в учебниках следует более точная информация - все авторы пишут, что документ, который создали отцы-основатели, отражал их личную философию государственной власти. Это был документ, который они приняли в результате компромисса, преодолевая внутренние конфликты и противоречия, существовавшие в их рядах.

11

Американские авторы пишут, что более 200 лет подряд Соединенные Штаты жили и развивались на основании одного основополагающего документа, и затем отмечают, что за эти же 200 лет Франция, например, управлялась при помощи более 10 различных Конституций и конституционных законов и пережила 10 разных форм правления (политических режимов), включая 5 республик, 2 империи, одну монархию, одну плебисцитную диктатуру и одну марионеточную диктатуру (режим Виши во время второй мировой войны).

Соединенные Штаты имели и имеют одну Конституцию, руководствуются ею и имеют один и тот же комплекс государственных институтов.

Чем объяснить долголетие Конституции?

Построенная на американском идеологическом фундаменте, Конституция своим замечательным долголетием обязана тому, что в американском обществе доминировали и продолжают доминировать либеральные идеи. Сохранились не только основные конституционные формы государства, сохранился дух, воплощенный тогда в чеканных строках Конституции. Американская Конституция 90-х годов нашего века по всем существенным признакам является все той же Конституцией 1787 г.

Сегодняшняя американская демократия несет глубокий отпечаток Конституции, созданной отцами-основателями двести с лишним лет назад. Они считали, что доминировали правительственной власти - главная опасность для индивидуальных свобод, поэтому распределили ее между несколькими независимыми государственными институтами - Конгрессом, Президентом и Верховным Судом. Они дали каждому из них возможность и средства сдерживать и уравновешивать друг друга.

Сегодня можно только удивляться колоссальной работе, проделанной

отцами-основателями. Они опасались того, что реальное разделение властей, особенно законодательной и исполнительной, может поставить государственную власть в трудное положение, когда она должна будет действовать решительно для преодоления важных и неотложных национальных проблем, и сделали необходимые шаги в этом направлении.

Конституция США, закрепляющая "ограниченное государственное правление" (Limited Government), во многом обязана английскому наследию.

Английское политическое наследие

(The English political Heritage)

Великая Хартия Вольностей Билль о правах

За несколько веков до создания Конституции 1787 года Англия развивала основную идею конституционного правительства и, так сказать, экспериментировала с этой идеей. Еще в 1215 г. вместе с подписанием Великой Хартии Вольностей (Magna Carta) король Иоанн Безземельный был вынужден признать ограничение власти монарха (вспомним разорванные Анной Иоанновной "кондиции")/ включая важнейший принцип - новые налоги не могли взыскиваться без Совета (Council) пэров его королевства. Этот Совет был предшественником современного английского Парламента. К 1688 г., за сто лет до принятия Конституции США Конституционной ассамблеей в Филадельфии, Британский Парламент дважды свергал английских королей, которые пытались править без него и нарушили основные права и свободы английских подданных. Убедительным доказательством вышесказанного служит то, что будущий король Вильям согласился на принятие Билля о Правах 1689 г. как на главное условие, при котором он станет монархом. Парламент подтвердил право английских подданных обращаться с петицией к властям и быть свободными от чрезмерных залогов (сумм поручительства), штрафов и жестоких или необычных наказаний. Более того, английский Билль о Правах запретил королю даже временно приостанавливать законы, принятые Парламентом, или вмешиваться в "свободные речи во время заседания Парламента" и даже обязал его гарантировать регулярные собрания Парламента.

Несколько столетий Англия развивала юридическую систему, которая обязывала государственную власть обращаться с личностью справедливо, а должностные лица всегда должны были действовать по ранее установленным правилам.

Английские колонисты поддерживали эти традиции в Америке и руководствовались ими при управлении тринадцатью английскими колониями, которые затем образовали США. Хотя в правительственных структурах этих колоний имелись некоторые различия и особенности, каждая из них имела губернатора, Совет, то есть исполнительные структуры, а также избираемые населением законодательные собрания (Legislature) и систему судов. До 1770-х годов колонисты

13

Когда появилось ощущение национальной общности?

не считали себя "американцами". Они полагали себя английскими подданными, живущими в так называемом Новом Свете. Ощущение национальной общности начало развиваться у американцев только после войны с французами и индейцами (French and Indian War), которая окончилась в 1763 г. Английское правительство рассчитывало на то, что после победы над французами и их индейскими союзниками колонии примут участие в оплате

военных расходов, так как англичане полагали, что вели эту войну в интересах колонистов. Англичане также думали, что колонисты должны оплачивать содержание органов государственного управления в колониях.

Налоги, установленные в Парламенте на другой стороне Атлантики - в Лондоне, - породили конфликт между колониями и страной, их создавшей.

*Несправедливые
налоги*

Среди налогов, принятых британским правительством, были так называемый "сахарный" налог, который ввел пошлину на иностранное сырье (мелассу) и поставил под угрозу производство рома, а также налог на все печатные документы: газеты, альманахи, игральные карты и т.д. (Закон о печати) и Закон о квартировании, который обязывал колонистов оказывать помощь английским войскам: предоставлять им для жилья дома и пищу.

*Несправедливый
суд*

По мнению колонистов, эти налоги ущемляли их права свободных людей. Они полагали, что могут облагаться налогами только посредством законов, принимаемых избранными ими представителями, которые отсутствовали в английском Парламенте. Особое неудовольствие вызывало то, что в первых двух названных законах отрицалось право колонистов на суд присяжных, хотя британские подданные на Британских островах такое право имели. Специальные королевские суды, которые рассматривали дела без присяжных и признавали обвиняемых виновными, если только они сами не доказывали свою невиновность, использовали при этом "Сахарный акт" и Закон о печати.

Эти и другие действия британского правительства привели к резкому несовпадению интересов американских колонистов с интересами Англии.

Протестом против принятого в 1773 г. Закона о чае, который установил коммерческие привилегии для английской "Ист-Индия Компани", ущемляя американских торговцев, явилось знаменитое "Бостонское чаепитие": группа колонистов, переодетых "под индейцев", выбросила 342 мешка с чаем с

*"Бостонское
чаепитие"*

английского корабля в залив. Англичане ответили закрытием Бостонского порта. Американское сопротивление британскому правлению привело к сражению под Лексингтоном и Конкордом в 1775 г., но еще раньше в 1774 г. первый американский Континентальный Конгресс, собрав все претензии колонистов, пришел к выводу, что необходимо бороться за независимость.

16

Декларация независимости

(The Declaration of Independence)

4 июля 1776 г. была провозглашена Декларация независимости.

Этим актом колонии разорвали отношения с Великобританией и юридически закрепили результаты своей борьбы (американская революция).

Декларация независимости представляла собой не просто документ, который подвел итог борьбы между британским правительством и его колониями. Важнейшим ее достоинством являлось закрепление основных принципов, по которым должно было осуществляться государственное управление новым демократическим государством.

*Томас
Джефферсон*

Основная идея Декларации была воплощена в строчках, написанных Томасом Джефферсоном: "...все люди были созданы равными и были наделены Создателем определенными неотъемлемыми правами, такими как право на Жизнь, Свободу и стремление к Счастью. Обеспечивая эти права, правительство устанавливает их для людей, осуществляя свою власть в

согласии с управляемыми".

Томас Джефферсон создавал проект Декларации независимости под сильным влиянием работ Джона Локка, английского политического философа. Локк верил, что существует "естественное право", которое предоставляет всем людям неотъемлемое право на жизнь, свободу и имущество. Из естественного права вытекало понятие "социального контракта". Правительство, которое будет постоянно нарушать гражданские, естественные права людей, потеряет свою легитимность, и в этом случае граждане имеют право, как сказал Джефферсон: "изменить или упразднить его и создать новое правительство,

основой которого были бы названные принципы и которое было бы организовано так, чтобы наилучшим образом защищать безопасность и счастье граждан".

Главная идея государственного правления

Используя философские идеи Локка, Джефферсон сформулировал основную концепцию государственного правления, которое стало краеугольным камнем американской политической системы: главная цель правительства заключается в защите человеческих прав на жизнь, свободу и стремление к счастью, и оно должно получать власть от народа.

Традиционно монархи (в том числе английские короли) правили, ссылаясь на "божественное право"... Декларация независимости вместо "божественного права" монарха на управление (освящавшего государственную власть) закрепила новую радикальную доктрину о том, что власть получает свои полномочия с согласия управляемых, и фактически упразднила "божественное право".

В течение 200 лет принципы Декларации независимости сохраняют свою ценность и актуальность как для граждан США, в том числе борющихся за расширение своих прав, так и для мирового сообщества в рамках поддержания индивидуальных прав личности, нарушаемых авторитарными правительствами.

После разрыва отношений с Великобританией, потрясшего основы обоих государств, в тринадцати бывших колониях возникла необходимость написать конституции, которые должны были заменить колониальные Хартии, дарованные Британской Коронай и устанавливавшие основы колониального правления. Власть в новых постколониальных государствах была сосредоточена в законодательных органах. Губернаторская (исполнительная) и юридическая (судебная) власть была уменьшена по сравнению с действовавшей в колониальных хартиях. При британском правлении эти ветви власти были источниками сильнейшего королевского воздействия, американцы же стали остерегаться влияния сильных исполнительных структур и судов.

Новые конституции штатов не только укрепили законодательную ветвь власти, но также включили "билли о правах" и либерализовали избирательные цензы (имущественные и налоговые).

17

При этом губернаторы избирались законодательными собраниями штатов.

Прежний опыт

Опыт данных конституций и практика их применения были учтены через десять лет при написании Конституции США. Ее создатели сделали вывод о том, что исполнительная и судебная власти отдельных штатов были слишком слабы, чтобы противостоять стремлению законодательных собраний присвоить всю полноту власти. В результате отцы-основатели закрепили в американской Конституции такую государственную структуру, в которой

законодательная, исполнительная и судебная власти реально сдерживали друг друга.

18

Статьи Конфедерации

(The Articles of Confederation)

Особенности статей Конфедерации

На национальном уровне союз тринадцати штатов первоначально был закреплен конституционным законом, который назывался Статьи Конфедерации. Этот акт был единодушно ратифицирован штатами в 1781 г. Статьи Конфедерации предоставили всю полноту власти однопалатному Континентальному Конгрессу, при этом каждый штат получал один голос независимо от численности населения. Не было создано ни национальной судебной системы, ни национальной исполнительной структуры, которая могла бы осуществлять решения (политику) Континентального Конгресса.

Важнейшие законы, принятые Континентальным Конгрессом, требовали одобрения девяти штатов из тринадцати, любое дополнение к основным тринадцати статьям Статей Конфедерации требовало единодушной ратификации всеми штатами.

Достижения

Самыми значительными достижениями после завоевания независимости и принятия Статей Конфедерации были: создание министерств почты, финансов, иностранных дел и обороны, а также принятие так называемого Северо-Западного Указа, установившего принципы, в соответствии с которыми осуществлялась территориальная экспансия США вплоть до конца XIX в. Указ установил процедуру принятия новых штатов в

Союз и закрепил весьма важные демократические принципы, включая запрет рабовладения, свободу религии и поощрение общественного образования.

Уязвимые места

Однако в Статьях Конфедерации имелось, по крайней мере, три уязвимых места, что делало эффективное управление Союзом фактически невозможным.

Во-первых, национальное правительство было слишком зависимо от отдельных штатов. Государственная власть, согласно Статьям Конфедерации, создавалась именно как конфедерация - "лига дружбы и сотрудничества" - нескольких штатов Союза. Это означало, что федеральное правительство должно было реализовывать свою власть через штаты и не было напрямую связано с отдельными гражданами. Поэтому национальное (федеральное) правительство было зависимо от штатов, от их политики и не могло заставить штаты подчиняться принятым законам.

Формируя армию и флот, Континентальный Конгресс должен был просить войска у штатов, которые часто не обеспечивали нужное количество живой силы. В результате федеральное правительство не могло эффективно противостоять враждебным актам иностранных государств. В 1784 г., например, Испания перекрыла низовья Миссисипи для иностранных судов, а король Великобритании Георг III отдал секретный приказ своим военным гарнизонам и торговым постам оставаться на американской территории к западу от Аппалачских гор. Правительство, которое не было способно обеспечить надежную защиту своих граждан, не могло рассчитывать на их доверие и преданность. Кроме того, большие проблемы возникали с национальным бюджетом. Поскольку Конгресс не мог устанавливать налоги для отдельных граждан, их взимали штаты. Однако штаты часто не вносили причитающиеся суммы в общий бюджет. Попытки увеличить национальный доход путем установления пошлин на импорт приводили к дальнейшим

проблемам, так как подобные меры противоречили Статьям Конфедерации, а дополнения к последним могли быть введены только по общему согласию всех штатов. Так, отдельные штаты дважды блокировали намерения Конгресса дополнить Статьи Конфедерации поправкой, дающей право федеральным властям облагать пошлинами импорт. Правительство, созданное на основе Статей Конфедерации, не имело двух главных столпов, необходимых для правления: военной силы и доходов

Проблемы торговли

с Помимо зависимости от штатов в военной области и в сфере доходов Континентальный Конгресс не обладал властью регулировать международную и внутреннюю торговлю. Штаты же вводили различные тарифы и другие барьеры для торговли как за границей, так и друг с другом. В результате в новом независимом государстве воцарился экономический хаос. Отсутствовала согласованная коммерческая политика. "Самодельные ограничения" на международную торговлю сдерживали как экономическое развитие нации, так и процесс формирования национальной общности.

Слабый суд

Федеральная власть имела слабые исполнительные и судебные органы. Конгресс создал исполнительные департаменты (министерства), возглавляемые секретарями (министрами), однако они не обладали достаточной силой для того, чтобы представлять исполнительную власть для координации политики всей страны. Не существовало также независимой и реально отделенной от других властей судебной системы. Юридические функции исполняли суды штатов. Не было единого метода решения споров между штатами по торговым делам.

Нестабильность экономики

Однако в постреволюционный период возникали не только проблемы общенациональной (федеральной) власти, но и экономическая и политическая нестабильность внутри штатов. Некоторые из них, пытаясь бороться с депрессией экономики, печатали слишком большое количество бумажных денег. Эти действия порождали инфляцию, которая девальвировала деньги и подрывала веру людей в святость частной собственности...

В штате Род-Айленд кредиторы заставляли своих должников искать для оплаты долгов ранее выпущенную (неиспорченную инфляцией) бумажную валюту. В тех штатах, которые отказывались применять инфляционные мероприятия, погрязшие в долгах граждане (которым запретили выкупать закладные на заложенные фермы) стали применять открытое насилие. Милиция в Нью-Хэмпшире разогнала толпу, собравшуюся у законодательного органа штата. В Массачусетсе толпы обозленных людей, которых возглавил Ааниел Шэес, пытались помешать

20

Бунт Шэеса

судам применять запрет выкупа на закладные по фермам и даже завладели арсеналом. Этот инцидент, известный как "бунт Шэеса" (1786 г.), был подавлен милицией. Однако он послужил дополнительным импульсом для реформирования Статей Конфедерации, продемонстрировав присущую тогдашней американской государственной системе нестабильность, поскольку последняя предоставляла основную власть законодательным собраниям, оставляя слабыми исполнительную власть и суды.

Лидеры движения за реформирование Статей Конфедерации осознали неспособность федеральных органов осуществлять свою власть в национальном масштабе. Новая нация для обеспечения экономического развития и преодоления политической нестабильности внутри штатов нуждалась в сильном национальном правительстве. Опыт реализации государственной власти в штатах, где доминировали избранные гражданами

законодательные собрания (легислатуры), привел передовых людей Америки к убеждению, что стабильная и эффективная государственная власть требует определенного ограничения законодательных органов.

*Конференция
Аннаполисе*

в Значительный импульс движению за государственные реформы дали начавшиеся торговые переговоры между штатами. Конференция по торговым проблемам в Аннаполисе (штат Мэриленд) в 1786 г. проходила под руководством отставного генерала Джорджа Вашингтона и Джеймса Медисона, члена Вирджинского Законодательного Собрания. Под впечатлением речи Александра Гамильтона, нью-йоркского юриста, который агитировал за конституционные реформы уже несколько лет, пять штатов, представленных на той конференции, обратились в Конституционный Конгресс с петицией созвать Конституционное Собрание. После некоторых колебаний Конгресс под давлением штата Вирджиния, опасаясь повторения беспорядков типа бунта Даниела Шэеса, принял решение созвать Конституционное Собрание в 1787 г. в Филадельфии с целью ревизии и исправления Статей Конфедерации.

21

Конституционное Собрание

(The Constitutional Convention)

В 1787 г., опасаясь названия Конституционное Собрание, континентальный Конгресс обозначил его цель очень осторожно: собрание созывалось для "единственной и ясной цели - исправления Статей Конфедерации". Поэтому, решив написать совершенно новую конституцию для Соединенных Штатов Америки, делегаты филадельфийского Собрания пренебрегли мандатом Континентального Конгресса и начали работать над созданием государственной власти, достаточно сильной, чтобы реально управлять, но в то же время не покушаться на неотъемлемые права граждан и самостоятельность штатов.

*Филадельфия,
начало работы*

Создатели американской Конституции приступили к выполнению своей великой миссии 25 мая 1787 г. в здании Законодательного Собрания в Филадельфии. Джордж Вашингтон был единодушно избран Председателем (Президентом) Конституционного Собрания. После четырех месяцев непрерывных совещаний был закончен проект документа, известного теперь как Конституция США. Процесс создания этого акта вызывал длительные дебаты и конфликты - столь интенсивные, что временами возникали опасения, не прервет ли Конституционное Собрание работу, не выполнив своей задачи.

Отметим, что в американской Конституции отразился и был закреплен ряд компромиссов для преодоления философских, экономических и региональных противоречий, существовавших среди делегатов, а также для закрепления основных принципов управления и решения некоторых практических проблем, стоящих перед новым государством.

20 *делегатов
уехал сразу*

С самого начала Конституционное Собрание протекало весьма бурно. Лидер борьбы за независимость штата Вирджиния Патрик Генри, опасаясь, что Собрание поддержит централизацию государственной власти (в ущерб штатам), уехал из Филадельфии. Штат Род-Айленд, который неплохо зарабатывал на выпуске бумажных денег, вообще отказался прислать своих делегатов. Реально начало работу только 54 из 74 избранных делегатов Конституционного Собрания. Среди них были 7 бывших губернатора, 39 бывших членов Континентального Конгресса и 8 юристов, которые ранее помогали писать конституции штатов

*Конституцию
создавали
молодые люди
Мелисон
Гамильтон
Вашингтон
Франклин
Вильсон
Моррис*

Несмотря на большой государственный опыт все они были относительно молодыми людьми - средний возраст делегатов равнялся сорока двум годам. В основном это были весьма зажиточные граждане, унаследовавшие, как правило, значительные состояния. Пожалуй, только один Вильям Фью из Джорджии мог считаться представителем мелких фермеров, которые составляли большинство свободного населения. Среди лидеров Конституционного Собрания были такие выдающиеся люди, как Джеймс Медисон, который в 36 лет стал членом Континентального Конгресса, писал Вирджинскую Конституцию и который, готовясь к Конституционному Собранию, основательно изучал историю и политическую теорию; Александр Гамильтон из Нью-Йорка, который в 31 год был очень заметной политической фигурой и всецело поддерживал идею сильного общенационального правительства; Джордж Вашингтон - Вирджинский плантатор и генерал, чей престиж и статус были вне всяких сомнений; Бенджамин Франклин из Пенсильвании - человек остроумный, многоопытный и обаятельный, который постоянно руководил диспутами и всегда находил основания для компромисса среди конфликтующих фракций Конституционного Собрания (в возрасте 81 года он был старейшим делегатом); Джеймс Вильсон из Пенсильвании - юрист (адвокат), который сыграл главную роль в написании статьи Конституции, посвященной Президенту и исполнительной власти; губернатор Моррис (тоже из Пенсильвании), который возглавлял "комитет по стилю", стилистически дорабатывая текст Конституции.

Люди, которые писали текст Конституции, были как бы наследниками английской республики XVII в., с их оппозицией монархии, военной диктатуре и с верой в представительное правление, в народный суверенитет. Подобно Джону Локку они верили, что Бог (создатель естественного закона) наделил каждого человека жизнью, свободой и собственностью, а главная обязанность правительства - защищать права граждан.

23

Общая позиция

Учитывая опыт английского правления в Америке, делегаты боялись излишней концентрации правительственной власти. По ряду вопросов они сразу нашли взаимопонимание и уже к концу первой недели работы согласились с тем, что новая власть будет иметь три общенациональные ветви: законодательную, исполнительную и судебную власти, а также с тем, что создаваемый государственный механизм будет более полномочным, чем предусматривалось Статьями Конфедерации. Принцип представительного правления был реализован в виде избираемого Конгресса (план Гамильтона о наследственной палате, подобной Палате лордов в Англии, был отвергнут). Будущий Конгресс должен был быть двухпалатным, а исполнительная власть - представлена одним человеком, избираемым Законодательным Собранием. Независимая государственная судебная система была представлена Верховным Судом, низшими федеральными судами и судьями, назначаемыми пожизненно.

***Конфликты и компромиссы:**
"Вирджинский план"*

Однако, несмотря на консенсус, по многим ключевым моментам возникли конфликты, вызванные попытками защищать "узкие" интересы штатов. Конфликты затем были решены в результате серии компромиссов. Главная дискуссия разгорелась о том, какое представительство будут иметь штаты в новом Конгрессе. Большие штаты поддерживали "Вирджинский план", согласно которому создавался двухпалатный парламент, где нижняя палата избиралась гражданами, а верхняя - членами нижней палаты из числа кандидатов, представленных законодательными собраниями штатов. Представительство в обеих палатах должно было быть пропорциональным числу жителей каждого штата. Данный план обеспечивал большим и

многонаселенным штатам - Вирджинии, Нью-Йорку, Пенсильвании и Массачусетсу - большинство в Конгрессе.

"План Джерси" "Великий компромисс"

Нью-Маленькие штаты выступили с "Планом Нью-Джерси". Они предложили однопалатный парламент, аналогичный предусматриваемому Статьями Конфедерации, где каждый штат должен был иметь равное число представителей в новом Конгрессе. В результате споров больших и малых штатов появился "Коннектикутский компромисс", который также известен под названием "Великий Компромисс". Он предусматривал двухпалатное Законодательное Собрание с Палатой Представителей, избираемой гражданами (число представителей от штата пропорционально числу жителей штата), и Сенатом, избираемым законодательными собраниями штатов (от каждого штата - 2 сенатора). Палата Представителей имела право инициировать законодательство о налогах.

Компромиссы о рабстве

Возник также спор между северянами и южанами о том, как подсчитывать рабов при определении представительства в Конгрессе. Южане хотели учитывать их при подсчете населения для выборов в Палату Представителей и не учитывать при взимании прямых налогов. Северяне, естественно, предлагали все наоборот. Появился так называемый "Компромисс трех пятых", по которому раб учитывался как 3/5 свободного человека в обоих случаях.

Другой конфликт также был связан с рабством. Он был решен при помощи "Коммерческого и торгово-рабского компромисса". Промышленно развитый Север хотел иметь сильное правительство, которое должно было поддерживать и регулировать торговлю между штатами и международную торговлю, а также ввести запрет на ввоз рабов. Аграрный Юг, зависимый от торговли своими товарами, боялся, что новое правительство, которое будет проводить интенсивную торговую политику, может негативно затронуть его интересы. Согласно "Коммерческому и торгово-рабскому компромиссу" создавалась сильная государственная власть, но этой власти запрещалось облагать налогами и пошлинами американский экспорт. Для утверждения торговых тарифов требовалось 2/3 голосов в Сенате, а Конгрессу запрещалось рассматривать вопрос о ввозе рабов до 1808 г.

Как избирать Президента?

Возникли проблемы и по поводу президентства. Первоначально создатели американской Конституции одобрили идею о том, что глава исполнительной власти должен избираться Конгрессом. Затем они пришли к выводу, что это сделает Президента зависимым от Конгресса. Представители малых штатов полагали, что Президент, избранный Конгрессом, позволит большим штатам влиять на него. Поскольку они не доверяли постреволюционным законодательным собраниям штатов, то отказались от выборов Президента этими органами. А их недоверие к "народным массам" привело к отказу от прямых выборов Президента гражданами.

25

Косвенные выборы Президента

Компромиссное решение было следующим - Президент избирается коллегией выборщиков, которая большинством голосов выбирает Президента и Вице-президента. По этому плану каждый штат должен был выбирать определенное количество выборщиков, равное числу его представителей в Палате Представителей и в Сенате. А выборщики затем избирают главу исполнительной власти и Вице-президента. Если же ни один кандидат не получит большинства голосов всех выборщиков, тогда Палата Представителей изберет Президентом одного из трех кандидатов, получивших большинство голосов выборщиков. Реализация этой идеи создала буфер между "простой публикой" и высшей исполнительной властью в государстве.

Основные принципы конституционной системы

(Basic Principles of the Constitutional System)

Конституционный баланс**(The Constitutional Balance)**

| Проблемы создателей Конституции | Их решение в Конституции |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Создание власти, основанной на согласии с управляемыми и без недостатков демократии | Государственный механизм, основанный: <ul style="list-style-type: none"> • на разделении властей и системе сдержек и противовесов; • федерализме (конституционном распределении государственной власти между федеральными органами и штатами; • двухпалатном парламенте; • независимой судебной системе; • на регулярных выборах государственных органов и должностных лиц |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Создание власти, способной реально управлять и одновременно не угрожающей индивидуальным правам и свободам граждан | Предоставление широких полномочий федеральной власти с закреплением определенных ограничений. Разделение властей затрудняет (делает невозможным) попытки отдельных групп или временного большинства граждан установить контроль над всей полнотой власти |
| Создание союза относительно независимых штатов с таким правительством, которое допускает их широкую автономию | Доктрина главенства федерации. Федерализм |
| Создание сильной представительной законодательной власти без злоупотреблений, присущих ей в постреволюционный период | Непосредственные выборы Палаты Представителей, сочетающиеся с непрямыми выборами Сената (законодательными собраниями штата. Разделение властей сдерживает законодательную власть. Прямые ограничения законодательной власти |
| Создание исполнительной власти, достаточно сильной для координации действий всех ветвей власти, способной сдерживать законодательную власть и в то же время не способной превратиться в диктатуру | Создание должности Президента, наделенного специальными присущими только ему полномочиями. Разделение властей сдерживает исполнительную власть. Избрание Президента на фиксированный термин (срок), на непередаваемую по наследству должность. |

Создатели Конституции столкнулись с рядом проблем, возникших при управлении государством

Отцы-основатели стремились создать государственную власть:

- которая получает свои полномочия от народа;
- избегает потенциальных эксцессов демократии;
- защищает индивидуальные права и свободы;

- имеет достаточно силы для эффективного управления;
- сочетает автономию штатов с сильной властью союза

Но создание (проектирование) такого государственного механизма требует наличия конституционных приспособлений, которые смогут разрешить возможные конфликты между государственными институтами.

Источник власти

Создатели Конституции верили, что граждане являются источником государственной власти. Суверенитет народа выражен в начальных словах Конституции: "Мы, народ Соединенных Штатов, для того, чтобы создать более совершенный Союз, утвердить Правосудие, обеспечить внутреннее спокойствие, организовать общую оборону, способствовать Всеобщему Благосостоянию и обеспечить Благословение Свободы нам и потомству нашему устанавливаем и учреждаем настоящую Конституцию для Соединенных Штатов Америки". Более конкретное развитие принцип народного суверенитета получил в статье 1, где закреплены прямые выборы в Палату Представителей каждые два года.

Установив прямые выборы Палаты Представителей и не прямые Сената (легислатурами штатов), создатели Конституции реализовали свое обязательство создать представительную государственную власть. Они отказались от монархии (наследственная власть), аристократии (правление наследственной элиты) и прямой демократии (правление масс).

Что может предостеречь от охлократии?

Боязнь правления толпы (охлократии) и злоупотреблений демократии подвигла депутатов к тому, чтобы изолировать созданную ими государственную власть от публики посредством серии не прямых избирательных процедур (комбинация прямых выборов, не прямых выборов и назначений - Президент назначает членов Верховного Суда и членов Кабинета Министров на основании совета и согласия Сената). Создатели Конституции верили, что избираемый не прямыми выборами Сенат будет сдерживать законодательные акции, вдохновляемые временными страстями, которые могут овладеть Палатой представителей. (До 1913 г. выборы в Сенат были не прямыми, прямые выборы введены XVII поправкой).

Президентская власть "оберегается" от публичных страстей четырехлетним сроком пребывания на должности и коллегией

выборщиков. (До 30-х годов XIX в. каждый штат мог самостоятельно решать, как его выборщики будут голосовать. Штаты предоставляли это право не избирателям, а своим законодательным собраниям).

Для обеспечения независимой судебной системы судьи назначались пожизненно Президентом. Эти назначения утверждались Сенатом, а избиратели в данном процессе не участвовали.

29

Принцип ограниченной государственной власти

(Limited Government)

Ограничения путем закрепления прав

В Конституции США легко прослеживается, что полномочия власти имеют ограничения. Часть 8 статьи I содержит перечень прав (компетенцию) Конгресса. Конгресс может передать другому органу или должностному лицу только перечисленные полномочия. С другой стороны (права Конгресса очень широки), он может создавать законы, которые необходимы и уместны для проведения в жизнь вышеперечисленных полномочий, предоставленных

правительству США в широком смысле или какому-либо департаменту, или должностному лицу.

*Ограничения
путем запретов*

Ограничения государственной власти достигаются также путем специальных запретов. Например, Конституция запрещает назначать налоги или пошлины на товары, вывозимые из любого штата, запрещает билли об опале (bills of attainder) или законы обратного действия (ex post facto).

I поправка вводила серьезные ограничения для государственной власти: "Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати, либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб".

29

Принцип разделения властей и система сдержек и противовесов

(Separation of Powers with Check and Balances)

Ключевым элементом взглядов создателей Конституции о власти была мысль о том, что концентрация власти ведет к тирании. Они опасались того, что определенные фракции, группы или временное большинство могут присвоить себе слишком большую власть - доминировать в государстве и угрожать основным правам других. Поэтому они разделили государственную власть между тремя основными ветвями власти:

- Конгресс осуществляет согласно статье I законодательную власть;
- Президент осуществляет согласно статье II исполнительную власть;
- федеральные суды осуществляют согласно статье 3 судебную власть. Причем часть судебной власти предоставляется Верховному Суду и часть - нижестоящим судам, которые Конгресс может время от времени учреждать.

*Сдержки
противовесы:*

и Для того чтобы ни одна из ветвей власти не могла доминировать над другими и предотвращения злоупотреблений властью, каждая ветвь власти должна была осуществлять часть своих полномочий совместно с другими властями. Данное положение было названо системой "сдержек и противовесов".

вето

Президент имеет право вносить проекты законов на рассмотрение Конгресса и накладывать вето на принятые Конгрессом законы (выражая этим свое неодобрение).

*преодоление вето
импичмент*

Конгресс может преодолеть президентское вето 2/3 голосов, создавать исполнительные службы (почтовые, например), создавать и содержать сухопутные войска и военно-морской флот, отстранять Президента от власти (импичмент), утверждать назначения в исполнительных и судебных ветвях власти и ратифицировать договоры, подписанные Президентом.

*признание
неконституционными*

Судебная власть может сдерживать как Президента, так и Конгресс - провозглашая их акты неконституционными, хотя такое правомочие и не предусмотрено Конституцией. Президент назначает судей, но это требует одобрения Сената, а Конгресс может определять организацию и юрисдикцию федеральных судов. Закрепляя разделение властей и систему сдержек и противовесов, основатели Конституции верили, что им удалось найти конституционный механизм, который не допустит возможности

какой-либо фракции или временно доминирующему большинству нарушать основные права граждан.

Федерализм

(federalism)

*Разделение
власти
Разделение
полномочий*

Авторы Конституции, создавая государственную власть, применили принцип федерализма. Согласно этому принципу государственная власть была разделена между федеральными органами и штатами, причем и те и другие имели определенные (не пересекающиеся) полномочия. Полномочия центральной власти строго закреплены в Конституции США, а штаты используют те полномочия, которые не запрещены для штатов (например, штаты не могут вмешиваться в заключение договоров или соглашений с иностранными государствами или чеканить монету). На практике распределение полномочий в настоящее время означает, что штаты имеют главные правомочия в таких государственных сферах, как образование, местное самоуправление, здравоохранение, охрана общественного порядка, семейные отношения, постройка дорог и т.д.

*Верховенство
федерального
права*

Однако в тех случаях, когда полномочия разделены между федеральной властью и штатами, часто возникают конфликты между федеральным правом и правом штатов. Для решения данной проблемы статья 6 американской Конституции предусматривает верховенство федеральных законов. Это означает, что все законодательство штатов, их исполнительные акты и судебные решения должны соответствовать Конституции, соглашениям и законам США, в противном случае они не действительны.

31

Конституционный судебный надзор

(Judicial Review)

Федеральные суды осуществляют право конституционного надзора - право объявлять акты Конгресса и Президента неконституционными. Этот принцип прочно внедрен в американскую конституционную систему, несмотря на то, что он прямо не записан в Конституции. Под руководством Джона Маршалла Верховный Суд в 1803 г. создал прецедент конституционного надзора, осуществляемого судом (дело Мербэри против Медисона). Однако долгое время суд применял это право очень редко. В течение почти пятидесяти лет после дела Мербэри он, к примеру, не признал ни одного федерального закона неконституционным. Конституционный надзор в США применяется только тогда, когда конкретное дело будет получено из какого-либо нижестоящего суда. Судьи не имеют права давать советы Конгрессу или Президенту, они высказывают свое мнение только по конкретным судебным делам.

Для дальнейшего чтения;

Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс-Универс, 1993.

Государственный строй США. М.: Юрид.лит., 1976.

Война за независимость и образование США. М.: Наука, 1976.

Каленский В.Г. Билль о правах в конституционной истории США. М.:

Юрид.лит., 1983.

Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М.: Междунар. отнош., 1986.

Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М.: Наука, 1984.

Токвиль Алексис. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1982. Федералист. Политические эссе. М.: Прогресс-Универс, 1983.

Фридмен Лоуренс. Введение в американское право. М.: Прогресс, 1993.

Становление американского государства. СПб: Наука, 1992.

An outline of American History / USIA.

Bowen, Catherine D. Miracle of Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention. May to September 1787 / Little, Brown and Co., 1986.

We the People... A Secondary Level Student Text / Center for Civic Education. 4-th ed., 1990.

КОНГРЕСС / CONGRESS

Первый среди равных Структура и власть Конгресса - эти вопросы были ядром обсуждений на Конституционном Конвенте в Филадельфии. По данной проблеме мнения 45 делегатов сильно различались, и понадобилось три месяца, чтобы эти взгляды согласовать. Государственная власть была разделена на три части. Однако Конгресс, которому была посвящена первая статья, стал как бы первым среди равных. Это был, как известно, результат компромисса, оформленного 17 сентября 1787 г.

Интересы представителей штатов (больших и маленьких, северных и южных) были учтены. В результате получилась своеобразная смесь региональных и федеральных приоритетов, основанная на республиканском принципе представительства и ограниченной государственной власти.

В Конституции была закреплена структура энергичного федерального правительства и важного для штатов принципа ограничения центральной власти, разделенной между ее ветвями.

Власть Конгресса

(Powers of Congress)

Итак, государственная власть по Конституции была разделена на три ветви. Однако разделение властей "выросло"

естественным путем из колониального опыта, который подсказал необходимость разделения правительственных функций. Эта идея была знакома отцам-основателям по трудам философов того времени - Харрингтона, Локка и Монтескье. Некоторые американские политики отмечали как недостаток отсутствие в Статьях Конфедерации разделения этих функций.

Законодатели предусмотрели комплекс специальных прав для обеспечения широты и свободы действий. В числе важных мер, обеспечивающих парламентский иммунитет, была закреплена невозможность ареста во время сессии или по пути следования (за исключением государственной измены, тяжкого преступления и нарушения общественного порядка). Ни за какие выступления либо участие в дебатах в любой из палат конгрессмены и сенаторы не могли быть подвергнуты допросу в каком-либо ином месте.

Хорошо зная историю длительной борьбы британского парламента с монархической властью, отцы-основатели видели в законодательной власти главное средоточие государственной власти вообще. Локк писал, что законодательная власть является не только верховной, но и священной, неприкосновенной в руках тех, кому общество вручило ее. Доктрина Локка нашла свое выражение в разделе 8 статьи 1 Конституции, где содержится внушительный перечень полномочий Конгресса. Здесь перечислен практически весь спектр реальной компетенции государственной власти как ее понимали и могли изложить в XVIII в. отцы-основатели. Однако очень трудно увидеть в этих строчках идею отцов-основателей об энергичной законодательной власти как двигателе государственной власти вообще.

"Право кошелька"

на Собрание и расходование денег на государственные нужды входило в компетенцию Конгресса. "Право на кошелек" - вот рычаг, при помощи которого парламент достиг победы над монархом. Авторы Конституции, понимая это, предоставили Конгрессу "полное право на кошелек". Два важнейших компонента этого права - установление налогов и выделение денег

на государственные расходы.

Финансирование государственных расходов заложено в начале раздела 8 статьи I: "Конгресс имеет право: вводить и взимать налоги, сборы и акцизы, для того чтобы выплачивать

Когда появился подоходный налог?

долги и обеспечивать совместную оборону и общее благоденствие Соединенных Штатов". Хотя данный перечень охватывает практически все основные виды налогов, Конституция предусматривает определенные ограничения в этой сфере - "все сборы, пошлины и акцизы должны быть единообразными на всей территории Соединенных Штатов", "не должны облагаться налогом или пошлиной товары, вывозимые из любого штата; не должны устанавливаться подушные пошлины или иные прямые налоги иначе как в связи с переписью или исчислением населения" (ст. I, разд. 9). Последнее положение привело к определенным проблемам, особенно после того, как Верховный Суд в 1895 г. вынес решение о том, что данная норма включает и подоходный налог. Преодолеть это препятствие удалось лишь при помощи XVI поправки, принятой через восемнадцать лет специально для того, чтобы можно было законно устанавливать и взимать подоходный налог.

Право Конгресса на расходование государственных денег не менее важно, чем право на сбор их путем налогов. Конгресс делает это "...для обеспечения всеобщего благоденствия", более того "не должны выдаваться деньги из казначейства иначе как на основе ассигнований, предписанных Законом..." (п. 7). Данное положение считается одним из сильнейших средств для сдерживания исполнительной власти.

Хотя положение о равенстве трех ветвей власти считается аксиомой, законодательная власть является лидирующим звеном и, более того, определяет структуру и компетенцию двух других властей.

Конституция упоминает (ст. II, разд. 2) исполнительные департаменты и должностных лиц, но не уточняет их структуру или обязанности за исключением должности Президента. Исполнительная власть действует на основании законов, принятых Конгрессом и подписанных Президентом. Судебная власть тоже создается и действует на основе законов. Она включает Верховный Суд и "такие нижестоящие суды, которые будут по мере надобности образовываться и учреждаться Конгрессом" (ст. III, разд. 1).

Несмотря на то, что практически вся юрисдикция судов США определена Конституцией, конституционный перечень

36

судебных полномочий (ст. III, разд. 2) не включает апелляционную юрисдикцию, так как "Верховный Суд является апелляционной инстанцией, решающей вопрос как права, так и факта с теми ограничениями и в соответствии с теми правилами, которые будут установлены Конгрессом".

Полномочия Конгресса

Конгресс США, по Конституции, обладает широчайшими правами в области национальной экономики и политической безопасности. Он может чеканить монету, брать деньги в долг, регулировать торговлю с иностранными государствами, между штатами и с индейскими племенами, создавать почтовые службы и почтовые пути, обеспечивать авторам и изобретателям исключительные права на их произведения и открытия, предусматривать меры по организации милиции для обеспечения исполнения законов Федерации, подавления восстаний и отражения нападений.

Конгресс играет большую роль в международных делах, так как имеет право объявлять войну, ратифицировать международные договоры,

формировать и обеспечивать армии, создавать и содержать военно-морской флот, издавать правила по управлению и организации сухопутных и морских сил.

Возможно, самым известным полномочием является право Конгресса "издавать все законы, которые будут необходимы и уместны для осуществления как вышеуказанных прав, так и всех других прав, которыми настоящая Конституция наделяет Правительство Соединенных Штатов, его департаменты или должностных лиц" (ст. I, разд. 8).

37

Ограничения законодательной власти

(Limits on legislative Power)

Запреты: *законов об опале законов обратного действия* Как уже отмечалось, в Конституции содержатся прямые ограничения государственной власти. Восемь специальных ограничений власти Конгресса записано в статье I. Среди самых важных - запрет принятия законов об опале (bills of attainder), что означает запрет признавать кого-либо виновным без суда и предъявления обвинения, принимая законы ex post facto, т.е. обратного действия. Конгресс был ограничен и в других правах: в области торговли рабами, налогообложения, выдачи денег из казначейства, пожалования дворянских титулов. Ограничения были заложены и в первых десяти поправках.

38

Функции Конгресса

(Congressional Functions)

Конгресс - прежде всего законодательный орган, но его деятельность и функции как элемента государственного механизма не ограничиваются изданием законов и включают: надзор за правительством, информирование граждан о своей работе и представительство избирателей. Американские авторы говорят по этому поводу так: Конгресс это не фабрика законов и резолюций...

Издание законов

(lawmaking)

Издание законов - важнейшая функция Конгресса, которая занимает главное место в его работе.

Работа Конгресса в цифрах Около десяти тысяч законопроектов вносится за два года между очередными выборами в Палату Представителей. Каждый сенатор в эти два года вносит в среднем 33 проекта, а в цифрах каждый конгрессмен - 14.

Сенат и Палата Представителей заседают в течение сессии (не за год) примерно 285 дней.

Ежегодно в среднем проходит 8 тысяч заседаний комитетов.

Несмотря на такую активность, только небольшое количество проектов становится законами и в конечном счете ложится на стол Президента для

подписи. Очень большая "смертность" законопроектов объясняется, с одной стороны, тем, что многие из них не имеют достаточной поддержки, а с другой - не все проекты вносятся с реальным ожиданием того, что они будут приняты. Часть из них предлагаются с целью начала длительного процесса подготовки общественного мнения, создания групп поддержки, привлечения внимания и обработки администрации, завоевания поддержки Конгресса.

Работа на перспективу

Так, например, многие из идей "Новых рубежей" и "Великого общества", превратившиеся в конкретные законы и пакеты законов во времена Кеннеди и Джонсона (включая Корпус мира и программу медицинской страховки пожилых людей (Medicare), появились еще в 50-е годы и были реализованы в начале 60-х. А знаменитое понижение налогов, введенное администрацией Рейгана в 1981 г. (основа "рейганомики"), имеет свои корни в предложениях, сделанных в 70-е годы конгрессменом Джеком Кемпом и сенатором Вильямом Ротом-младшим.

Законодательные акты могут вводиться для удовлетворения различных групп давления или в результате нажима администрации с целью внесения поправок в существующие законы.

В 80-е годы ряд законов, принятых Конгрессом, были отклонены правительством (президентское вето), которое ссылалось на увеличение бюджета. В этом случае Конгресс повторно принимал аналогичные законы или вносил изменения в статьи бюджета. Причина таких конфликтов в появлении многих серьезных проблем - борьба с наркотиками, преступностью, дефицит в сфере иностранной торговли, реформа налогов, с одной стороны, и установленное законом требование принимать сбалансированный бюджет - с другой.

Тактика уступок

Для того чтобы проект закона был принят, члены Конгресса вынуждены применять тактику уступок: для получения необходимого числа голосов они идут на компромиссы, соглашаются на поправки и т.д. Поэтому очень малое число законов после выхода из Палаты представителей сохраняют свое первоначальное содержание.

Американские политологи справедливо полагают, что вырабатывая законодательные компромиссы, Конгресс играет важнейшую роль в решении и примирении конфликтов, которые постоянно существуют в американском обществе.

39

Основные этапы прохождения законопроекта в Палате Представителей [1]

1. Внесение законопроекта.
2. Отсылка в постоянный (или специальный) комитет.
3. Доклад комитета: обычно после слушаний в комитете или подкомитете.
4. Внесение в календарь Палаты.
5. Рассмотрение комитетом всей Палаты, ведение дебатов, чтение поправок, с временным лимитом 5 минут.
6. Второе чтение проекта и обсуждение с правом внесения поправок.
7. Подтверждение текста и третье чтение.

8. Принятие.
9. Передача послания о законопроекте в Сенат.
10. Рассмотрение Сенатом: обычно после отсылки в комитет и возвращения с докладом этого комитета.
11. Возвращение законопроекта в Палату Представителей (с поправками, если таковые есть) или отклонение законопроекта и уведомление об этом.
12. Рассмотрение в Палате Представителей сенатских поправок.
13. Урегулирование разногласий в согласительном комитете.
14. Утверждение окончательного текста.
15. Проверка правильности текста соответствующим комитетом.
16. Подписание спикером Палаты Представителей или лицом, председательствующим в Сенате.
17. Передача Президенту.
18. Одобрение или вето Президента.
19. Действия в случае вето (рассмотрение палатами сразу, передача в комитет и т.д.).
20. Опубликование закона, если не было вето.

40

Примерная схема прохождения законопроекта в Конгрессе*2

Надзор за администрацией

(Oversight of Administration)

После того как закон принят, обязанность проводить его в жизнь лежит на правительстве. Исполняя парламентский мандат, правительство (чиновники) имеют большие возможности действовать по своему разумению.

Агентство по защите окружающей среды, например, может или слишком старательно исполнять законодательные нормы по охране природы, или наоборот, что приведет к конфликтам либо с предпринимателями, либо с городскими властями, либо просто вызовет раздражение среди большинства избирателей.

Министерство юстиции, исполняя те или иные решения, может сужать или расширять объем и сферу распространения законодательных норм.

Главная роль в надзоре:
парламентские комитеты

Понимая все это, Конгресс активно занимается надзором за действиями правительства. Правительственные чиновники отдают себе отчет о сущности и возможных последствиях этого надзора, поскольку Конгресс вправе принять акты, которыми может изменить строение, бюджет и полномочия правительственных структур. Главную роль в этом надзоре играют парламентские комитеты. Во время комитетских слушаний представители различных правительственных структур рассказывают о стоимости программ, эффективности их действий и т.д. Различные скандалы или просто спорные действия привлекают повышенное внимание Конгресса и могут привести к назначению специальных парламентских следователей. Иногда только

опасения парламентских слушаний заставляют правительственных чиновников отказаться от каких-то спорных решений.

*сенаторы
конгрессмены*

и Надзор осуществляется не только через комитеты. Отдельные сенаторы и конгрессмены и их сотрудники постоянно контролируют различные стороны деятельности правительства и часто создают трудности чиновникам. Чаще всего проверяется сфера правительственной помощи престарелым, ветеранам (как правило, после жалоб, обращения муниципальных властей, которым отказывают в финансовых средствах и т.д.). Зная возможности Конгресса и стремление его членов к публичности, чиновники обычно решают его обращения в пользу избирателей. Активность членов Конгресса особенно усиливается перед выборами.

42

Политическое просвещение

(Public Education)

Деятельность Конгресса и его членов - одна из популярнейших тем как общенациональных, так и региональных средств массовой информации. Постоянное информирование о всех сторонах деятельности и текущих делах американского парламента или, иначе говоря, состояние сверхгласности, дает возможность Конгрессу воспитывать и просвещать публику. Дебаты в Палате Представителей и Сенате, комитетские слушания, интервью с конгрессменами и сенаторами, пресс-релизы охватывают все аспекты парламентской деятельности.

Гласность

Выработанная парламентскими структурами гласность помогает объединять общественное мнение при решении трудных вопросов, облегчает прохождение нового законодательства и понимание необходимости изменений в государственной политике. Например, в 60-70-е годы постоянная критика американской политики во Вьетнаме во время сенатских слушаний помогла раскачать общественное мнение, что привело к выводу войск США из Вьетнама. Позже, в 1991 г., Конгресс помог сформулировать и обосновать цели и задачи военной акции против Ирака - граждане поддержали эту акцию.

Члены Конгресса постоянно привлекают внимание к проблемам наркотиков, стоимости медицинских услуг, завышенных военных расходов, бездомных, борьбе с преступностью и т.д. Конгресс не только объект общественного внимания - он двигатель, стимулирующий общественный интерес к наиболее актуальным и спорным вопросам и активно воздействующий на общественное мнение.

43

Представительство

(Representation)

Законодатели проводят много времени в работе со своими избирателями, для чего составляются подробнейшие расписания их работы. Типичная неделя работы членов Конгресса включает три-четыре дня в Вашингтоне, каждый из которых

43

"Домашний стиль"

заполнен деловыми завтраками с чиновниками, представителями групп интересов или избирателей и серией вечерних приемов и встреч по сбору денег в различные фонды. Остаток недели большинство членов Конгресса проводят в своих избирательных округах или штатах с избирателями - участвуют в городских собраниях, работают в своих офисах, выступают по местному телевидению, произносят речи перед представителями разных общин (community group), разрезают ленточки и маршируют на местных парадах. С годами выработался так называемый "домашний стиль" (home style) как подавать себя и свои действия, чтобы внушить полное доверие избирателям.

Представительство понимается в США по-разному. Значительная часть членов Конгресса осознает себя, прежде всего, в качестве представителей своих избирателей. Они "везут" в Вашингтон интересы и мнения тех, кто их избрал. Законодатели этого типа не стараются использовать свой свободный мандат во время пребывания в Парламенте. Личностный характер избирательных кампаний в США и слабое влияние партий на процесс голосования их сторонников приводят к тому, что кандидаты в члены Конгресса занимают региональную ориентацию при рассмотрении спорных вопросов.

Интересы нации

Другие конгрессмены полагают, что они представляют интерес всей нации и при любом удобном случае подчеркивают свое независимое положение. В отличие от парламентариев, которые стараются быть зеркалом своих избирателей, члены Конгресса, выбирающие стиль доверия, не чувствуют себя обязанными подчиняться давлению избирателей. Более того, когда они верят в то, что их избиратели не правы, они считают себя свободными от их мнений и следуют своим собственным убеждениям, самостоятельно принимая решения в публичной политике.

Однако в любом случае на поведение сенаторов и конгрессменов решающее значение оказывает их понимание интересов своих избирателей - практически всегда они действуют и высказываются так, чтобы заслужить их поддержку и доверие.

В 80-е годы были широко известны и популярны имена сенаторов Ааниела П. Мойнихена и Альфонса Д'Амато. Оба представляли один штат - Нью-Йорк. Но представляли они его по-разному. Мойнихен был либералом, а Д'Амато - консерватором. В конечном счете они представляли интересы различных слоев населения своего штата.

44

Состав Конгресса США (102-й созыв, 1993-1995 гг.)

(The Composition of Congress: 102-d Congress) [3]

| | Палата Представителей | Сенат |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------|
| Республиканцы | 167 | 44 |
| Демократы | 267 | 56 |
| Независимые | 1 | 0 |
| Средний срок пребывания в должности | 12,4 года | 11,1 года |
| Средний возраст | 53,0 | 57,3 |

| | | |
|------------------------------------------------------|-----|----|
| Мужчины | 407 | 98 |
| Женщины | 28 | 2 |
| Белые | 397 | 98 |
| Черные | 26 | 0 |
| Испаноязычные, азиаты, жители Тихоокеанского региона | 17 | 2 |
| Религии: | | |
| - протестанты | 243 | 55 |
| - католики | 122 | 20 |
| - иудеи | 33 | 8 |
| - представители других религий | 66 | 17 |
| Профессии: | | |
| - юристы | 183 | 61 |
| - бизнесмены/банкиры | 157 | 31 |
| - профессиональные политики | 61 | 4 |
| - работники сферы образования | 57 | 10 |
| - журналисты | 25 | 10 |
| - работники сельского хозяйства | 20 | 8 |
| - инженеры | 7 | 0 |
| - работники медицинской сферы | 5 | 0 |
| - профессиональные спортсмены | 3 | 1 |

Американские государственоведы и политологи отмечают, что члены Конгресса всегда имели больше свободы и независимости, например при голосованиях, чем представляется. "Домашний стиль", который вызывает доверие избирателей, не мешает члену Конгресса голосовать так, как он считает нужным. Избиратели ценят не только то, как их избранник представляет их политические взгляды, они также хотят, чтобы он был доступен и заслуживал доверия.

45

Регламенты палат

(House and Senate Rules)

Главное-порядок

Как и любой другой парламент, Конгресс имеет определенные правила работы, которые закрепляют разные парламентские процедуры, направленные, в конечном счете, на совершенствование законодательной работы. Хотя главной движущей силой всех правил и процедур является желание установить максимально удобный и ускоряющий работу порядок деятельности законодателей. Те или иные, время от времени появляющиеся, правила вводятся по политическим причинам и служат исключительно политическим

целям, так как члены Конгресса давно научились использовать и манипулировать ими для достижения своих тактических и стратегических целей.

46

Растянутые дебаты и флибустьерство

(Extended debate and filibuster)

Словесный марафон

Поскольку членов Сената значительно меньше, чем членов Палаты Представителей, и избираются они не на два года, а на шесть лет, в Сенате больше самоуважения и меньше формальностей. Сенатские правила предоставляют сенаторам больше свободы во время пленарных заседаний. Сенаторы могут выступать так долго, как они считают нужным, в то время как время выступлений в Палате Представителей строго ограничено. Используя возможность выступать сколь угодно долго, некоторые сенаторы иногда умышленно затягивают дебаты с единственной целью - заблокировать голосование, которое они могут проиграть. Термин "флибустьерство" означает словесный марафон, который проводит меньшинство сенаторов с целью вести обсуждение законопроекта как можно дольше, чтобы большинство вынуждено было пойти на уступки в каких-либо пунктах.

История Сената знает множество примеров, когда полные решимости добиться своего сенаторы буквально "забалтывали" билль "до смерти". "Южные" сенаторы применяли флибустьерство в 40-50-е годы, чтобы заблокировать проекты законов о гражданских правах. Применялось флибустьерство

и позже и не только реакционными, но и демократически ориентированными членами Конгресса. Однако рекордом принято считать выступление сенатора Строма Тур-монда, который в 1957 г. говорил с сенатской трибуны 24 часа 18 минут.

47

Резкое прекращение прений и консенсус

(Cloture and unanimous consent)

Как прекратить флибустьерство?

Сенаторы ревниво относятся к своим привилегиям и прерогативам и не хотят отменять традицию бесконечных дебатов. Однако они поняли, что нужно иметь возможность прекращать прения, когда наблюдается слишком явное злоупотребление меньшинства. Правило резкого прекращения прений (cloture) было впервые введено в 1917 г. В современной формулировке оно означает, что дебаты прекращаются в том случае, если за это проголосует 3/5 Сената - 60 человек. Если данное правило вступает в действие, то законопроект должен быть поставлен на голосование не позднее чем через 100 часов после голосования за прекращение прений.

С целью ускорения принятия законопроекта Сенат часто обходит отнимающие много времени формальные правила. Перед обсуждением законопроекта группа заинтересованных законодателей проводит закулисные переговоры, заручается согласием всех сенаторов, после чего билль принимается путем единогласного обсуждения. Заключенные соглашения содержат такие пункты, как время и процедуры дебатов по биллю, части билля, открытые для поправок, время проведения финального голосования.

47

Правила Палаты Представителей

(House rules)

Почему в Палате Представителей иные правила?

Палата Представителей, которая состоит из 435 конгрессменов, более структурирована и менее индивидуалистична, чем Сенат. Если бы время выступлений на дебатах не ограничивалось,

то работа палаты была бы парализована. Аля того чтобы лучше регулировать работу, Палата Представителей создала специальный Комитет по процедуре. Перед тем как любой билль попадет на рассмотрение в эту палату, к нему должен быть приложен специальный документ, в котором указываются сроки внесения дополнений (поправок) и проведения дебатов. Составление таких документов (ордеров) - главная задача Комитета по процедуре. Ордера достаточно подробны - там указывается, как распределяется время дебатов и какого типа поправки могут вноситься. Вскоре после создания Комитет по процедуре как техническая структура стал использовать свои возможности в политических целях, в частности, для блокирования законопроектов, которые большинство членов комитета не одобряло. Свыше пятидесяти лет (с 1917 по 1970 г.) практически независимый от палаты Комитет по процедуре очень часто являлся деструктивной силой. Только в последние десятилетия он стал в основном соответствовать своему названию.

48

Процедуры приостановления

(Suspension procedures)

Для ускорения прохождения законодательных актов, если они не вызывают споров, Палата Представителей приняла процедуру, согласно которой каждый понедельник и вторник конгрессмены могут проголосовать за приостановку правил процедуры. Затем проекты можно рассматривать в упрощенном порядке. При этом предусматривается отсутствие поправок, дебаты ограничиваются 40 минутами, но для принятия закона требуется 2/3 голосов (в обычном порядке - простое большинство).

"Освобождение проекта"

Опасаясь, что какой-либо закон может "проскочить" за счет упрощенных процедур, конгрессмены ввели правило, по которому с рассмотрения снимается любой билль, на который расходуется более 100 миллионов долларов в год. Чтобы вытащить билль, "застрявший" в комитете более чем на 30 дней, применяется следующий прием: законопроект может быть изъят из юрисдикции комитета, если будет внесена петиция об "освобождении проекта", подписанная большинством палаты (218 голосов). Запись о петиции вносится в календарь палаты, если за нее проголосует нужное количество конгрессменов. Билль "освобождается" и переносится в палату для немедленного рассмотрения.

(The Committee system)

Комитеты (в государствах бывшего СССР - постоянные комиссии) - это центры основных направлений деятельности Конгресса по созданию законов и надзору за администрацией. Без разделения членов Конгресса на "маленькие парламенты" Палата Представителей и Сенат не могли бы рассматривать десятки биллей одновременно. Без комитетов Конгресс не мог бы рассматривать свыше 12 000 законопроектов и около 100 000 назначений в год, тысячи страниц бюджета и невероятное количество различных спорных вопросов.

Предохранительные клапаны

Комитеты Конгресса, кроме того, играют важную роль телохранитель-"предохранительных клапанов" при разрешении жгучих проблем современности. Торговый дефицит, борьба с наркотиками, проблемы охраны окружающей среды, растущая стоимость медицинского страхования, роль Америки в мире и т.д.- эти и другие проблемы вызывают огромное напряжение политической системы. Постоянные микродебаты в комитетах Конгресса в определенной степени помогают поглощать и снимать эти стрессы.

Гипотеза о главных целях комитетов

Американские ученые предложили теорию о трех основных целях комитетов Конгресса: *распределительной, партийной и информационной.*

Распределительный (distributational) подход подразумевает такую мысль, что комитеты создавались еще и для того, чтобы законодатели смогли увеличить свое политическое влияние в тех сферах, где их более всего критиковали во время выборов (перевыборов).

Члены комитетов, выполняя эту задачу, добиваются ассигнований, которые называются "приносить бекон в дом" (сфера публичных услуг, конкретные региональные потребности), чтобы угодить своим избирателям (и облегчить свое переизбрание).

Сельскохозяйственные комитеты лучше всего иллюстрируют этот тезис, т.к. законодатели добиваются, например, увеличения таможенных тарифов на ввоз аналогичных сельхозпродуктов из-за рубежа.

В любом случае данная область - это сфера, где законодатели добиваются различных поблажек для своих избирателей.

Партийная направленность комитетов означает то, что члены комитетов одновременно являются (должны являться) как бы агентами своих партийных фракций (кокусов [4], конференций). От них ожидается, что они должны поддерживать основные пункты и тезисы своих партий.

В 1993 г. одиннадцать представителей демократической партии (председатели некоторых подкомитетов) голосовали против бюджета, предложенного администрацией Клинтона, как известно, лидера демократов. Демократический кокус обсуждал после этого вопрос о принятии мер к нарушителям партийной лояльности. Хотя мер к отступникам не приняли, заместитель Главного кнута сказала, что они взяты на заметку и то, как они голосуют будет фиксироваться.

Информационная цель заключается в том, что комитеты обеспечивают членов Конгресса специальной экспертной помощью, необходимой для

4 Кокус (амер.) - общее собрание (фракция) демократической партии в Конгрессе, в законодательном собрании штата и т.д.

решения многих проблем.

Кроме того, считается, что комитеты могут и должны формулировать политические задачи и решения важных проблем, стоящих перед страной.

50

Типы комитетов

(Types of Committees)

Существует четыре типа комитетов: постоянные, специальные, объединенные и конференции.

Вместе со множеством подкомитетов *постоянные* комитеты выполняют основную законодательную работу. Члены Конгресса работают в них постоянно и их обслуживает постоянный штат сотрудников.

50

Постоянные комитеты Палаты Представителей

(102-й созыв, 1993-1995)

Standing Committee of the House of Representative 102nd Congress

| | Подкомитеты |
|---------------------------------------------|-------------|
| Сельскохозяйственный | 6 |
| По ассигнованиям | 13 |
| По военным делам | 6 |
| По банковским, финансовым и городским делам | 6 |
| Бюджетный | 8 |
| По делам столичного округа Колумбия | 3 |
| По образованию и труду | 6 |
| Энергии и торговли | 6 |
| По иностранным делам | 7 |
| По правительственным операциям | 6 |
| По административным вопросам палаты | 6 |
| Юридический | 6 |
| Торгового флота и рыболовства | 5 |
| Природных ресурсов | 5 |
| Почтовой и гражданской службы | 5 |
| По общественным работам и транспорту | 6 |
| По науке, космосу и технологии | 5 |

| | |
|----------------------------------------|-----|
| Процедурный | 2 |
| По малому бизнесу | 5 |
| По стандартам | 0 |
| По делам ветеранов | 5 |
| По доходам и расходам (Ways and means) | 6 |
| Всего... | 123 |

Source: Congressional Quarterly Weekly Report. 1991. May. 4. P. 12-75.

51

*"Кладбище"
законопроектов*

В настоящее время работает 17 постоянных комитетов в Сенате и 22 - в Палате Представителей. Каждый законопроект, представляемый в любую из палат, докладывается в одном из комитетов в зависимости от содержания. Комитеты и подкомитеты имеют право вносить поправки в законопроект, а также замедлить или ускорить его прохождение. Комитеты "просеивают" огромное количество законопроектов, вносимых на каждую сессию, вырабатывают компромиссные решения и стараются сформулировать работоспособные законы. Комитеты очень час то называют "кладбищем законопроектов". Из сотен законопроектов лишь немногие превращаются в законы.

Постоянные комитеты Сената (102-й созыв, 1993-1995)

Standing Committee of the Senate (102nd Congress)

| | Подкомитеты |
|----------------------------------------------------------|-------------|
| По сельскому хозяйству, питанию и лесному хозяйству | 6 |
| По ассигнованиям | 13 |
| По военным делам | 6 |
| По банковским делам, строительству и городским проблемам | 4 |
| Бюджетный | 0 |
| По торговле, науке и транспорту | 8 |
| Энергии и природных ресурсов | 5 |
| По охране окружающей среды и общественным работам | 5 |
| Финансовый | 8 |
| По иностранным делам | 7 |
| По правительственным операциям | 5 |
| По делам индейцев | 0 |
| Юридический | 7 |
| Трудовых и людских ресурсов | 6 |
| По процедурам и административным вопросам | 0 |
| По малому бизнесу | 6 |

| | |
|--------------------|----|
| По делам ветеранов | 0 |
| Всего... | 86 |

52

Разновидности постоянных комитетов

Существует четыре разновидности постоянных комитетов. Уполномоченные комитеты (например, Комитет по образованию), комитеты по ассигнованиям, которые контролируют средства, выделяемые Министерством финансов для оплаты программ, рекомендованных уполномоченными комитетами. Полномочиями в области государственных доходов обладают налоговые комитеты (Финансовый комитет в Сенате и Ways and Means committee в Палате Представителей). Бюджетные комитеты в обеих палатах координируют расходы и доходы.

Главной задачей постоянных комитетов считаются подготовка проектов законов по своим отраслям и оценка законопроектов, поступивших "со стороны". Практически все проекты биллей и резолюций, прошедшие через комитеты, получают одобрение обеих палат при голосованиях.

Подкомитеты

Председатели комитетов - важные и влиятельные политические деятели, и за эти посты ведется борьба.

Регламенты Конгресса предусматривают, что каждый из комитетов, состоящий из 20 или более членов, может создавать подкомитеты. Бюджетный комитет в Сенате не имеет подкомитетов, потому что формально сам имеет статус подкомитета. Сенаторы не вправе быть членами более чем одного подкомитета. Это сдерживает число подкомитетов и расходы.

В настоящее время существует свыше двухсот подкомитетов. (В 1993 г. их было 123 в Палате Представителей и 86 в Сенате). Председатели подкомитетов обычно занимают свои должности по старшинству, и этот обычай редко нарушается,

Специальные комитеты Палаты Представителей - по разведке, по делам престарелых, по делам молодежи и семей, по проблеме голода, по проблемам наркомании и контролю над наркотиками.

Специальные комитеты Сената - по разведке, по этике, по делам престарелых.

53

Объединенные комитеты

(Joint committee)

Пять объединенных комитетов

Объединенные комитеты образуются из сенаторов и конгрессменов. Такие комитеты поочередно возглавляют представители разных палат (они меняются каждые два года, после выборов). В 1993 г. было пять объединенных комитетов: экономический, по библиотеке Конгресса, по печати, налоговый и по организационным проблемам. Они занимаются изучением различных важных вопросов, расследованиями и надзором за исполнительной властью.

Объединенный экономический комитет, например, проводит слушания по

актуальным экономическим проблемам. Объединенный комитет по печати осуществляет надзор за правительственной службой по делам печати и т.д.

Главная задача

Главной задачей объединенных комитетов считается координация работы палат по определенным направлениям. Законопроектной работой они не занимаются.

54

Специальные комитеты

(Select committee)

Для чего создаются специальные комитеты

В Палате Представителей и в Сенате специальные комитеты изучают и исследуют специфические проблемы и спорные вопросы. В отличие от постоянных комитетов они считаются временными. Специальные комитеты создаются для ознакомления Конгресса и народа с разными важными общественными проблемами (преступность, наркомания, голод, проблемы престарелых и т.д.). Они не могут создавать законопроекты, но вправе давать законодательные рекомендации.

Работа в таких комитетах часто создает популярность политическим деятелям, которые активно выступают по какой-либо проблеме и приобретают репутацию "борцов за идею". Долгое время, например, Клод Пеппер привлекал внимание граждан к проблемам пожилых людей, поскольку активно работал председателем специального комитета Палаты Представителей по делам престарелых.

54

Формально специальные комитеты создаются для выполнения конкретных задач. Они, как правило, существуют долгое время и фактически превращаются в постоянные.

Комитеты-конференции

(Conference committee)

Перед тем как принятый закон попадает на подпись Президенту, проводится работа по сведению двух вариантов билля в один - поскольку один и тот же законопроект может иметь различные версии в разных палатах. Поэтому все версии нужно согласовывать и устранять противоречия. Такой работой обычно занимаются комитеты-конференции. Они проводят переговоры, добиваются компромиссов между палатами. После составления специального доклада о результатах работы он направляется на заседания палат в полном составе, которые должны одобрить согласованный текст. Иногда такие комитеты называют "третьими палатами Конгресса".

Что дает членство в комитетах?

Членство в комитетах (прежде всего в Палате Представителей), особенно связанных с выделением средств (по ассигнованиям и бюджетные), дает очень большие возможности. Члены таких комитетов могут более убедительно обещать своим избирателям выполнения каких-либо предвыборных программ, стало быть им легче добиваться переизбрания.

Законодатели с недавним фермерским прошлым стремятся попасть в комитеты по сельскому хозяйству, жители больших городов - в комитеты по банковским и городским делам. Сенаторы, интересующиеся международными делами, идут в соответствующие комитеты. Влияние и возможности комитетов Конгресса очень велики, поэтому партийные лидеры, профсоюзные боссы, группы давления и другие политические силы стремятся продвигать своих сторонников в "нужные" комитеты.

Один из конгрессменов - сторонник охраны окружающей среды - горько сетовал: "...политика формирования комитетов ненормальна..., ряд важных вопросов в Комитете по энергии решался

одним-двумя голосами. Сотни миллионов долларов незаметно переходили в карманы индустриальных гигантов страны" (Генри Ваксман, демократ из Калифорнии).

56

Руководство комитетами

(Committee leadership)

*Реформа
избрания
председателей
комитетов*

в С начала века до начала 70-х годов существовала система, по которой председателем автоматически становился член комитета с наибольшим стажем пребывания в Конгрессе. В связи с этим главой комитета часто становился человек, не представляющий региональное и партийное большинство. Так сложилось, что в 60-70-е годы непропорционально большое количество комитетов возглавляли консервативные демократы-южане. Многие из них использовали свои процедурные и другие комитетские возможности (назначать заседания и слушания, назначать подкомитеты, подбирать штат и т.д.) для того, чтобы тормозить либеральные законопроекты. Молодые конгрессмены-демократы стали бороться против этой системы. В результате с 1975 г. председатели комитетов, принадлежащие к демократической партии, стали избираться собранием партийной фракции (кокусом) и после каждых выборов (каждые два года). Хотя кокус, как правило, придерживался традиции и выбирал старейшин, в период 1975-1991 гг. шесть "старых" председателей были свергнуты...

В последние годы новая система сильно ограничила былую независимость председателей комитетов - избрание на эту должность теперь не связано с возрастом и стажем. В 1987 г. Лес Эспин утратил должность руководителя Комитета по военным делам, потому что голосовал за ракеты МХ и помощь никарагуанским "контрас" - эту позицию не разделяло большинство его коллег по демократической фракции.

Утратили председатели власть и над подкомитетами, ранее находившимися под их полным контролем (назначение членов подкомитетов, контроль размеров персонала и управление бюджетом). Теперь подкомитеты работают как автономные органы - сами избирают председателей, распоряжаются своим штатом, деньгами и т.д.

56

В небольшом по численности Сенате дела идут несколько иначе. Там вообще роль комитетов менее значительна, так как значительная часть вопросов решается сразу на заседаниях. Почти каждый сенатор от партии большинства является председателем комитета или подкомитета.

Фрагментация власти

Существование комитетов создает множество центров влияния внутри Конгресса. Так называемая фрагментация власти имеет и положительные, и отрицательные стороны, потому что, с одной стороны, кому-либо внутри или вне парламента трудно навязать свою волю, а с другой, чем больше центров, тем больше влиятельных лидеров. Эта фрагментация власти укрепляет автономию Конгресса от влияния исполнительной власти, партийных лидеров и групп давления и повышает его значение в государственном механизме.

При такой децентрализации члены Конгресса имеют больше возможностей для личной инициативы.

Однако система комитетов не лишена определенных недостатков: при слишком большом количестве комитетов трудно достичь согласия, скоординировать политические действия.

Около десяти комитетов играют определенную роль в международной политике, но каждый работает независимо от других, поэтому международные дела трудно поддаются координации.

| Комитет | Полномочия в международных делах |
|-----------------------------------------|--------------------------------------|
| По иностранным делам | Иностранная помощь, госдепартамент |
| По ассигнованиям | Фонды для МИДа и др. |
| По банковским и другим делам | Агентство международных займов |
| Энергетики и торговли | Торговля с другими странами и др. |
| По делам разведки (специальный комитет) | Надзор за ЦРУ |
| Юридический | Вопросы иммиграции |
| По науке, космосу и технологии | Международное научное сотрудничество |
| По доходам и расходам | Торговля с другими странами |

57

Лидеры Конгресса

(Leaders of Congress)

Палата Представителей

Спикер

Самая важная фигура в Палате Представителей - спикер. В Конституции сказано: "Палата избирает своего спикера" (ст. I, разд. 2). Хотя в Конституции не записано, что спикер должен быть членом палаты, он всегда является конгрессменом. Спикер - третий человек (после Вице-президента), который занимает пост Президента, если открывается вакансия. Являясь "избранным из избранных", спикер - всегда фигура национального масштаба.

Спикер выполняет и процедурные, и политические функции. Он председательствует и управляет пленарными заседаниями палаты, подводит итоги голосований, направляет законопроекты в комитеты, предлагает кандидатуры в специальные комитеты и комитеты-конференции, поддерживает порядок и декорум в палате. Он определяет порядок заседаний, их расписание, повестку дня, контролирует процедурный комитет, координирует совместную работу с Сенатом.

"Лицо" палаты

В век телевидения, радио, газет, журналов и Интернета спикер является главным представителем и, можно сказать, "лицом" палаты, выступая от ее

имени.

Спикер - главный администратор палаты. Так, спикер Томас Фоли (1991-1993) привлек к себе внимание публики, слишком энергично взявшись за управление ресторанами, почтовым отделением и отделением банка в Палате.

*Лидер
большинства*

Второе по важности лицо Палаты Представителей - лидер большинства (Majority leader) - партийный руководитель фракции большинства. Он избирается каждые два года тайным голосованием этой фракции, участвует в составлении расписания заседаний и рассмотрении законопроектов. Лидер руководит партийной стратегией, выступает как представитель позиции партии во время заседаний.

Кнуты

Лидерам помогают так называемые кнуты (whips). Кроме главного кнута каждая фракция имеет еще несколько заместителей. Кнуты собирают и обобщают необходимую информацию,

58

способствуют посещению заседаний, подсчитывают коллег перед голосованиями, ориентируют о партийной позиции перед голосованием и т.д. Непосредственно во время голосования они подают сигналы как голосовать ("за" - большой палец вверх, "против" - большой палец вниз). Главная задача кнутов - поддерживать партийную дисциплину. Лесли Аренде, который был партийным кнутом республиканцев более тридцати лет, договаривался с местными радиостанциями и в перерывах, наряду с музыкой и рекламой, делались сообщения такого рода: "Если кто увидит конгрессмена N., скажите ему, что он должен быть в Вашингтоне - завтра важное голосование".

*Лидер
меньшинства*

Лидер меньшинства (Minority leader) - фактический лидер партии, самая заметная фигура в партии меньшинства, ее главный представитель и стратег. Когда Президент возглавляет партию, которая является меньшинством в Парламенте, лидер меньшинства - главный защитник политики Президента в Конгрессе. Его главная обязанность - проводить законодательную программу Президента через Конгресс.

Сенат

Вице-президент

Главным лидером Сената, согласно Конституции, является Вице-президент США. За исключением церемониальных случаев Вице-президент редко ведет заседания Сената. Он может голосовать только в том случае, если голоса разделяются пополам (50/50). В сложных ситуациях - партийные лидеры стараются обеспечить присутствие Вице-президента на заседании для обязательного решения вопроса.

Вице-президенты - часто бывшие сенаторы, например Альберт Гор, Дэн Квэйл, Уолтер Мондейл. Нынешний Вице-президент Гор часто встречается в Конгрессе с сенаторами - демократами и республиканцами. Это и обмен информацией, и поиск сотрудничества. Бывший сенатор Гор легко находит общий язык со своими бывшими коллегами.

*President
tempore pro-*

Вторым лидером Сената по Конституции является временный Председатель Сената (President pro-tempore), который ведет заседания Сената в отсутствие Вице-президента, т.е. практически постоянно. По сложившемуся обычаю на эту должность избирают сенатора из партии большинства с наибольшим стажем пребывания в Конгрессе. Чаще всего им

*Работа
новичков*

для становится председателем одного из ключевых комитетов (например, по ассигнованиям). Но не только Председатель Сената ведет заседания. Есть такой обычай - примерно двенадцать или более сенаторов, обычно новичков,

по полчаса в день занимают председательское кресло. Это прекрасная возможность для новичка ознакомиться с сенатскими правилами и процедурами. Однако эти люди - не лидеры Сената и существенного влияния на его политику оказывать не могут.

60

Для дальнейшего чтения;

Громько А.А. Конгресс США. М.: Междунар. отнош., 1957.

Зяблюк Н.Т. США: лоббизм и политика. М.: Мысль, 1976.

Лафитский А.А. Конгресс США. М.: Наука, 1990.

Лафитский А.А. Конгресс США //Парламенты мира. М.: Высшая школа, 1991.

Мамаев В.А. Регламент Конгресса США. М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1962.

Савельев В.А. США: Сенат и политика. М.: Наука, 1976.

Congress reconsidered /Ed. by Lawrence C. Dodd, Bruce I. Oppenheimer. 5-th ed. /CQ Press. Wash.D.C., 1993.

Oleszek, Walter J. Congressional Procedures and the Polity Process. 3-d ed. /CQ Press. Wash.D.C., 1989.

Ripley, Randall B. Congress: Process and Polity. 4-th ed. W. W.Norton, 1988.

60

ПРЕЗИДЕНТ/ PRESIDENT

*Линкольн
Рузвельт
Трумэн
Джонсон
Рейган
Буш*

Президент США - государственный лидер, который является наиболее влиятельной политической фигурой и обладает наибольшей властью. Его действия могут привести к серьезным и значительным для страны последствиям. Например, решения Авраама Линкольна сохранили американскую Федерацию и ликвидировали рабство, Франклин Рузвельт использовал федеральные ресурсы для борьбы с депрессией, Гарри Трумэн предпринял меры, сдержавшие советский экспансионизм после второй мировой войны, Линдон Джонсон поддержал законодательство о гражданских правах и одновременно предпринял незаконную эскалацию войны во Вьетнаме, действия Рональда Рейгана повысили престиж правительства. Джорж Буш известен как человек, применивший военную силу против Ирака после его вторжения в Кувейт.

В отличие от членов Сената и Палаты Представителей Президент известен всей стране. Фактически - это национальный символ. Такая известность - потенциальное средство, когда Президент нуждается в народной поддержке. Высокое положение, однако, связано с риском... Американцы многого ожидают от Президента и не прощают ошибок. Президент должен поддерживать благосостояние, сдерживать инфляцию и защищать интересы Соединенных Штатов в мире, а помимо всего прочего - быть образцом благочестия и хорошим семьянином.

Президент, чье правление не оправдывает надежд, как правило, не переизбираемый Президент, как, например, Джеральд Форд (1976) и Джимми Картер (1980). Те же, кто оправдывает

61

*Кого
переизбирают?*

надежды, всегда переизбираются - Франклин Рузвельт (избирался 4 раза), Дуайт Эйзенхауэр и Рональд Рейган относятся к этой категории.

Поскольку президенты имеют разные цели, партийную принадлежность, личные качества, политические связи и стиль правления - президентство всегда высоко личностное явление. Однако существует и неличностная сторона - множество бюрократических слоев окружают главного жителя Белого Дома и не дают ему быть "самодержцем".

При рассмотрении статуса Президента необходимо изучить его роль в американской политике, реальную власть, организационную структуру вспомогательных органов, отношения Президента и штата Белого Дома, связь его с гражданами, а также со средствами массовой информации, с Конгрессом и всеми элементами исполнительной ветви власти.

62

Президент и Конституция

(The President and the Constitution)

*Важнейшая
проблема*

Природа и власть Президента - были наиболее сложными проблемами, с которыми столкнулись создатели Конституции. Требовалась сильная исполнительная власть, поскольку (как уже рассматривалось выше) послереволюционные эксперименты на основе Статей Конфедерации с

всесильными законодательными органами и слабыми губернаторами на уровне штатов показали, что нужны новые подходы, а главное - нужен сильный глава государства. В то же время творцы Конституции помнили колониальную модель (с колониальными губернаторами, назначаемыми Британской Коронай), и боялись монархического режима с присущими ему злоупотреблениями властью. Одним из основных защитников усиления исполнительной власти был Александр Гамильтон, который верил, что "энергия исполнительной власти" - "ведущая черта в определении хорошей государственной власти" (Federalist № 70). Большинство делегатов Конституционного Собрания, включая Джеймса Медисона, также были за сильную исполнительную власть, которая оградит народ от возможных злоупотреблений со стороны Конгресса, но при этом хотели, чтобы президентская власть была ограничена сдержками и противовесами.

62

Сдержки и противовесы

(Checks and Balances)

Как решилась проблема президентской власти?

Делегаты Конституционного Собрания решили сложную проблему президентской власти, сконструировав конституционные решения так, чтобы сдержки прежде всего не давали злоупотреблять этой властью и в то же время у Президента была реальная возможность активно действовать при необходимости. По системе разделения властей (которая включает и механизм сдержек и противовесов) Президент обязан делить с Конгрессом власть в отношении налогов, в расходовании государственных средств, в области военных дел и назначений должностных лиц в исполнительной ветви. Президент не может управлять без Конгресса, и важные государственные действия требуют исполнительно-законодательного сотрудничества.

Двусмысленный стиль Конституции...

Вторым элементом конституционных приемов борьбы против возможных "покушений" на американскую демократию был "размашистый" и слегка двусмысленный стиль изложения тех строк Конституции, где перечислялись полномочия Президента. Этот стиль как бы навязывал Президенту несколько неизбежных специфических ограничений и одновременно обеспечивал достаточно полномочий, чтобы исполнительная власть в его лице справилась с возможными проблемами. Так статья II Конституции устанавливает, что "Исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов (разд. 1)... Президент является главнокомандующим армией и флотом и милицией отдельных штатов... Он заботится о том, чтобы законы добросовестно исполнялись".

Механизмы усиления власти Президента

Данное конституционное положение содержит информацию, используя которую можно в значительной степени расширить реальную и правовую базу применения президентской власти. Президентский статус главнокомандующего, например, может быть использован как конституционное разрешение отправки американских вооруженных сил за границу без формального объявления войны Конгрессом. Президентское командование милицией (национальной гвардией) вместе с обязанностью заботиться о том, чтобы законы добросовестно исполнялись, дает ему возможность использовать федеральные войска и судебных исполнителей для того, чтобы применить силу

63

для десегрегации публичных школ и прекращения городских беспорядков (А. Эйзенхауэр, 1950).

Формула отцов-основателей о разделении власти с другими ветвями, двусмысленный язык Конституции привели к тому, что многие годы статус Президента был предметом споров и практически все исследователи оценивали его, прежде всего, в свете своего опыта и своего понимания этого института власти. С 1930 по 1950 г. большинство американцев полагало, что Президенту необходима дополнительная власть для решения ряда серьезных вопросов, например, при выведении нации из экономической депрессии, для руководства страной во время второй мировой войны, для борьбы в "холодной войне" и установления социальной справедливости для тех американцев, которые в ней нуждаются.

*Возможность
"имперской
президентуры"*

С середины 60-х и в 70-е годы президентские решения ввязаться в войну во Вьетнаме и различные обнаружившиеся злоупотребления властью создали опасность существования "имперской президентуры". Эти опасения уменьшились в 80-е годы, хотя "тлеющий огонек сомнений" поддерживали такие действия президента Рейгана, как вторжение на Карибский остров Гренада и воздушная атака столицы Ливии в ответ на поддержку этой страной террористов.

Спорный вопрос о том, может ли Президент быть инициатором и исполнителем большой военной акции без объявления войны Конгрессом, возник снова в августе 1990 г., когда Президент Буш принял решение прекратить агрессию Ирака в Кувейте. Этот спорный вопрос был улажен, когда Конгресс в начале 1991 г. поддержал военную акцию по осуществлению резолюции ООН, призывающей Ирак вывести свои войска из Кувейта.

64

Кто может быть Президентом?

(Who can be President?)

*Формальные
требования
кандидату
Президенты*

Конституция содержит лишь минимальные требования к тому, кто может быть Президентом. Президент должен достичь 35 лет, родиться (native born в citizen) и постоянно проживать на территории США последние 14 лет.

64

*Неформальные
требования*

"Неформальные" требования к соискателю более широкие - претендент на должность Президента должен быть победителем съезда республиканской или демократической партии и до этого выиграть в большинстве штатов первичные выборы. Такие требования весьма ограничивают круг потенциальных кандидатов, которые реально всегда находятся в узкой группе обладателей высоких избираемых должностей - сенаторов, губернаторов, конгрессменов. В числе претендентов практически всегда находится вице-президент. Время от времени в число реальных претендентов попадают лица, пользующиеся известностью в стране (как, например, генерал Дуайт Эйзенхауэр - командующий американскими войсками в Европе во время второй мировой войны или мультимиллионер, компьютерный магнат Росс Перо (1992)).

*Президенты
рабочих семей*

До сих пор все президенты США были белыми и за исключением Джона Кеннеди - протестантами. Большинство из них были из относительно

состоятельных семей и имели хорошее образование. Вообще социальные предпосылки (семья, уровень жизни, воспитание и т.д.), хотя и имеют значительное влияние на перспективу занять высший пост в стране, но не являются предопределяющим фактором для выбора Президента. Семь президентов - Эндрю Джонсон (1829-1837), Джеймс Гарфилд (1881), Херберт Гувер (1929-1933), Дуайт Эйзенхауэр (1953-1961), Ричард Никсон (1969-1974), Рональд Рейган (1981-1989) и Билл Клинтон - вышли из рабочих семей.

Гувер был инженером, Картер - фермером (выращивал арахисовые орехи), Рейган - актером. У Трумэна не было не только высшего, но даже и среднего образования. Биографии президентов сильно отличаются друг от друга, однако следует отметить, что среди них было очень много юристов.

Поскольку традиционно в группу кандидатов не входят черные граждане, женщины, представители иммигрантов из Восточной и Южной Европы (редким исключением был кандидат греческого происхождения - Дукакис), Латинской Америки, Азии, то круг возможных претендентов не меняется долгие годы.

65

Некоторые сведения о некоторых Президентах США

Personal Backgrounds of U.S. Presidents

| Президент | Возраст получения первой политической должности | Первая и последняя должности перед избранием на должность Президента | Возраст получения поста Президента | Родной штат | Профессия отца | Образование | Профессия |
|--------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------|-----------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------|
| Ф.Д.Рузвельт (1933-1945) | 28 | Член конгресса/ губернатор | 49 | Нью-Йорк | Бизнесмен, землевладелец | Гарвард | Юрист |
| Г.Трумэн (1945-1953) | 38 | Мировой судья/ Вице-президент | 61 | Миссури | Фермер | - | Клерк, владелец маленького магазина |
| Д.Эйзенхауэр (1953-1961) | - | - | 63 | Канзас | Механик | Вест-Пойнт | Военнослужащий |
| Д.Кеннеди (1961-1963) | 29 | Конгрессмен/ сенатор | 43 | Массачусетс | Бизнесмен | Гарвард | Журналист |
| Л.Джонсон (1963-1969) | 28 | Конгрессмен/ Вице-президент | 55 | Техас | Фермер | Государств, учительский колледж | Педагог |
| Р.Никсон (1969-1974) | 34 | Конгрессмен/ Вице-президент | 56 | Калифорния | Кондуктор трамвая | Университет Уиттер | Юрист |
| Дж.Форд (1974-1977) | 36 | Конгрессмен/ Вице- | 61 | Мичиган | Бизнесмен | Университет Мичигана | Юрист |

| | | | | | | | |
|-------------------------|----|-----------------------------------------------------------------------|----|----------------|------------------------|--------------------------------|----------------------|
| Д.Картер (1977-1981) | 38 | президент Член совета графства по образованию/ губернатор | 52 | Джордж ия | Фермер | Военно- морская академия | Фермер, бизнесмен |
| Р.Рейган (1981-1989) | 55 | Губернатор/ губернатор | 69 | Калифо рния | Продавец обуви | Университет "Эврика" | Актер |
| Дж.Буш (1989-1993) | 42 | Конгрессмен/ Вице- президент | 64 | Техас | Бизнесме н/ сенатор | Йейл | Бизнесмен |
| Б.Клинтон (1993-) | 32 | Губернатор/ губернатор | 46 | Арканза с | Рабочий | Джорджтоун Оксфорд Йейл | Юрист |

Source: Norman C.Tomas,Joseph A.Pika,Richard A.Watson.Politics of the Presidency.3 ed. CQ Press, Wash.D.C.,1993.P.459.

66

Порядок замещения (в случае болезни и т,с,) (XXV amendment)

Когда Вице-президент становится Президентом?

Конституция определяет, что Вице-президент становится Президентом в тех случаях, если Президент умрет, уйдет в отставку или будет отстранен от должности (XXV поправка, разд. 1). Всего предусмотрено восемь вариантов, когда Вице-президент становится Президентом. Наиболее сложная проблема - когда Президент по состоянию здоровья не способен исполнять свои обязанности (presidential disability). XXV поправка предусматривает, что Вице-президент становится действующим Президентом, если: **(а)** Президент передает Председателю Сената и спикеру Палаты представителей свое письменное заявление о том, что он не в состоянии осуществлять полномочия и обязанности своей должности. До подачи письменного заявления обратного содержания таковые полномочия и обязанности выполняются Вице-президентом в качестве исполняющего обязанности (Acting President); **(b)** Вице-президент и большинство кабинета или другой орган, созданный Конгрессом, передают Председателю Сената pro-tempore и спикеру Палаты Представителей письменное заявление, что Президент не в состоянии осуществлять полномочия и обязанности своей должности, после чего Вице-президент незамедлительно принимает на себя полномочия и обязанности этой должности в качестве исполняющего обязанности Президента.

Если же Президент передаст Председателю Сената pro-tempore и спикеру Палаты Представителей свое письменное заявление, что он может в настоящее время выполнять свои обязанности, то он возобновляет исполнение своих полномочий. После этого возможна следующая альтернатива: либо Вице-президент и большинство кабинета согласны с этим - тогда все в порядке, либо при несогласии они должны в течение четырех дней снова представить заявление о том, что Президент не в состоянии выполнять свои функции. Тогда Конгресс решает данный вопрос в течение 48 часов, если в это время не проходит сессия. В течение 21 дня после получения последнего письменного заявления (или дня сбора) Конгресс 2/3 голосов обеих палат определяет, может ли Президент осуществлять свои полномочия.

Затем Президент возобновляет свои обязанности или главным должностным лицом становится Вице-президент.

Неспособность Президента выполнять свои обязанности С 1967 г., когда была введена XXV поправка, отмечалось два случая президентской неспособности осуществлять свои полномочия (оба во времена Рейгана). В 1981 г. Президент Рейган был ранен во время покушения. Помощники из Белого Дома сообщили о событии Вице-президенту Джорджу Бушу, и он довольно быстро прибыл в Белый Дом. Однако Президент очень скоро пришел в себя и XXV поправка не применялась, т.е. Буш полномочия Президента не принимал. Затем в 1985 г., когда Рональд Рейган подвергся второй, так называемой плановой, операции, он передавал свои полномочия Бушу временно на 8 часов без использования поправки.

Никсон Форд Рокфеллер XXV поправка (разд. 2) определяет также порядок замещения должности Вице-президента, если она становится вакантной. Президент назначает Вице-президента, который вступает в должность после утверждения большинством голосов обеих палат Конгресса. Это случилось дважды: в 1973 г., когда Ричард Никсон назначил Джеральда Форда (после скандальной отставки Spiro Agnew), и через год, когда губернатор Нью-Йорка Нельсон Рокфеллер был назначен Фордом на должность Вице-президента, после того как Форд стал Президентом в результате "уотергейтской" отставки Никсона.

68

Импичмент

(Impeachment)

Процедура импичмента Поскольку отцы-основатели опасались злоупотреблений властью со стороны исполнительной власти, они включили в Конституцию институт импичмента как сильную парламентскую меру воздействия в отношении Президента. Для того чтобы возбудить процесс об отстранении Президента от должности в порядке этой процедуры, он должен быть: (а) обвинен Палатой Представителей (только она имеет исключительное право возбуждать импичмент (ст. I, разд. 2, последняя часть) и определяет, какого типа нарушение совершено, статья 2, раздел 4 предусматривает, что Президент, Вице-президент и все гражданские должностные лица могут быть отстранены от должности

после осуждения в порядке импичмента за государственную измену (Treason), взяточничество или другое тяжкое преступление или правонарушение (Misdemeanors); (b) осужден Сенатом, т.е. Сенат как бы подтверждает решение нижней палаты. Во время заседания по Конституции председательствует Председатель Верховного Суда; (c) обвинение должно быть утверждено двумя третями голосов Сената.

Первый импичмент удался не Ни один американский Президент не был отстранен в порядке импичмента, однако два случая возникали в Конгрессе. В 1868 г. обвинение Палатой Представителей предъявлялось Эндрю Джонсону, но не было утверждено Сенатом (не хватило одного голоса), поэтому он не был отстранен от должности. В 1974 г., когда Президент был уличен в попытке "замять" уголовное преступление, процедура импичмента была начата в Палате Представителей против Ричарда Никсона. Однако он не стал дожидаться результатов голосования в Конгрессе и ушел в отставку

Второй тоже не удался Как известно, в декабре 1998 - январе 1999 гг. импичмент угрожал Биллу Клинтону, но Сенат не поддержал Палату Представителей, и Клинтон остался в должности.

69

Современный статус Президента - результат длительного эволюционного процесса, который проходит в постоянной борьбе между Президентом и Конгрессом. Длительный период времени позволяет сделать вывод о том, что общая тенденция направлена на выборы более сильного, более влиятельного Президента.

69

Порядок замещения должности

(line of Succession)

Покушение Рейгана на 30 марта 1981 г. на Президента Рональда Рейгана было совершено покушение, и он был направлен в госпиталь. Вице-президент Джордж Буш в это время находился в самолете, возвращаясь из Техаса в Вашингтон. Президентские помощники и кабинет собрались в Белом Доме для обсуждения кандидатуры, исполняющей обязанности президента. Государственный секретарь (министр иностранных дел) Александр Хейг со всей решительностью отставного генерала заявил репортерам и по прямой линии телевидения: "Теперь я, поскольку я старший по должности, исполняю обязанности Президента до возвращения Вице-президента в Вашингтон. По конституционным правилам мы имеем Президента, вице-президента и государственного секретаря". Однако Хейг был неправ. Очевидно, он лучше знал тексты воинских уставов, чем конституционные нормы. Так, согласно Конституции, перечень важнейших государственных должностей США по их значимости и порядок замещения постов в экстраординарных случаях предусматривает специальный Закон ("The Succession Act", принятый в 1947 г.), который определяет лидеров Конгресса и министров, замещающих Президента в случае внезапно открывшейся президентской вакансии:

1. Вице-президент (Vice-President)
2. Спикер Палаты Представителей (Speaker of the House of Representatives)
3. Председатель Сената pro-tempore (President pro-tem-pore of the Senate)
4. Государственный секретарь (Secretary of State)
5. Министр финансов (Secretary of Treasury)
6. Министр обороны (Secretary of Defence)
7. Министр юстиции (Attorney general)
8. Министр внутренних дел (Secretary of interior)
9. Министр сельского хозяйства (Secretary of agriculture)
10. Министр торговли (Secretary of Commerce)
11. Министр труда (Secretary of labor)
12. Министр здравоохранения (Secretary of health and human services)
13. Министр строительства и развития (Secretary of housing and development)
14. Министр транспорта (Secretary of transportation)

15. Министр энергетики (Secretary of energy)
16. Министр образования (Secretary of education)
17. Министр по делам ветеранов (Secretary of veterans affairs)

70

Краткая история института президентства США

(History)

Вашингтон и сенаторы Первый Президент Соединенных Штатов Америки Джордж Вашингтон (1789-1797) сделал очень многое для признания и становления этой должности. Он пользовался большим уважением и старался держаться в стороне от политических конфликтов. Вашингтон только два раза применял право вето и только потому, что считал принятые законы неконституционными. Его отношения с Конгрессом были корректными, но холодными, так как Конгресс отстаивал свою независимость. Когда в 1789 г. Вашингтон пришел в Конгресс для "совета и согласия" (advice and consent) по международному договору, он получил отпор - сенаторы явно дали ему понять, что они предпочитают рассматривать договоры самостоятельно.

Первый сильный Президент Президент Эндрю Джексон (1829-1837), пожалуй, был одним из первых, кто сместил баланс между Президентом и Конгрессом в сторону Президента. Его 12 вето появились не только потому, что он считал некоторые законы неконституционными, но и потому, что в некоторых из них он усматривал "плохую" политику. Благодаря его популярности среди избирателей, ни одно из его вето не было преодолено. Это стало примером для других...

Малоизвестные Президенты Перед Гражданской войной доминировал Конгресс, и поэтому данный период был эпохой малоизвестных президентов - Захария Тейлор, Миллард Филмор, Франклин Пирс и Джеймс Бьюкенен.

71

Линкольн (Lincoln)

Авраам Линкольн (1868-1865) получил свой пост в разгар государственного кризиса после разделившей страну избирательной кампании 1860 г. В сложившейся сложной ситуации

Так началась гражданская война он, используя текст Конституции, устанавливающий, что Президент является главнокомандующим и предписывающий ему "заботиться о том, чтобы законы добросовестно исполнялись", предпринял серию беспрецедентных акций для подавления бунта южных штатов. Он собрал милицию штатов, временно отменил правило Habeas corpus (судебное предписание на арест), блокировал южные порты, прекратил ассигнования на недозволенные цели, выпустил Прокламацию об освобождении рабов - и все это без утверждения Конгресса. Верховный Суд побоялся отменить данные акты и создал прецедент поддержки президентских действий во время войны.

Основной характер американской государственной власти в конце XIX в. был определен Вудро Вильсоном как "конфессиональное правительство". За исключением периодов правления двух президентов (Теодора Рузвельта, 1901-1909 и Вудро Вильсона, 1903-1921, которые использовали высокий авторитет должности Президента для получения публичной поддержки своей политики) доминирование Конгресса продолжалась и в XX в.

Современный институт президентства

(The modern presidency)

Современное президентство реально началось с Франклина Делано Рузвельта (1933-1945), администрация которого провела в жизнь глобальные правительственные программы борьбы с депрессией и оздоровления экономики, при этом применялся активный нажим на Конгресс.

Рузвельт

Франклин Рузвельт для получения публичной поддержки использовал свое обаяние, умение убеждать и коммуникативный талант (он был первым Президентом, эффективно применившим радио для обращения к народу). Подобно Линкольну Рузвельт активно использовал свою власть в качестве главнокомандующего и главного дипломата. Например, несмотря на сильные изоляционные настроения Конгресса, он поддерживал страны, борющиеся против нацистской Германии, еще до вступления Америки во вторую мировую войну.

Своим решением через исполнительный договор (executive agreement), который не был ратифицирован Сенатом, он уступил 50 старых эсминцев Британии в обмен на аренду Британских баз в Карибском море, на Бермудах и Ньюфаундленде. После вступления США в войну Рузвельт продолжал использовать свои военные полномочия на родине и в переговорах с союзниками (например, в вопросе послевоенной оккупации).

Расширение военных полномочий

Успехи Рузвельта привели к расширению президентских военных полномочий в сфере применения американских войск. Впоследствии этим воспользовались: Трумэн - в Корее, Джонсон и Никсон - во Вьетнаме, Картер - в Ираке (неудачная попытка освободить американских заложников), Рейган - в Гренаде и Ливии (воздушная атака Триполи), Буш - в Панаме и Персидском Заливе, Клинтон - на Гаити... И все без объявления войны.

Попытки ограничить власть

Однако Конгресс постоянно боролся и отстаивал свои права, а после Уотергейта неоднократно предпринимались попытки ограничить президентские полномочия. Возможно, самой серьезной была War Powers Resolution of 1973. Данный акт обязывал Президента немедленно уведомлять Конгресс об использовании вооруженных сил за границей и ограничивал их пребывание, если Конгресс не дал одобрения, сроком в 60 дней. (Президенты, конечно, утверждали, что этот акт неконституционный). Второй важной мерой был Budget and Improudment Control Act of 1974. Согласно этому акту одобрение Конгрессом президентского перераспределения фондов (которые Конгресс выделил на разные государственные цели) должно было быть получено в течение 45 дней, иначе оно отменялось. Кроме того, Конгресс увеличил свои полномочия в области бюджета, создав специализированные бюджетные комитеты в обеих палатах и специальное бюджетное бюро Конгресса.

После периода ослабления президентской власти во времена администрации Форда и Картера правительство Рейгана (1981-1989) опять сдвинуло баланс в сторону укрепления позиций президентского статуса. Рейган добился поддержки Конгрессом своих основных мероприятий (программа сокращения налогов, уменьшение внутренних расходов и военное строительство). Использовал он и военные полномочия. Имея широкую поддержку народа, Рейган в отличие от предшественников, легко мог бы быть переизбран и в третий раз, если бы не существовал конституционный запрет.

(The Presidential Establishment (the institutional presidency))

*Исполнительное
управление
Президента*

Президент исполняет много ролей - глава государства, главнокомандующий, управляющий делами экономики, законодательный лидер, главный дипломат и мировой лидер. Однако он не сверхчеловек. Понимая это, специальный Комитет административного управления, назначенный Рузвельтом, в 1936 г. сделал заключение о необходимости оказания помощи Президенту. В 1939 г. с этой целью было создано Исполнительное управление Президента (Executive Office of President - EOP). Первоначально оно состояло из штата Белого Дома (непосредственно помощники Президента) и бюджетного бюро. Однако обязанности Президента и федерального правительства постоянно расширялись, и при Никсоне EOP выросло в гигантскую бюрократическую организацию численностью 2000 человек (1600-1700 человек при Рейгане). Президент и EOP взаимно влияют друг на друга - не только Президент дает задания, но и чиновники прилагают усилия для влияния на президентские решения.

74

Штат Белого Дома

(White house Staff)

*Как попасть в
штат Белого
Дома?*

Штат Белого Дома - состоит из ближайших помощников Президента, поэтому они чаще всего попадают туда не с каких-то важных постов, а в силу личной преданности Президенту. Бывшие члены президентской команды по выборам не исключение - они буквально оккупируют Белый Дом. Бывший губернатор Нью-Хэмпшира Джон Сунуну, например, использовал свой личный престиж и популярность в штате, помогая Бушу выиграть первичные выборы в 1988 г. Впоследствии Буш сделал его шефом администрации Белого Дома. Ввиду приближенности к Президенту "важнейший" персонал Белого Дома - всегда среди наиболее влиятельных фигур в структурах государственной власти. Эти люди буквально являются президентскими "глазами, ушами, руками и ногами" - они

снабжают его информацией, на основании которой принимаются президентские решения, оценивают политические предложения Кабинета министров, прослеживают деятельность исполнительной ветви власти, контролируют доступ к Президенту и поддерживают связи с Конгрессом, группами влияния (interest groups) и средствами массовой информации.

Среди наиболее влиятельных членов штата Белого Дома:

- глава администрации;
- помощник по национальной безопасности;
- пресс-секретарь;
- советники по связям и составители речей;
- юридический советник;
- помощник по внутренним делам;
- председатель Совета экономических советников;
- специальные помощники по связям с Конгрессом, группами влияния, партийными организациями и официальными лицами штатов и регионов.

*Как сглаживать
слабости
Президента?*

Опыт показывает, что команда Президента и глава его администрации отражают характер Президента, но должны сглаживать и его слабости. Если Президент - затворник (например, Никсон) штат должен давать идеи и людей, если Президент слишком "открыт", штат должен ограничивать доступ к нему (например, Чейни у Форда). Если Президент слишком сконцентрирован на деталях, штат должен показывать ему общую картину (например, Картер). Если Президент слишком беспристрастный, штат должен ставить перед ним спорные и даже неприятные проблемы (Бейкер для Рейгана). Плохие помощники могут причинить много вреда, особенно, если они слишком самостоятельны (Холдеман для Никсона, Сунуну для Буша и т.д.).

75

Исполнительное управление Президента

(The Executive Office of President (EOP))

Исполнительное управление Президента понятие более широкое, чем президентская команда, штат сотрудников и т.д.

75

Президент и его окружение

President and all around

Source: James Pfiffher. The Modern Presidency. St. Martin's Press. New York, 1994. P. 94; Bradly Patterson. Ring of Power, Basic Books, 1988. P.90-91.

76

1. Президент.

1а. Президентский персональный офис.

1б. Президентский личный врач.

2. Вице-президент.

2а. Личный помощник.

2б. Глава персонала.

2в. Заместитель главы персонала.

2г. Специальный помощник по организации визитов.

2д. Составитель расписания.

2е. Советник по законодательству.

2ж. Юрисконсульт.

2з. Помощник по военным вопросам.

2и. Пресс-секретарь.

2к. Помощник по делам национальной безопасности.

2л. Составитель речей.

3. Супруга Президента (The First Lady).

3а. Глава персонала.

3б. Личный помощник.

3в. Пресс-секретарь.

3г. Зав. корреспонденцией.

3д. Составитель расписания и организации визитов.

3е. Секретарь по социальным вопросам.

16. Директор по связям.

17. Пресс-секретарь.

17а. Собиратель новостей.

18. Секретарь по связям с общественностью.

19. Спичрайтеры (составители речей).

20. Составитель расписаний.

20а. Летописец.

21. Зав. президентским персоналом.

22. Специальный помощник по организации визитов.

23. Специальные помощники по срочным проблемам.

24. Военный отдел Белого Дома.

24а. Самолет Президента (Air Force 1).

24б. Группа вертолетов.

24в. Столовая и помещение охраны.

24г. Кэмп Дэвид (загородная резиденция).

24д. Медицинская группа.

24е. Группа планирования решений по чрезвычайным ситуациям.

24ж. Морской отдел.

24з. Гараж Белого Дома.

24и. Отдел социальной помощи.

24к. Отдел связи.

25. Секретная служба Белого Дома.

- Зж. Каллиграф.
- 4. Глава штата Белого Дома.**
- 5. Заместитель главы штата Белого Дома.**
- 6. Секретарь по штату.**
- 7. Секретарь кабинета.**
- 8,9. Исполнительные секретари кабинета.**
- 10. Помощник Президента по национальной безопасности.**
- 10а. Ситуационная комната.
- 10б. Штат ситуационной комнаты.
- 11. Помощник Президента по внутренним делам.**
- 12. Юрисконсульт.**
- 13. Помощники по законодательным проблемам.**
- 13а. Помощник по работе с Палатой Представителей.
- 13б. Помощник по работе с Сенатом.
- 14. Помощник по политическим вопросам.**
- 15. Помощник по внутриправительственным вопросам.**

- 25а. Отряд охраны Президента.
- 25б. Отряд охраны Вице-президента.
- 25в. Исследовательский отдел.
- 25г. Отдел технической защиты.
- 25д. Отдел полиции, охраняющей Белый Дом.
- 26. Шеф протокола.**
- 26а. Хранитель музейной части.
- 26б. Кинозал.
- 27. Вспомогательные службы.**
- 27а. Отдел корреспонденции.
- 27б. Почтовая комната.
- 27в. Служба добровольных помощников.
- 27г. Письма и послания.
- 27д. Отдел офицеров связи.
- 27е. Отдел подарков.
- 27ж. Зав. канцелярией.
- 27з. Телефонные операторы (гражданские).
- 27и. Фото-офис.
- 27к. Отдел посетителей.
- 27л. Магнитозапись.
- 27м. Административный офис Белого Дома.

77

Штат Белого Дома входит в ЕОР - главные лица, но их сравнительно немного и они работают непосредственно в Белом Доме, в то время как основной штат ЕОР находится рядом в большом здании (Old Executive Building).

Почему трудно посчитать количество помощников Президента

В Соединенных Штатах при описании аппарата Президента, применяют термины office, White House Office и ЕОР. Американцы часто отмечают, что штат Белого Дома трудно подсчитать так как Президенты не желают выглядеть чиновниками, обросшими большим штатом (некоторые сотрудники работают с Президентом, а зарплату получают, например, в Министерстве транспорта, поэтому не совсем ясно, включать ли в штат Белого Дома охрану, службу и т.д.).

Используя привычную нам терминологию, можно сказать, что существует Главное исполнительное управление Президента, в которое входит Управление Белого Дома и другие службы.

Исполнительное управление Президента

The Executive Office of President (EOF)

| Служба | Количество сотрудников |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Аппарат Белого Дома | 461 |
| Служба резиденции | 95 |
| Офис вице-президента | 49 |
| Офис службы национальной безопасности | 179 |
| Служба политического развития (в 1993 г. Президент Клинтон разделил ее на Совет национальной экономики и Совет по внутренним проблемам) | 58 |

| | |
|---------------------------------------------------------|------|
| Служба контроля за незаконным распространением кредитов | 146 |
| Совет по окружающей среде | 31 |
| Совет по науке и технологии Совет по космосу | 95 |
| Офис администрации | 236 |
| Группа экономических советников | 42 |
| Совет по критическим материалам | 2 |
| Совет по бюджету | 586 |
| Совет по вопросам торговли | 214 |
| Всего... | 2194 |

Source: James P. Pfiffner. The modern Presidency. St. Martin's Press. New York, 1994. P. 96.

78

Бюджет

Органы, составляющие ЕОР, обеспечивают Президента специальной информацией и помогают координировать правительственную политику по вопросам, относящимся к бюджету, экономике, торговле, злоупотреблению наркотиками, по проблемам науки и технологии и охраны окружающей среды. Отдел управления и бюджета, Совет национальной безопасности, Отдел экономики и внутренней политики и Совет экономических проблем - главные подразделения ЕОР. Самым большим (примерно 600 сотрудников) и высокопрофессиональным является первый из них (Office of Management and Budget, который занимается преимущественно подготовкой проекта государственного бюджета.

Национальная безопасность

Совет национальной безопасности (The National Security Council (NSC) - орган, в который входят по должности Президент, Вице-президент, Государственный секретарь, Министр обороны, Председатель объединенного комитета начальников штабов и Директор ЦРУ (CIA) - два последних в качестве советников. Данный орган принимает формальные решения по иностранным и военным делам (например, о начале военных действий в Персидском заливе в 1991 г.). В штабе NSC - примерно 600 человек. Возглавляет его помощник Президента по национальной безопасности (Киссинджер - при Никсоне, Скоукрофт - при Буше). Это как бы "министр обороны в миниатюре" внутри Белого Дома. Советники по национальной безопасности предоставляют важную информацию и помогают координировать политику национальной безопасности. Поскольку помощник по национальной безопасности ежедневно видится с Президентом, он обладает огромным весом и влиянием. Про Киссинджера говорили, что он в большей степени, чем Госдепартамент, определяет политику в области иностранных дел.

79

Кабинет

(The Cabinet)

Существование Кабинета не предусмотрено Конституцией. Несмотря на свое название, подразумевающее существование коллегиального органа, состоящего из министров и

Реальные полномочия кабинета обладающего определенными властными полномочиями, американский Кабинет - это символическое понятие, поскольку он является чисто совещательным и фактически не обладает реальными исполнительными (правительственными) полномочиями. В отличие от парламентской системы, где Кабинет коллегиально осуществляет правительственную власть, в США Кабинет коллективом не является.

Когда появился? *он* Появился Кабинет во времена первого Президента США Джорджа Вашингтона, который приглашал для неформальных совещаний глав департаментов (министерств) для обсуждения важных вопросов, интересующих Президента. В 1793 г. такие совещания стали называть заседаниями Кабинета.

По традиции Кабинет формируется из глав департаментов (министерств) исполнительной ветви власти, которые в США называются секретарями (Secretary of Department). Кроме них в Кабинет входит Генеральный атторней, считающийся главой Министерства юстиции. Секретари департаментов обычно принадлежат к партии, которую возглавляет Президент. Иногда они бывают беспартийными. Иногда президенты приглашают в Кабинет членов другой партии, которые при этом заявляют о выходе из своей партии.

В заседаниях Кабинета принимает участие вице-президент. Заседания носят как бы неформальный характер, и протоколы не ведутся. Созываются заседания Кабинета по усмотрению Президента, который также назначает секретаря для осуществления организационной деятельности.

Как попасть в Кабинет будучи министром? *не* Со времени Дуайта Эйзенхауэра Президенты по своему усмотрению вводят в Кабинет (делают членами Кабинета, присваивают ранг члена Кабинета и т.д.) других старших членов своей администрации. Президент Буш, например, включил в свой Кабинет шефа администрации Белого Дома Джона Суну-ну, директора отдела управления и бюджета Ричарда Дарманда и директора отдела Карлу Хиллс.

Члены Кабинета (секретари департаментов, или по европейской терминологии - министры) отбираются по разным категориям. Чаще всего это лица, обладающие глубокими знаниями в данной области, пользующиеся ключевой поддержкой разных частей президентской партии, избирательной коалиции и важнейших групп давления; влиятельные представители географических районов, расовых и религиозных групп, женщин, молодежи, пенсионеров, профсоюзов и т.д.

80

Таким образом, маловероятно, что Кабинет будет составлен из людей, лично приближенных к Президенту. Не секрет, что Президент редко использует заседания Кабинета для принятия важных решений. Этому препятствует тенденция Белого Дома видеть в министрах, прежде всего, представителей своей министерской бюрократии и клиентуры (интересы, обслуживаемые министерствами) и не обязательно в качестве защитников президентского приоритета.

Как Президент работает членами Кабинета? *с* В качестве администраторов выступают лица, отвечающие за правительственную программу в своей специфической сфере: оборона, здравоохранение, образование, дела ветеранов или транспорт и т.д. Члены Кабинета министров не очень хорошо подготовлены к тому, чтобы давать советы вне пределов поля своей деятельности. Поэтому существует правило работать не с Кабинетом как с группой, а с отдельными его представителями, или членами Кабинета, по вопросам, связанным с их деятельностью.

Президент Буш, например, очень доверял Государственному секретарю Джеймсу Бейкеру, с которым был в непрерывных рабочих взаимоотношениях. Президент Буш вообще представлял большую свободу действий своим министрам (членам кабинета) в развитии главных политических инициатив. Примером может служить план министра финансов Николаса Брэди по отношению к долгам государств третьего мира.

Однако штат Белого Дома, несомненно, обладает большим влиянием в сфере реальной политики, чем Кабинет. Члены Кабинета работают под давлением многих неблагоприятных обстоятельств:

Неблагоприятные обстоятельства для министров

(a) у них отсутствует возможность относительно легкого доступа в Овальный Кабинет, которым обладают старшие сотрудники штата Белого Дома;

(b) у них не было тесных и близких отношений с Президентом перед назначением, в то время как сотрудники Белого Дома всегда пользуются давними хорошими отношениями с Президентом;

(c) министры всегда испытывают давление со стороны министерской бюрократии, групп клиентуры и комитетов Конгресса, с которыми они должны работать.

81

Штат Белого Дома работает непосредственно на Президента и с Президентом.

Кабинет в последние десятилетия часто заседает не в полном составе, а в виде небольших групп (целевых межведомственных советов), что дает возможность Президенту более оперативно получить необходимый совет, выбрать оптимальное решение и т.д.

Кабинет (федеральные министерства)

США Cabinet. U.S. Federal departments

| Министерство | Год создания | Какой Президент создал | Штат сотрудников |
|-------------------------------------------|--------------|------------------------|------------------|
| Государственный департамент (МИД) | 1789 | Вашингтон | 26272 |
| Обороны | 1789 | Вашингтон | 1057842 |
| Финансов | 1789 | Вашингтон | 164541 |
| Внутренних дел | 1849 | Полк | 77994 |
| Сельского хозяйства | 1862 | Линкольн | 124706 |
| Юстиции | 1870 | Грант | 75605 |
| Торговли | 1913 | Уилсон | 44347 |
| Труда | 1913 | Уилсон | 18480 |
| Строительства и городского развития | 1965 | Джонсон | 13436 |
| Транспорта | 1966 | Джонсон | 63386 |
| Энергетики | 1977 | Картер | 17316 |
| Здравоохранения и социального обеспечения | 1980 | Картер | 125331 |

| | | | |
|--------------------|------|--------|--------|
| Образования | 1980 | Картер | 4602 |
| По делам ветеранов | 1988 | Рейган | 246529 |

Source: Cabinets and Councilors. CQ Press. Wash. D.C., 1989. P.70; George C. Edwards and Stephen J. Wayne. Presidential Leadership. St. Martin's Press. New York. 1985. P. 175; James P. Pfiffner. The Modern Presidency. St. Martin's Press. New York. 1994. P. 118.

82

Вице-президент

(Vice-President)

Из 41 президента США 13 до этого были вице-президентами, из них 9 сразу перешли из Вице- в Президенты, а 4 стали президентами спустя некоторое время, пропустив других претендентов перед собой.

Несмотря на высокий шанс стать впоследствии Президентом, долгое время эта должность не пользовалась авторитетом. Первый Вице-президент США Джон Адамс описывал ее как "наиболее незначительную должность, какая когда-либо создавалась...." В 1930-х годах в музыкальной комедии Of Thee I Sing один из персонажей - Вице-президент Тротельботтом представлялся как бездарный политический халтурщик, который проводил туры для туристов в Капитолии...

*Из кого
отбираются
кандидаты
Вице-
президенты?*

Поскольку кандидаты в вице-президенты обычно отбираются из лиц, которые, как правило, сами претендуют на должность Президента от какой-либо партии, у вице-президента редко бывают хорошие отношения с Президентом. Более того, они часто бывают соперниками на определенной стадии политической борьбы и затем игнорируются Президентом. Так, Вице-президент Гарри Трумэн видел Президента Франклина Д. Рузвельта в основном на церемониальных мероприятиях. Поэтому, став Президентом после смерти Рузвельта, он первоначально не был полностью информированным о многих проблемах второй мировой войны, включая существование атомной бомбы и вопросы послевоенного планирования.

Во избежание подобной ситуации Трумэн и его преемники старались давать своим вице-президентам больше информации. Например, Уолтер Мондейл и Джордж Буш играли значительную роль в команде своих президентов. Президенты советовались с ними и поручали специальные задания (развитие международных отношений, координация сложных проблем, представительство в качестве президентских эмиссаров в переговорах с иностранными представителями). Вице-президенты использовались как знающие и авторитетные политики в отражении критики, направленной на Президента. Возрастанию престижа Вице-президента (например, Мондейла или Буша) в большой степени способствовал Президент, и не будет

преувеличением сказать, что Вице-президент в ряде случаев (Дэн Куэйл, к примеру, у Буша) мог считаться человеком № 2 в Белом Доме с точки зрения влияния на политику страны.

Нынешнее правовое положение Вице-президента определяется XX поправкой к Конституции США в качестве преемника Президента в случае его смерти, отставки или недееспособности.

Томас Маршалл, который восемь лет был Вице-президентом при Вудро Вильсоне (1913-1921), оставил нам такую шутку: "Жили-были два брата. Один был моряком и ушел в море, другой стал Вице-президентом, и об обоих с тех

пор ничего не слышно..."

Некоторые данные о вице-президентах Some facts about Vice-presidents

| Факты | Цифры |
|------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Общее число президентов | 41 |
| Общее число вице-президентов | 44 |
| Вице-президенты, которые стали президентами | 13 |
| в результате смерти Президента | 8 |
| после отставки Президента | 1 |
| были избраны после того, как отработали свой срок в качестве Вице-президента | 4 |
| Вице-президенты, которые не стали президентами, хотя пытались это сделать | 8 |

Source: Guide to Electrons. 2-nd Ed. C.Q.Press. Wash. D.C., 1995. P. 252, 383.

84

Президент как главный законодатель

(The President as Chief legislator)

Кто финансирует президентские идеи?

Для того чтобы Президент мог достичь целей, о которых он говорил в предвыборной программе, ему необходима поддержка со стороны Конгресса, и часто активная поддержка. Даже на реализацию политики национальной безопасности, где у Президента наиболее широкие возможности, выделяет деньги Конгресс, который, если посчитает нужным, может сорвать президентские инициативы. Однако благодаря существующей системе сдержек и противовесов это сделать не так уж просто.

84

Формально вся законодательная власть предоставлена Конгрессу. "Всея законодательной властью, здесь закрепленной; наделяется Конгресс Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты Представителей" (ч. 1, разд. 1). "Конгресс имеет право... издавать все законы, которые будут необходимы и уместны для осуществления как вышеуказанных прав, так и всех других прав, которыми настоящая Конституция наделяет Правительство Соединенных Штатов, его департаменты или должностных лиц" (ч. 1, разд. 8). Президентская законодательная власть по Конституции минимальна. Статья 2 устанавливает, что Президент периодически дает Конгрессу информацию о положении Федерации и рекомендует к его рассмотрению такие меры, которые сочтет необходимыми и целесообразными. Он может в чрезвычайных ситуациях созвать обе палаты или любую из них, а в случае разногласий между палатами по поводу переноса заседаний - перенести их на такое время, которое сочтет уместным...

Право "вето"

Конституция дает Президенту право вето - наиболее важное формальное право Президента в законодательном процессе. В дополнение к формальным положениям Конституции, разделяющим законодательные полномочия, сама государственная структура предопределяет конфликт между двумя ветвями власти. Последние образуются разными способами. Президент и Вице-

президент фактически избираются на всенародном голосовании (т.к. второй тур косвенных выборов давно превратился в техническую формальность), в то время как каждый член Палаты Представителей представляет один избирательный дистрикт (округ, т.е. около 500 тыс. человек), а каждый сенатор - один штат.

Локальные и региональные интересы часто придают деятельности Конгресса или его значительной части иное направление - не такое, которое хочет Президент. Оснований для конфликта много. Так, например, Конгресс согласно принципу "один человек - один голос" - неизбежно коллегиальный орган. Исполнительная власть - всегда иерархична, потому что Президент обладает наибольшей властью и ответственностью. Президент всегда более цельное и менее уязвимое явление, чем Конгресс, где несогласия всегда публичны и часто драматичны.

85

Разница между двумя ветвями власти Разница между двумя ветвями власти заключается в том, что исполнительная власть всегда демонстрирует публике конечный политический продукт, а в Конгрессе публика является свидетелем, как этот продукт "готовится" (политическая борьба, компромиссы, уступки и т.д.). Это дает Президенту психологическое преимущество в борьбе с Конгрессом.

86

Президентское вето

(The Veto Power)

Конституционное закрепление права вето Наиболее важное законодательное полномочие Президента - это гарантированное Конституцией право вето. Оно означает, что Президент может вернуть в Конгресс закон с посланием, в котором излагается его возражение.

Преодоление президентского вето Согласно Конституции (ст. I, разд. 7) каждый законопроект, принятый Палатой Представителей и Сенатом, прежде чем стать законом, представляется Президенту Соединенных Штатов. В случае одобрения он подписывает законопроект, в противном случае - возвращает его со своими возражениями в ту палату, откуда исходил законопроект. Палата заносит возражения Президента в журнал и приступает к повторному рассмотрению законопроекта. Если после повторного рассмотрения законопроект будет принят 2/3 голосов членов палаты, то он направляется с возражениями Президента в другую палату, которая тоже рассматривает его повторно. И если она одобрит законопроект 2/3 голосов, то он становится законом. Во всех указанных случаях в обеих палатах голосование производится в форме высказывания "да" и "нет" членами палаты, а имена лиц, голосовавших "за" и "против" законопроекта, заносятся в журнал соответствующей палаты.

"Карманное" вето Если какой-либо законопроект не возвращен Президентом в течение 10 дней (не считая воскресенья) после представления, то такой законопроект становится законом так же, как если бы он был подписан Президентом. Законопроект не становится законом, если из-за переноса заседания он не мог быть возвращен в Конгресс ("карманное" вето). "Карманное" вето (pocket veto) является процедурным мероприятием и не может быть преодолено.

86

Первые президенты редко использовали право вето (Вашингтон - два раза, Джон Адамс и Томас Джефферсон вообще не применяли его). Позже оно получило более широкое распространение.

Вето - очень сильное средство и его очень трудно преодолеть. Президенту достаточно получить 1/3 + 1 голос в обеих палатах в свою поддержку, т.е. 2/3 - 1, и вето останется. В период с 1789 по 1992 г, только 104 из 2514 вето были преодолены Конгрессом, однако это составляет только 2,6 процента из 92000 биллей, принятых Конгрессом и подписанных Президентом за весь период их существования. С 1988 по 1992 г. "демократический" Конгресс смог преодолеть вето республиканца Буша 1 раз из 37.

Некоторые сведения о президентских вето

Presidential vetoes. Some facts

| Президент | Обычное вето | "Карманное" вето | Всего | Преодолено Конгрессом |
|---------------------------------|--------------|------------------|-------|-----------------------|
| Фр.Д.Рузвельт | 372 | 263 | 635 | 9 |
| Гарри Трумэн | 180 | 70 | 250 | 12 |
| Дуайт Эйзенхауэр | 73 | 108 | 181 | 2 |
| Джон Кеннеди | 12 | 9 | 21 | - |
| Линдон Джонсон | 16 | 14 | 30 | - |
| Ричард Никсон | 26 | 17 | 43 | 7 |
| Джеральд Форд | 48 | 18 | 66 | 12 |
| Джимми Картер | 13 | 18 | 31 | 2 |
| Рональд Рейган | 39 | 39 | 78 | 9 |
| Джордж Буш | 29 | 16 | 45 | 1 |
| Всего за период 1789 - 1991 гг. | 1448 | 1066 | 2514 | 104 |

Source: Presidential Vetoes, 1789-1991. Office of the Secretary of the Senate (U.S. Governmental Printing Office, 1962). Update by Gregory Harness, Head Reference Librarian, 1993; James P. Pfiffer. St. Martin's Press. New York, 1994. P.139.

87

Президентская законодательная практика

(Presidents legislative practice)

Вашингтон

Первые президенты не были активны в законодательно/в процессе. Джордж Вашингтон предложил Конгрессу только три проекта закона, а после неудачи в Сенате с "Индийским договором" вообще избегал участвовать в законодательных делах. Члены его Кабинета, напротив, пытались влиять на законодательство и законодателей (Томас Джефферсон, например, даже помогал формулировать законы).

Франклин Д. Рузвельт - основоположник современного президентства был самым активным инициатором и создателем [5] законов. Его усилия были необходимы для борьбы с Великой депрессией. За короткий период между 9 марта и 16 июня 1933 г он, в частности, внес следующие акты:

- Emergency Banking Act (Закон о реформе банковской системы);
- Civilian Conservation Corps (меры против безработицы среди молодежи);
- Abandonment of the gold Standard (о прекращении "золотого стандарта");
- Federal Emergency Relief Act (Национальная программа выплаты социальных пособий);
- Agricultural Adjustment Act (Национальная сельскохозяйственная программа);
- Emergency Farm Mortgage Act (отсрочка выплат по закладным на фермы);
- Truth in Securities Act (акт, предусматривающий полное раскрытие финансовой ситуации фирм, продающих новые закладные);
- Home Owners Act (отсрочка выплат по закладным на дома);
- National Industrial Recovery Act (Программа общественных работ и система индустриального регулирования);
- Farm Credit Act (Программа реорганизации федеральных кредитов для фермеров);
- Emergency Railroad Transportation Act (координация национальной железнодорожной системы) и др.

88

Даже периоды законодательной активности Линдона Джонсона в 1965 г. и Рональда Рейгана в 1981 г. не могут сравниться с ним.

"Великое общество"

Программа Линдона Джонсона "Великое общество" (Great Society) была составлена на фундаменте законов. Конгресс в конечном счете не принял только три из восьмидесяти трех главных биллей Джонсона. Он, в частности, внес: Medicare and Medicaid, Civil Rights Act of 1965, Elementary and Secondary Education Act, Higher Education Act, War on Poverty Act, Air Pollution Control Act, Educational Opportunity Act, Save Streets Act, предложил создать Department of Housing and Urban Development, Department of Transportation, National Endowment for the Arts, National Endowment for the Humanities и др.

Однако периоды такого успешного сотрудничества Конгресса и Президента (одобрение глобальных законодательных программ) все же редкость в американской истории. Более типичны конфликты и отдельные победы президентов - это и казалось отцам-основателям нормальной и желательной ситуацией.

89

На международной политической арене и других "политических полях" Президент должен делить власть с Конгрессом. Однако Конституция предоставляет ему огромную сферу самостоятельной власти - действовать в качестве главнокомандующего, осуществлять формальное дипломатическое признание иностранных правительств и вести переговоры с ними. Поскольку Конгресс не имеет реальной возможности вести полноценное стратегическое военное планирование, принимать своевременные решения в области иностранных дел или национальной безопасности (за исключением развертывания войск или использования ядерного оружия) или поддерживать отношения с другими правительствами на постоянной основе (on day-to-day basis), лидерство в вопросах международной политики всецело принадлежит Президенту.

89

Активные мероприятия без советов стороны Конгресса

К примеру, в декабре 1989 г. Президент Буш провел мини-саммит на Мальте с Михаилом Горбачевым, встретился с главами государств НАТО, одобрил использование американских самолетов, которые во время попытки военного переворота совершили демонстрационные полеты над Манилой (в знак поддержки Президента Карассон Акино, послал высокопоставленную секретную миссию в Китай), признал новые правительства в Восточной Европе (заключил специальные торговые соглашения) и отдал приказ об американском вторжении в Панаму с целью лишить Президента Мануэля Норьегу власти и арестовать его. Все это было сделано без какого-либо формального одобрения хотя бы частью Конгресса, который был на рождественских каникулах до января 1990 г.

90

Президентские военные полномочия

(The Presidents War Power)

Можно отметить, что важнейший источник президентской власти в области международных дел - конституционные полномочия Президента в качестве главнокомандующего. Хотя президентские военные полномочия были задуманы для обеспечения гражданского лидерства над военными, однако они простираются далеко за пределы чисто военных операций. Авраам Линкольн, например, выпустил свою Прокламацию о равенстве в качестве основания для вооруженных действий, а Франклин Рузвельт в начале второй мировой войны издал исполнительный приказ (executive order), поддержанный актом Конгресса, и использовал армию для создания "зоны безопасности" на восточном побережье (West Coast), насильственно переместив лиц японского происхождения в специальные лагеря (relocation centres).

Президенты война

и Президент делит власть в военных делах с Конгрессом, который должен проголосовать за выделение денег на содержание вооруженных сил, и может принимать уставы для войск. Хотя правом объявлять войну обладает Конгресс, президентское доминирование в международных отношениях и возможность приказывать войскам (право главнокомандующего) могут привести к военным действиям. Американская история

знает тому много примеров. Так, в 1848 г. Президент Джеймс Полк послал войска на спорную территорию в Техасе, после чего началась Мексиканская война; Президент Гарри Трумэн послал американские войска отражать вторжение Северной Кореи на территорию Южной Кореи; в 1965 г. Президент Линдон Джонсон использовал американские войска для вторжения в Доминиканскую Республику. Президенты Кеннеди и Джонсон посылали войска во Вьетнам. Джонсон получил поддержку Конгресса для эскалации американского вторжения в 1964 г., уже после того, как война фактически началась. Позднее Рейган использовал ВМФ для сопровождения танкеров по Персидскому заливу (во время двух последних лет ирако-иранской войны (1980-1988), а Буш послал войска против Ирака, захватившего Кувейт в 1990 г. Конгресс имеет прав прекратить такие акции, отказав в выделении фондов, однако редко ограничивает военные полномочия Президента.

*Вьетнам
ограничение
власти
Президента*

и Во время вьетнамской войны был принят акт, запрещающий выделение денег для посылки войск в Лаос и Камбоджу. Результатом оппозиции президентской политики во Вьетнаме явилось принятие в 1973 г. War Power Resolution (WPR), для чего потребовалось преодолеть вето Никсона. Этот акт обязывает Президента информировать Конгресс в течение 48 часов о направлении войск за границу и ограничить их пребывание за границей 60 днями, если не будет получено разрешение Конгресса. Дополнительные 30 дней могут быть даны в том случае, если Президент докажет, что неизбежная военная необходимость требует их дальнейшего пребывания. Конгресс может одобрить развертывание войск в любое время.

*Военные акции без
санкций*

Практически все президенты утверждали, что данная резолюция нарушает их прерогативы. Хотя War Power Resolution была принята Конгрессом для ограничения военных полномочий Президента, она не сильно его ограничивает. Фактически эта резолюция была применена пока только дважды (в 1975 г., когда морская пехота была послана освобождать корабль, захваченный в Камбодже; и в 1982 г., когда та же пехота была послана в Ливан). Без обращения к WPR Рейган вторгся на Гренаду в 1983 г. и бомбил Ливан в 1986 г., без обращения к WPR Президент Буш вторгся в Панаму и послал войска в Персидский залив. При этом, несмотря на недовольствие некоторых членов, Конгресс не пожелал прибегать к резолюции, опасаясь подвергнуть опасности военную миссию, которую поддерживало большинство американцев.

Возможно, более опасны и вредны, чем War Powers Resolution, для Президентов результаты военных акций, если они были неудачны, так как это приводит к резкому падению их личной популярности и оппозиции в Конгрессе (Корея и Вьетнам), а также вызывает протест народа.

Президент как главный дипломат

(the President as Chief Diplomat)

Президент - главное ответственное лицо за поддержание постоянных контактов с иностранными правительствами. Как главный дипломат он оказывает содействие Государственному Департаменту, который содержит посольства по всему земному шару и большое количество чиновников в Вашингтоне. В президентские обязанности входит назначение и отзыв послов,

благодаря которым Соединенные Штаты поддерживают официальные дипломатические отношения с иностранными правительствами. Непризнание иностранного правительства влечет отзыв посла или его назначение (например, в отношении Кубы во главе с правительством Кастро).

Президенты могут выражать свое мнение об иностранных правительствах в публичных заявлениях. Так, Президент Буш публично заявил о поддержке правительства Президента Корасон Акино во время попытки переворота на Филиппинах в 1989 г. В дополнение к публичным и формальным действиям президенты также осуществляют неформальные контакты с иностранными главами государств. Президент Буш, к примеру, во время пребывания на Мальте встречался частным образом с Премьер-министром Маргарет Тэтчер и Канцлером Гельмутом Коелем.

Ратификация

Традиционно переговоры (Treaty negotiations) - важная часть американской иностранной политической деятельности. Перед подписанием Договора о ядерных вооружениях в 1988 г. проходили интенсивные переговоры между президентскими посланниками и представителями иностранных государств. Договоры должны быть ратифицированы 2/3 голосов в Сенате перед тем, как они станут "законом для страны". Но для того чтобы договоры действовали, необходимы также парламентские ассигнования средств или дополнительные законодательные акты.

92

Исполнительные соглашения

Кроме проведения переговоров президенты имеют право заключать исполнительные соглашения (executive agreements) с иностранными правительствами. Последние очень похожи на договоры, однако не требуют сенатской ратификации. Если их не отменит Конгресс, исполнительные соглашения подобно договорам становятся законом.

Исполнительные соглашения довольно часто заключались после весьма серьезных переговоров, например такие соглашения были подписаны в Ялте (1944) и Потсдаме (1945), как бы подводя итоги второй мировой войны (об оккупации Германии и будущем Европы). Как показывает практика, исполнительных соглашений подписывается в пять раз больше, чем формально ратифицируемых договоров.

Важной сферой международной политики является экономическая и военная помощь иностранным государствам. В 1989 г. новое демократически избранное правительство Польши получило экономическую помощь в качестве символа американской поддержки. В то же время отказ в такой помощи может быть сигналом американского неодобрения действий иностранных правительств. Так, Буш прекратил помощь Иордании, после того как она поддержала Ирак во время его агрессии против Кувейта.

Осуществлением помощи иностранным государствам помимо Президента занимается Конгресс - он выделяет фонды и составляет генеральные планы их использования.

93

Президент и исполнительная власть

(The President and Executive Branch)

Каждые четыре года американцы избирают Президента, который по Конституции обладает исполнительной властью (ст. II, разд. 1).

Однако отношения Президента со многими департаментами (министерствами) и агентствами не сводятся лишь к

приказам Президента - они более комплексны и сложны. Многие ключевые административные единицы исполнительной власти должны откликаться на президентские директивы. Это наиболее справедливо в отношении таких учреждений, как Государственный Департамент и Министерство обороны, поскольку руководство иностранными и военными делами - его главные заботы. (Министерство обороны включает 1,1 млн. гражданских лиц и свыше 2 млн. военнослужащих - это самое большое министерство; Государственный департамент - очень маленькое министерство - 26 тыс. служащих).

Президент назначает министров (секретарей департаментов). Сенат должен одобрить выбор Президента и в силу сложившейся американской политической традиции практически никогда не возражает ему... Если Президент не доволен работой министра - он увольняет его с должности. В ряде случаев считается желательным, чтобы деятельность определенных правительственных структур была максимально изолирована от политического давления. Например, к таким органам традиционно относят Центральный банк Соединенных Штатов.

94

Независимые агентства, правительственные корпорации и квази-официальные службы

(Independent Establishments, Government Corporations and Quasi-official Agencies)

Когда такие агентства, как CIA (Central Intelligence Agency), the Environmental Protection Agency (EPA) и другие, называют независимыми, это означает, что они - вне министерств. Директор CIA и руководитель EPA подчиняются непосредственно Президенту точно так же, как Государственный секретарь или министр транспорта.

Некоторые из этих агентств действительно реально отдалены и от президента, и от президентских директив, например U.S. Postal Service (USPS).

94

Независимые агентства, корпорации и службы

Административная конференция США
Фонд развития Африки
Комиссия по памятникам американским ветеранам
Региональная Аппалачская комиссия
Служба международного радиовещания
Центральное разведывательное управление (CIA)
Комиссия двухсотлетия Конституции
Комиссия по гражданским правам
Комиссия по изобразительным искусствам
Комиссия по торговле перспективными товарами
Комиссия по защите потребителей
Комиссия по защите окружающей среды
Комиссия по равноправию в сфере труда
Экспортно-импортный банк США

Национальная администрация по авиации и космосу (NASA)
Национальная служба архивов
Комиссия по планированию столицы
Национальная комиссия кредитных споров
Национальный фонд искусств и гуманитарных наук
Национальное ведомство трудовых взаимоотношений
Национальная посредническая служба
Фонд национальной науки
Служба транспортной безопасности
Комиссия ядерного регулирования
Комиссия по охране труда и технике безопасности
Офис кадрового менеджмента
Офис специальных советов
Комиссия Панамского канала

| | |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Администрация по кредитам для фермеров | Корпус мира |
| Федеральная комиссия коммуникаций | Корпорация развития "Пенсильвания-Авеню" |
| Федеральная депозитно-страховая корпорация | Корпорация пенсионных гарантий |
| Федеральная избирательная комиссия | Комиссия почтовых тарифов |
| Федеральное агентство по чрезвычайным происшествиям | Служба железнодорожных пенсий |
| Федеральная служба по трудовым отношениям | Комиссия по биржам |
| Федеральная морская комиссия | Служба военной повинности |
| Федеральная служба посредничества и примирения | Администрация по делам малого бизнеса |
| Федеральная служба безопасности шахт | Служба Долины Теннесси |
| Федеральная резервная система | Армейский контроль и служба разоружения США |
| Федеральная пенсионная служба | Информационное агентство США (USIA) |
| Федеральная торговая комиссия | Агентство международного сотрудничества и кооперации США |
| Межамериканский фонд | Почтовая служба США и др. |
| Комиссия по торговле между штатами | |

Source: An Outline of American Government. United States Information Agency. P. 47.

95

Фонды и институты

(Foundations and institutions)

Ряд фондов и институтов были созданы исполнительной властью для поддержки науки и ученых. Первым был основан Smithsonian Institute. Позже, после второй мировой войны были созданы The National Science Foundation и The National Institutes of Health.

96

Для дальнейшего чтения;

Мишин А. А. Государственное право США. М.: Наука, 1976.

Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М.: Междунар. отнош., 1986.

Ныпорко А. И. Конституционные взаимоотношения Президента и Конгресса. Киев, 1979.

Фурсенко А. А. Президенты и политика США. 70-е годы. Л.: Наука, 1989.

Leadership in the Modern Presidency /Ed. by Fred I. Greenstein. Harvard Univ. Press, 1988.

Thomas, Norman C.; Pika, Josef A.; Watson, Richard A.

The Politics of the Presidency. 3-d ed./CQ Press. Wash. D.C., 1993.

Pf iffner, James P. The Modern Presidency. St.Martin Press. N.Y., 1994.

Rossiter Clinton. The American Presidency. The John Hopkins Univ. Press. 1987.

96

АМЕРИКАНСКИЕ СУДЫ /AMERICAN COURTS

Наиболее характерные черты американских судов

(The most characteristic features of American Courts)

Споры о судах

При разработке Конституции США, как известно, не было единства по большинству важнейших вопросов об организации институтов будущего государства. Не было также единства и по вопросу о характере и компетенции будущей судебной системы. Споры между сторонниками сильного американского государства (федералистами) и приверженцами суверенитета штатов (антифедералистами) распространялись и на сферу судов. Антифедералисты выступили против создания федеральных судов, опасаясь, что их деятельность уменьшит роль и влияние судебных органов их штатов. Однако наряду с опасениями большинство создателей Конституции все же признавали необходимость создания общенационального суда. Во время дискуссий как недостаток Статей Конфедерации отмечалось отсутствие не только сильной общенациональной исполнительной власти, но и такого же суда.

*Недостатки
Статей
Конфедерации*

В конце концов как по большинству всех спорных вопросов, так и по проблеме организации судов был найден компромисс. Статья III закрепила создание федерального Верховного Суда и нижестоящих судов, которые могут по мере надобности учреждаться Конгрессом.

97

Этот вопрос оказался настолько важным, что первым законом, принятым первым Конгрессом США на основе только что вступившей в силу Конституции, оказался Закон о судоустройстве 1789 г., который заложил основы судебной системы США.

*Судебный
конституционный
контроль*

Данный Закон сыграл значительную роль в конституционной истории США - некоторые положения именно этого закона Верховный Суд США под руководством Джона Маршалла признал не соответствующими Конституции, что привело к созданию института судебного конституционного надзора. Однако это произошло через четырнадцать лет после принятия закона, а в 1789 г. он установил трехзвенную федеральную судебную систему, состоящую из окружных судов, апелляционных судов и Верховного Суда. Они считаются конституционными судами, поскольку их создание основано на статье III Конституции. Те же судебные органы, которые сложились на основе права Конгресса создавать суды (ст. I, разд. 8), считаются законодательными и являются как бы судами второго ряда. Таких судов было создано много. Это суды специальной юрисдикции - налоговые, по делам о банкротстве, таможенные и т.д.

*Сколько в США
судебных систем?*

Кроме федеральных судов в США существуют суды штатов. Поскольку штатов в США - пятьдесят, то можно было бы сказать, что существует пятьдесят вариантов судебных систем штатов. Однако систем еще больше, так как отдельные из них существуют в федеральном округе Колумбия, в Пуэрто-Рико, есть свои суды на Вирджинских, Марианских островах, на острове Гуам и Самоа.

Таким образом, в США имеются две основные, параллельные, не пересекающиеся судебные системы - федеральная и отдельных штатов (территорий).

Федеральная система штаты Федеральная судебная система не связана со штатами какими-либо и формальными отношениями и никакого административного контроля над судами штатов осуществлять не может.

Главной и наиболее характерной особенностью американских судов и американского правосудия является то, что в США отсутствует единая общенациональная судебная система. Как полагают американцы - это одно из проявлений принципа федерализма.

98

Система федеральных судов Соединенных Штатов

99

Структура федеральной судебной власти

(The Structure of the Federal Judiciary)

Окружные федеральные суды

(U.S. Districts Court)

Юрисдикция

Окружные федеральные суды - это суды общей юрисдикции, рассматривающие дела в первой инстанции, основанные на федеральном законодательстве и не отнесенные к компетенции

Юрисдикция специальных федеральных судов. Юрисдикция в области гражданских дел окружных федеральных судов распространяется практически на все категории дел, отнесенных к ведению федеральных судов, кроме тех, которые подсудны непосредственно Верховному Суду США или претензионным судам.

В некоторых случаях юрисдикция такого суда может совпасть с юрисдикцией суда штата и рассматриваться либо в одном, либо в другом суде. Выбор суда в таком случае зависит либо от обстоятельств, указанных в законе, либо от выбора, сделанного истцом.

Уголовная юрисдикция окружного суда весьма ограничена. Приговор может быть вынесен только по обвинению в совершении таких действий, которые признаются преступлениями по федеральным законам. Это освобождает суды от массы мелких уголовных дел.

Судебные округа

Конгресс разделил территорию Соединенных Штатов на 94 федеральных судебных округа. В каждом штате есть, как минимум, один такой округ. В больших штатах создано несколько округов. Территория 26 штатов совпадает с территорией одного округа. В 26 штатах - два или три округа, в трех (Нью-Йорк, Техас, Колумбия) - 4 округа.

В каждом округе имеется Окружной федеральный суд. В каждом суде имеется не менее двух судей. В штатах с большим количеством населения в судах может быть до двадцати судей. Территория суда может быть разделена на участки (division), которые находятся в разных городах. Например, Окружной федеральный суд восточного округа штата Вирджинии заседает в Ричмонде, Норфолке и Александрии (пригород Вашингтона).

Присяжные

Каждое конкретное дело в окружном суде ведет один судья. Если это предусматривает закон, или по требованию одной из сторон (и в некоторых других случаях) гражданские дела могут быть рассмотрены с участием суда присяжных.

Уголовные дела рассматриваются с участием присяжных, если обвиняемый не отказывается от такого порядка рассмотрения.

101

Федеральные и апелляционные суды

(U.S.Court of Appeals)

Апелляционные округа

Кроме деления на 94 округа для нахождения окружных федеральных судов (т.е. судов первой инстанции) территория США разделена на двадцать федеральных округов, где находятся федеральные апелляционные суды (т.е. суды второй инстанции). Такие округа можно было бы назвать федеральные апелляционные округа. Одиннадцать из них имеют порядковые номера и охватывают территории нескольких штатов, двенадцатым таким округом является территория федерального округа Колумбия [6]. Например, в 8-й округ входят штаты Северная Дакота, Южная Дакота, Небраска, Миннесота, Айова, Миссури и Арканзас.

Апелляционные суды в своем округе вправе рассматривать жалобы на решения по гражданским делам и на приговоры по уголовным делам, поступающие из любого окружного федерального суда, находящегося на его территории.

Специфические дела

Апелляционный федеральный суд округа Колумбия имеет свою специфику - он рассматривает жалобы из всех 94 окружных судов по делам о патентных спорах и в связи с материальными претензиями к правительству США. Кроме этого, ему подсудны и некоторые другие специфические дела, в частности, рассмотрение жалоб на решения федеральных специальных судов первой инстанции - претензионных судов (Claims Courts) и судов по делам внешней торговли (Courts of International Trade).

Количество судей в таких судах колеблется от 6 до 28. Однако каждое решение должно приниматься коллегиально тремя судьями. Состав коллегий постоянно меняется. В некоторых случаях (когда возникает конфликт между коллегиями либо рассматриваемое дело имеет особую важность), апелляционный суд может заседать в полном составе.

Апелляционные суды США были созданы в 1891 г. с целью разгрузить Верховный Суд от всевозрастающего наплыва судебных жалоб, поступающих из окружных судов.

102

6 В книге Д.Дж.Мидора "Американские суды" (Midor D.J. American Courts) говорится о 13 апелляционных процессах, однако в других источниках их число равняется 12.

Другие федеральные суды

(The other Federal Courts)

Таможенные споры

Некоторые другие федеральные суды создаются на основе статьи III Конституции. Среди них: суд по вопросам внешней торговли (Court of International Trade), образованный в 1926 г. Это суд первой инстанции, рассматривающий иски, возникающие в связи с таможенными спорами и импортом товаров. У него постоянный состав судей.

Жалобы по вопросам энергетики, перехвату телефонных переговоров

Два других суда, созданных на основе статьи III Конституции, не имеют постоянного состава - это Временный чрезвычайный апелляционный суд, по которому рассматривает жалобы на решения, связанные с федеральным законодательством по энергетике, и Суд по перехвату телефонных разговоров, связанных с иностранной разведкой (Foreign Intelligence Wiretap Court).

Другие специальные суды

Другие федеральные суды создаются на основе статьи I Конституции. Некоторые мы уже упоминали выше. Их часто называют специальными федеральными судами. К таким судам относятся:

- налоговые суды (Tax Courts), которые принимают претензии граждан к государству в соответствии с кодексом законов о внутренних доходах. Такие суды существуют с 1924 г. Фактически это не суд, а независимое административное учреждение;
- претензионные суды (Claims Courts) - заслушивают претензии граждан к государству по денежно-финансовым проблемам. Они были созданы в 1855 г.;
- суды по делам о банкротстве (Bankruptcy Courts) - рассматривают дела о банкротстве фирм, предприятий, предпринимателей и т.д.;

Среди "законодательных", или судов, основанных на статье I, называют также:

- Военно-апелляционный суд (Court of Military Appeals);
- Апелляционный суд по делам ветеранов (Court of Veteran Appeals).

Судьи данных судебных органов отличаются от судей федеральных судов тем, что они выбираются на определенный срок, а федеральные судьи судов, входящих в федеральную систему, - пожизненно.

103

Верховный Суд США

(U.S. Supreme Court)

Конституция Верховном Суде

Итак, Верховный Суд США - это единственный американский судебный орган, прямо названный в Конституции. По Конституции мимо статьи III, раздел 3 статьи I упоминает Главного судью 0 Верховном (Chief Justice) (по нашей терминологии - Председателя Верховного Суда), а раздел 2 статьи II

предоставляет Президенту право "совета" и "согласия" (with the Advice and Consent) Сената назначать судей Верховного Суда.

Закон о судоустройстве 1789 г. предусмотрел создание Верховного Суда, состоявшего из Главного Судьи Соединенных Штатов и пяти ассоциированных судей (членов Верховного Суда).

Верховный Суд США был организован и начал работу 2 февраля 1790 г.

Число судей Верховного Суда на протяжении его истории постоянно изменялось (шесть, восемь, десять членов, включая Председателя). С 1869 г. Верховный Суд США состоит из девяти членов. Этот состав закреплен в действующем законодательстве.

103

Где и как заседает Верховный Суд? Верховный Суд расположен в Вашингтоне неподалеку от здания Конгресса; он заседает с первого понедельника октября и уходит на каникулы в конце июня.

Что рассматривает Верховный Суд? Верховный Суд - высший орган судебной системы США, последняя апелляционная инстанция по всем уголовным и гражданским делам. В качестве суда первой инстанции он рассматривает небольшую категорию дел - споры, в которых одной из сторон выигрывает один из штатов, а также дела с участием послов и иных официальных дипломатических представителей и консулов.

Верховный Суд имеет право рассматривать в порядке надзора любые решения всех федеральных апелляционных судов, а также рассматривать и отменять решения и приговоры верховных (и иных высших) судов штатов, если последние в своих решениях затрагивали федеральные вопросы.

"Дискреционные" полномочия В абсолютном большинстве случаев Верховный Суд США возбуждает производство по делам, реализуя свои, так называемые "дискреционные полномочия", т.е. суд сам решает, какое дело принять к производству, а какие оставить без рассмотрения.

Причины отказа в рассмотрении жалобы Истцы и их представители (адвокаты) обращаются в Верховный Суд с мотивированными обращениями - истребовать конкретное дело из конкретного суда, рассмотреть и принять удовлетворяющее их решение. Верховный Суд не обязан мотивировать отказ в рассмотрении дела, который, однако, совсем не означает, что судьи Верховного Суда согласны с вынесенным решением. Отказ может быть вызван самыми различными причинами, о которых знают только судьи,- перегрузкой суда, малозначительностью дела, слабой мотивировкой жалобы либо ожиданием решений других судов, которые также вправе рассмотреть это дело в апелляционной инстанции.

Жалобы, поступающие в суд, рассматриваются судьями и их помощниками. Если какие-либо из жалоб привлекают внимание судей, то производится голосование: принять или не принять данное дело к рассмотрению.

Ежегодно поступает более 5 тысяч ходатайств об истребовании дел (фактически апелляционных жалоб), по которым клерками составляются служебные записки. Судьи в основном

104

Когда жалоба оценивают "перспективу дела" по служебным запискам, хотя могут делать

принимается

дополнительные запросы и т.д. В итоге проводится голосование - принимать дело или нет. Если 5 из 9 судей голосуют "за" - дело принимается. Однако примерно 70 процентов поступивших ходатайств остается без удовлетворения.

Если ходатайство удовлетворяется, дело назначается к слушанию. Все дела Верховный Суд заслушивает в полном составе. Во время слушаний выступают стороны по делу, их представители (адвокаты) могут заслушивать свидетелей и других лиц, чье присутствие и чьи Показания могут быть сочтены необходимыми на заседании.

Обычно Верховный Суд США пересматривает уже вынесенное решение федерального апелляционного суда. Однако в некоторых случаях дело может быть истребовано Верховным Судом еще до рассмотрения федеральным апелляционным судом, но такое случается лишь тогда, когда оспариваемое дело обладает большой государственной важностью.

Если федеральный окружной суд рассматривает дело в составе трех судей (а не одного, как обычно), то решение может быть обжаловано в Верховный Суд, минуя федеральный апелляционный суд.

Верховный Суд США имеет право рассматривать апелляционные жалобы на решения иных американских судов, в том числе 12 окружных апелляционных судов (включая Специальный апелляционный суд округа Колумбия), 50 высших судов отдельных штатов и Верховного Суда Пуэрто-Рико.

105

Суды штатов

(The Court of States)

Каждый из пятидесяти штатов имеет свою Конституцию и свои ветви власти - законодательные, исполнительные и судебные органы. Каждая из пятидесяти конституций закрепляет наличие своей судебной системы. Существует несколько вариантов закрепления судебной власти конституциями штатов - одни это делают более подробно, другие примерно так

же лаконично (в таком же стиле), как и федеральная Конституция. Так или иначе все штаты США имеют основанные на своем законодательстве собственные судебные системы.

106

Суд первой инстанции

(Trial Court)

Суды первой инстанции, как и везде в мире, являются основой судебной системы, так как рассматривают большинство уголовных и гражданских дел. Суды данной категории в американских штатах делятся на две группы: суды общей юрисдикции и суды ограниченной юрисдикции.

Общая юрисдикция

Суды общей юрисдикции (general jurisdiction) - составляют фундамент правовой системы штатов, им подсудны различные категории гражданских и уголовных дел. Они рассматривают практически любые дела, подпадающие под юрисдикцию законодательства штата. Однако общего наименования у них нет. В одних штатах они называются окружные суды (circuit courts), в других -

старшие (superior courts), в третьих - районные (district courts). В любом случае речь идет о начальном звене судебной системы, судах универсальной компетенции, рассматривающих дела по первой инстанции.

Ограничения юрисдикций

Суды "ограниченной юрисдикции" (limited jurisdiction) в ряде случаев можно назвать судами специальной юрисдикции, так как, как правило, они рассматривают определенную категорию дел. Так, среди данной категории судов есть суды по делам несовершеннолетних, семейные суды (принимают решения о разводах, передаче детей на воспитание кому-либо из родителей), суды по делам о наследстве, по нарушениям дорожного движения и т.д.

"Низшие" суды

В литературе отмечается, что такие суды практически не поддаются классификации. Это объясняется тем, что высшие законодательные органы штатов создавали и создают самые разнообразные суды, не стремясь к какому-либо единообразию. Поэтому кроме специальных среди судов ограниченной компетенции встречаются низшие суды, более или менее универсального характера, выступающие под названиями -

"муниципальные", "полицейские" суды, суды "малых претензий" и т.д.

В любом случае - это суды более низкого ранга, чем суды общей юрисдикции. Суммы исков, которые принимаются к рассмотрению такими судами, невелики, уголовные преступления обычно малозначительные. Однако отмечается, что по делам о наследстве специальные суды иногда выносят решения по многомиллионным суммам. Данная категория судов рассматривает очень большое количество дел (примерно в шесть раз больше, чем суды общей юрисдикции).

В последние годы отмечается тенденция к объединению судов первой инстанции в одну категорию с образованием специализированных отделов (семейные дела, наследственные и т.д.).

Суды общей юрисдикции часто выступают в качестве апелляционной инстанции по отношению к судам ограниченной юрисдикции. Решения судов общей юрисдикции обжалуются в специальные апелляционные суды.

107

Апелляционные суды

(Appellate Courts)

Апелляционные суды рассматривают жалобы на решения судов общей юрисдикции (иногда и на решения судов ограниченной (специальной) юрисдикции). Отметим, что такая специальная категория судов, как апелляционные суды штатов, существует лишь в 38 штатах. Эти суды часто именуют промежуточными апелляционными судами, так как в остальных 22 штатах роль апелляционного органа выполняет Верховный Суд штата.

Промежуточные апелляционные суды

В тех штатах, где существуют промежуточные апелляционные суды, их решения по жалобам фактически являются окончательными, т.к. Верховный Суд штатов (как и Верховный Суд США) принимает жалобы к рассмотрению только по усмотрению суда, при наличии серьезных оснований для пересмотра, которые явились убедительными для суда.

Промежуточные апелляционные суды были введены для разгрузки Верховных Судов штатов, которые когда-то были единственными органами правосудия.

107

Верховные суды штатов

(Supremes Courts of States)

Равно как Верховный Суд США является вершиной судебной иерархии для федеральных и всех остальных американских судов, верховные суды штатов являются вершиной судебной иерархии отдельных штатов. Высшие суды штатов чаще всего именуются верховными судами. Однако есть и исключения - в штатах Нью-Йорк и Мэриленд высший суд называется Апелляционным судом, а в Техасе и Оклахоме фактически существует по два высших суда - Верховный Суд (рассматривает жалобы по гражданским делам) и Апелляционный уголовный суд.

После создания в большинстве штатов промежуточных апелляционных судов верховные суды получили возможность рассматривать наиболее важные дела, часто имеющие общезначимый характер, решения по которым могут служить судебными прецедентами.

В ряде случаев Верховные Суды штатов принимают апелляционные жалобы без рассмотрения их промежуточными апелляционными судами. Например, так происходит с уголовными делами, по которым вынесен спорный приговор. Такой же порядок принят в ряде случаев и там, где суд первой инстанции вынес решение о неконституционности какого-либо закона штата или федерального законодательного акта.

В некоторых штатах Верховный Суд имеет право истребовать и принимать к производству дела, находящиеся на рассмотрении апелляционных промежуточных судов, даже не дожидаясь обращения сторон или решения промежуточного суда. Такая процедура (*reach dawn*) применяется в особо важных случаях или с целью разгрузки нижестоящего суда.

В штате Айова установили весьма любопытный способ рассмотрения апелляционных жалоб. Все жалобы сразу подаются в Верховный Суд штата. Судьи данного суда оценивают дела и жалобы по ним и принимают решение, какие из них оставить у себя, а какие отправить в промежуточный суд. Оценка производится с точки зрения общественной важности дела и будущего решения по нему.

108

В трех штатах судьи Верховного Суда назначаются пожизненно, в остальных - судьи различных судов избираются на 6, 8 и 10 лет.

Сколько судей в США

Всего в 50 американских штатах и в так называемых территориях, работает примерно 17 тысяч судов. Число судей около 29 тысяч человек. Ежегодно суды штатов рассматривают свыше 3 миллионов уголовных и гражданских дел.

109

Конституционный судебный надзор

(Judicial Review)

В первой главе мы упомянули понятие "Конституционный судебный надзор". Вполне очевидно, что для конституционного права эта сфера деятельности американских судов представляется наиболее важной и интересной. Формально суды должны осуществлять правосудие по

гражданским и уголовным делам. Однако все то, что входит в понятие судебной власти, безусловно, значительно шире, так как американские суды, вынося свои судебные решения и приговоры, осуществляют надзор за тем, чтобы букве и духу Конституции соответствовали:

- законодательные акты высших органов власти Соединенных Штатов Америки и каждого из штатов;
- акты, принятые исполнительной властью, т.е. Президентом и его администрацией;
- правовые решения, принятые судами США.

Гамильтон - главный теоретик судебного конституционного надзора - Главное и наиболее важное в сфере конституционного надзора - это, безусловно, право американских судов признавать законы (билли), принятые Конгрессом США не соответствующими Конституции, и тем самым фактически отменять их. Конституция США 1787 г. не предусматривает подобных полномочий судебной власти, поскольку при обсуждении проекта Конституции идея о представлении судам таких возможностей вызвала отрицательную реакцию большинства отцов-Гамильтон - основателей. Так, Александр Гамильтон активно выступал с этой идеей во время работы над Конституцией, а после ее принятия в ряде эссе, написанных в поддержку Конституции, известных под названием "Федералист" (Federalist papers), всячески развивал и пропагандировал судебный конституционный надзор (эссе N 16, 44, 78) [7]..

Утверждают, что пропагандируя судебный конституционный надзор, позволяющий применить законы, Гамильтон как бы успокаивал антифедералистов, которые боялись сильной центральной (федеральной) власти. Однако идея была услышана и, как говорится, "упала на взрыхленную почву". Реализована она была, как отмечалось выше, в 1803 г., когда Верховный Суд США под руководством Джона Маршалла вынес решение о неконституционности одного из положений федерального закона о судоустройстве.

Интересна ситуация, которая привела к такому результату. То, что сейчас кажется чуть ли ни рутинным решением, было результатом острейшей политической коллизии. Все началось в 1800 г. после избрания нового Президента США, которым стал Томас Джефферсон. Однако предшествующий Президент Джон Адамс в последние дни перед своим уходом произвел ряд назначений должностных лиц, на которые он имел право по Конституции. В числе прочих он назначил несколько десятков судей, включая Председателя Верховного Суда Джона Маршалла. Одним из самых последних назначенных судей был Вильям Мэрбэри мировой судья по федеральному округу Колумбия. Патент о назначении Мэрбэри, подписанный в спешке последних дней, не был отправлен по месту назначения.

Когда 20 января 1801 г. в Белый Дом пришел новый Президент - Томас Джефферсон, то по ряду причин, прежде всего политических, он не стал отправлять оставленные на столе приказы по назначению, а "положил их под сукно". Джефферсон полагал (и заявлял об этом), что Адамс назначил слишком много своих друзей-федералистов на государственные должности и он, Джефферсон, не будет исполнять его приказы...

Это было незаконное решение, потому что законных оснований для таких действий не имелось... Возникла напряженная ситуация.

Назначенный, но не приступивший к делу судья Мэрбэри обращался к Президенту, но дело не исполнялось. Тогда Мэрбэри, будучи юристом,

обратился в Верховный Суд США, полагая, что Джон Маршалл, сам назначенный Адамсом, будет на его стороне и по букве закона, и по политическим симпатиям...

110

Конгресс (в котором также оказалось антифедералистическое большинство) приостановил деятельность Верховного Суда почти на полтора года. Лишь в 1803 г. суд возобновил работу, и Джон Маршалл с коллегами приступил к рассмотрению дела Мэрбэри. Маршалл был в сложной ситуации. Проблема была в том, что Джефферсон заранее заявлял, что не будет исполнять решение Верховного Суда, вынесенное в пользу Мэрбэри. Маршалл был склонен верить такому заявлению. Волнуясь за престиж суда (и за свой) Маршалл искал способ, чтобы с честью выйти из этой ситуации. В своем заявлении, поданном в суд, Мэрбэри ссылаясь на Закон о судоустройстве 1789 г. и просил издать обязательное распоряжение (writ of mandamus), чтобы государственный секретарь Мэдисон исполнил президентское назначение (подписанное Д.Адамсом). Судья Джон Маршалл, оценивая сложившуюся ситуацию, внимательно проанализировал данный Закон и пришел к выводу, что раздел 13 Закона о судоустройстве 1789 г., противоречит статье III Конституции США, после чего объявил этот раздел недействительным и в иске Мэрбэри отказал.

Это было первое дело (судебный прецедент), в результате которого суд признал Закон неконституционным. Отменив часть закона Верховный Суд США реализовал идею судебного конституционного надзора (Judicial review). За этой ситуацией следили все заинтересованные стороны и важнейшие участники политического процесса. Получилось так, что с принятым решением согласились все: и Президент, и Конгресс США, и все судьи, кроме Вильяма Мэрбэри... Так суд принял на себя миссию органа конституционного надзора.

Однако прошло более сорока лет, пока Верховный Суд США стал достаточно регулярно выносить решения подобного рода...

Сколько актов было признано неконституционными?

С 1803 по 1990 г. Верховный Суд США признал полностью или частично 125 федеральных законов (по другим данным около 150), свыше 1000 законодательных актов штатов и свыше 100 актов местных органов власти.

Полномочия судебного конституционного надзора в США включают право толкования федеральных законов и Конституции,

ибо сравнивая тексты неизбежно приходится их комментировать, т.е. толковать.

112

Судебный конституционный надзор, осуществляемый судами штатов

(Judicial Review on States level)

Конституционный судебный надзор, осуществляемый верховными судами штатов, аналогичен надзору, который проводит Верховный Суд США. Суды штатов оценивают конституционность биллей, принимаемых законодательными органами штатов, актов, принимаемых исполнительной

властью штатов (губернаторами и их администрацией), и судебные решения, вынесенные судьями штатов.

Естественно, верховные суды штатов, оценивая правовые нормы, в качестве критерия используют не только Конституцию США, но и свою собственную Конституцию. Конечно, они, как и Верховный Суд США, используют все элементы так называемой "живой" конституции, т.е. и предыдущие судебные решения, и определенные традиции, и свое понимание справедливости и общего блага. Известны знаменитые слова Чарльза Эванса Хьюза, одного из судей, а затем Председателя Верховного Суда США, который сказал: "Конституция - это то, что Верховный Суд говорит о ней". Но подобным образом думают и члены верховных судов штатов.

Что может быть причиной отказа в принятии жалобы

Если одним из критериев для того, чтобы Верховный Суд США принял жалобу по судебному решению к своему производству, является наличие в данном деле "федерального вопроса", то для верховных судов штатов такая причина послужит поводом для отложения жалобы.

Суды первой инстанции, являясь элементом судебной власти, также вправе выносить решения о неконституционности законов (суды штатов - о неконституционности законов данного штата), однако, по сложившейся практике они "не злоупотребляют" такой возможностью и выносят подобные решения только в том случае, если они являются неизбежными.

112

Критерии отбора дел для рассмотрения судами второй инстанции

(Criteria of cases selection for appellation jurisdiction)

Существует два вида отбора дел к рассмотрению: формальный и неформальный.

Отбор дел

Формальный отбор производится по правилам, закрепленным в законодательных актах. Неформальный отбор производится на основе субъективного выбора, на который влияют различные факторы. К числу последних можно отнести, прежде всего, то, что у нас называется "общественным звучанием дела". Если последствия рассмотрения дела реально волнуют общественность, могут влиять на решения исполнительной власти и т.д., тогда суды чаще всего принимают дело к своему производству.

Круг дел, входящих в обязательную юрисдикцию верховных судов, очень невелик, поэтому в основном говорят о дискреционных полномочиях, т.е. о выборном судебном контроле.

Верховный Суд США, как мы уже отмечали, примет дело, если в нем затрагивается федеральная проблема.

Любой суд должен принимать дело к рассмотрению, если в нем имеется реальный спор между реальными сторонами, поскольку, как определяют американские юристы, "гипотетического противостояния недостаточно". Кроме того, необходимо наличие реального и существенного интереса со стороны истца (стороны, возбуждающей дело), а это определяется как: "гипотетической угрозы недостаточно".

Истец должен указать и доказать наличие реальной логической связи между правовым актом и тем ущербом, который ему причинен.

Также Верховный Суд может отказать в принятии дела, по которому оспаривается конституционность закона штата, если Верховный Суд штата не

высказывался по этому поводу.

*Отсутствие
политического
вопроса*

В качестве важного критерия для отбора дел служит отсутствие "политического вопроса". К таким вопросам относят: вопросы внешней политики, импичмент, проблемы взаимоотношений с индейцами и др. Кроме устоявшихся вопросов, которые считаются "политическими", в ряде случаев суды отказывают в рассмотрении дел, которые, так сказать, "не принесут славы", а также по которым мнение американского общества расколото пополам или которыми просто "не хочется заниматься".

Ссылка на политический характер дел малоубедительна для людей, понимающих природу судебного конституционного надзора. В литературе много раз отмечалось, что "любое конституционное толкование имеет политические последствия". Кроме того, отмечалось, что судьи занимают свои должности, участвуя в политическом процессе (назначение Президентом, утверждение Сенатом, выборы и т.д.), а также выносят решения, влияющие на политический процесс (право Президента применять высшую силу, проблема аборт и др.). Суды и судьи подвержены влиянию групп интересов, политических партий, общественного мнения, Конгресса, исполнительной власти.

С другой стороны, суды не могут так, как это делают другие ветви власти (Конгресс и Президент), прямо инициировать политическое действие (решение) - они обязаны ожидать обращения к ним и только после этого могут выносить решения, влияющие на политический процесс.

Решения самого могущественного Верховного Суда также зависят от готовности американского народа соглашаться с его решениями, от готовности исполнительной власти поддерживать и исполнять их, особенно в условиях возможной правовой конфронтации.

*Реальная
независимость*

Позиция американских судов, и прежде всего федеральных, признается уникальной - они работают в условиях независимости, о которой не могут мечтать другие ветви власти, и в то же время не имеют иммунитета от влияния всех политических факторов. В итоге их называют "главными делателями" (the main policymakers) политики в США.

114

Наиболее значительные решения Верховного Суда США

(Some of most Significant decisions of the U,S, Supreme Court)

В одной американской книге, посвященной Верховному Суду США (Robert J.Wagman. The Supreme Court. A Sitizen's guide) есть два любопытных раздела. Один называется: "100 наиболее значительных решений", другой: "10 наихудших решений".

Американский автор пишет, что у каждого специалиста в области права, который взялся бы составлять список наиболее значительных решений, был бы свой собственный подбор, однако дел 40-50 назвали бы практически все. Безусловно, в категорию наиболее значительных или, по крайней мере, наиболее престижных дел следует включать дела, которые оказали влияние на развитие роли суда, на правовую систему США, дела, решения по которым повлияли на социальные отношения и права граждан, решения, которые продолжают оказывать воздействие на сегодняшние отношения.

Всегда в числе первых знаменитых прецедентов указывается описанное

выше дело *Marbury v. Madison* (1803), в результате которого появился судебный конституционный надзор.

Рассмотрим еще несколько известных судебных прецедентов, которые оказали большое влияние не только на судебную практику, но и на разные стороны общественной жизни, укрепление федеральных властей, развитие прав и свобод граждан и т.п., т.е. имели общеамериканское значение.

Числом против Джорджии (1793)

Chislow v. Georgia

В начале войны за независимость британский торговец Роберт Форкуар продал штату Джорджия различных товаров на сумму 170 тысяч долларов. После войны законодательное собрание штата приняло закон, который признал недействительными

все долги Англии и отказалось оплачивать свой долг Роберту Форкуару. Вскоре истец умер, его душеприказчик подал заявление в федеральный суд в своем штате, требуя возврата долга у штата Джорджия.

Власти штата Джорджия отказались отвечать по иску, заявив, что юрисдикция федеральных судов не распространяется на рассмотрение подобных дел, эти долги штатов не подсудны федеральным судам.

Председатель Верховного Суда США Джон Джей (первый председатель) отметил в решении Верховного Суда по этому делу, что на основании статьи III Конституции федеральная судебная власть распространяется на споры между истцами и гражданами другого штата, поэтому граждане одного штата вправе предъявить иск другому штату в федеральный суд.

Данное решение не имело важных последствий по существу правовой проблемы, но это был первый случай, когда Верховный Суд применил теорию федерального превосходства (*supremacy*) и признал неконституционным закон штата (в данном случае закон штата Джорджия). Именно прецедент распространения судебного конституционного надзора на законодательство штатов было главным результатом этого дела.

Принятое решение вызвало огромное недовольство политиков и общественного мнения штатов и было фактически отменено через два года (1795) XI поправкой к Конституции, которая запретила юрисдикцию федеральных судов по искам частных лиц против штатов.

116

Маккулох против Мэриленда (1819)

McCulloch v. Maryland

Данный прецедент был связан с оспариванием права Конгресса создать новый национальный банк. Министр финансов Александр Гамильтон образовал первый национальный банк США в 1798 г. Его полномочия закончились в 1811 г.

В 1816 г. Президент Медисон и Конгресс создали новый банк. Менеджером филиала этого банка в Балтиморе был Мак-кулох. Штат Мэриленд предъявил налоговые требования к отделению национального банка как к органу, подчиняющемуся юрисдикции штата, и Маккулох отказался платить. Банк объявил налог штата неконституционным. Тогда возникло

несколько исков к нему, и штат Мэриленд объявил банк незаконным. В конечном счете суть дела перешла от проблемы банка к полномочиям Конгресса.

Суд пришел к выводу, что создание банка находилось в сфере полномочий Конгресса, так как это соответствует положению Конституции "о необходимых и уместных" законах, которые может создавать Конгресс (ст. II, разд. 8).

В решении Верховного Суда, написанном его Председателем Джоном Маршаллом, говорится, что Конституция представляет Конгрессу "все необходимые средства для осуществления законных целей Конституции, не запрещенные ее буквой и духом".

Главным последствием данного прецедента явилось утверждение доктрины "подразумеваемых полномочий". Применение этой доктрины устранило препятствия для утверждения и решения полномочий федеральной власти.

Принятым решением Верховный Суд укрепил федеральное право, признав неконституционность законов штата, препятствующих деятельности федеральных органов. После этого Верховный Суд принял еще несколько решений, которые утверждали приоритет федеральных прав и интересов перед интересами отдельных штатов.

117

Уикс против Соединенных Штатов (1914)

Weeks v. United States

Фримонт Уикс был арестован в Канзасе в связи с махинациями с лотерейными билетами. После ареста без надлежащего постановления был проведен обыск его дома. Полицейские вошли туда после того, как соседи подсказали, где был спрятан ключ от дверей Уикса. Поиски привели к обнаружению незаконных материалов, которые были изъяты. В суде Уикс заявил, что эти материалы были ему подброшены. Судья не согласился с ним и включил материалы в доказательство по делу. Уикс был признан виновным и обжаловал приговор.

В единогласно принятом решении, которое написал судья Дэй, суд отметил, что материалы, полученные с нарушением положений IV поправки к Конституции, не могут быть вменены в вину федеральным судом. Это решение сейчас называют "правилом об исключении" (exclusionary rule).

118

Браун против отдела образования (1954)

Brown v. Board of Education

В Верховный Суд поступило 17 похожих дел - из Канзаса, Южной Каролины, Вирджинии, Делавэра и округа Колумбия. Все жалобщики оспаривали правила отдельных штатов, которые приводили к расовой сегрегации в сфере школьного обучения. Шестнадцать дел были объединены в одно производство, получившее название "Браун против отдела образования".

Дело началось в 1951 г. Чернокожий Оливер Браун из городка Топека, штат Канзас, предъявил иск к отделу образования от имени своей восьмилетней дочери Кэрол. Кэрол приходилось идти через железнодорожные пути, чтобы на школьном автобусе доехать до школы, находящейся на расстоянии 21-го квартала от ее дома. Отец потребовал, чтобы его дочь перевели в школу для белых, которая была недалеко (5 кварталов) от их дома. Окружной федеральный суд отказал в иске, сославшись на прецедент "Плесси против Фергюссона". Дело в Верховном Суде слушалось несколько раз, окончательное решение было вынесено 17 мая 1954 г. Согласно этому решению было признано, что существующее в общественных школах США разделение детей лишает их "равной защиты, гарантируемой XIV поправкой".

Данное решение легло в основу многих других (затем делались ссылки на дело "Браун против отдела образования" как на прецедент), когда рассматривались дела о сегрегации парков, пляжей, автобусов, курсов по обучению игре в гольф и других общественных мест.

К числу наиболее престижных прецедентов, которые расширяли и укрепляли права граждан в сфере правосудия, относят дела "Мэпп против штата Огайо" (1961) (*Mapp v. Ohio*); Тидлон против Уайнрайта" (1963) (*Gideon v. Wainwright*); "Миранда против штата Аризона" (1966) (*Miranda v. Arizona*) и ряд других.

В некоторых источниках американские авторы приводят списки неправильных решений Верховного Суда. В качестве одного из них обычно называют прецедент "Дред Скотт против Сандфорда" (1856) (*Dred Scott v. Sandford*).

Чернокожий Дред Скотт родился как раб и собственность богатого вирджинского фермера Питера Блоу. В 1827 г. Блоу переехал в Сент-Луис и взял с собой Скотта и несколько других рабов. В 1832 г. Блоу умер, и Скотт был продан доктору Джона Эмерсону - армейскому врачу. В связи со службой в армии Эмерсон переехал на территорию штата Висконсин, где рабство было запрещено на основании "Миссурийского компромисса". Скотт женился на женщине-рабыне, принадлежащей Эмерсону, и воспитывал двух дочерей. В 1843 г. Скотт вместе с Эмерсоном вернулся в Сент-Луис и, когда Эмерсон через несколько лет умер, стал считаться собственностью его вдовы. После этого Скотт предъявил иск вдове Эмерсона о своем освобождении, заявив, что пребывание на свободной земле сделало его свободным. В 1850 г. суд Миссури признал его свободным. Вдова подала апелляцию, и в 1852 г. Верховный Суд постановил, что Скотт стал рабом, вернувшись в Сент-Луис. Это дело рассматривалось много раз. В окончательном виде оно рассматривалось по иску Скотта против Сэндфорда (брата вдовы) в феврале 1857 г. Большинство членов Верховного Суда высказалось, что решение Верховного Суда штата было окончательным и Скотт остался рабом по закону штата. Это решение раскололо и Верховный Суд, и всю страну. После вынесения решения, через два дня, судьи подали восемь частных мнений по делу. В американской литературе господствует мнение, что данное дело обострило противоречия в обществе по поводу рабства, закончившиеся гражданской войной, которая, как известно, унесла жизни 600 тысяч американцев.

Верховного Суда, являются реальным элементом не только правовой, но государственно-правовой (т.е. политической) жизни США изучение американского конституционного права невозможно без изучения судебных прецедентов.

Для дальнейшего чтения:

Джифферл Дональд и др. Верховный Суд США. М.: Юрид. лит-ра, 1988.

Жидков О.А. Верховный Суд США: право и политика. М.: Наука, 1985.

Кармен Д. Американские суды: система и персонал. М., 1972.

Никифорова М.А. Верховный Суд США как орган конституционного контроля //США: экономика, политика, идеология. 1989. №12.

Филиппов С. В. Судебная система США. М.: Наука, 1973.

Харрел М.Э., Андерсен Б. Равное правосудие на основе закона. Верховный Суд в жизни Америки. М.: Манускрипт, 1995.

Черниковский З.М. От Маршалла до Уоррена: очерки истории Верховного Суда США. М.: Юрид. лит-ра, 1982.

Choper, Jesse N. Judicial Review and the National Political Process. The University of Chicago Press, 1980.

Vaum Lawrence. American Courts. 3-d ed. Houghton Mifflin Corp. 1994.

ПРИЛОЖЕНИЯ

APPENDIX

Приложение 1

КОНСТИТУЦИЯ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ [8]

Преамбула

Мы, народ Соединенных Штатов для того, чтобы создать более совершенный Союз, утвердить Правосудие, обеспечить внутреннее спокойствие, организовать общую оборону, способствовать Всеобщему Благополучию и обеспечить Благополучие Свободы нам и потомству нашему - устанавливаем и учреждаем настоящую Конституцию для Соединенных Штатов Америки.

СТАТЬЯ I.

Раздел 1

Двухпалатный (бикамеральный)) парламент

Всей законодательной властью, здесь закрепленной, наделяется Конгресс Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты Представителей.

Раздел 2

Порядок избрания нижней палаты

Палата Представителей состоит из членов, избираемых раз в два года народом каждого из штатов; при этом избиратели каждого из штатов должны отвечать тем же требованиям, которые установлены для избирателей наиболее многочисленной палаты Законодательного Собрания штата.

122

Не может быть представителем тот, кто не достиг двадцатипятилетнего возраста, не состоит в течение семи лет гражданином Соединенных Штатов и не является в момент избрания жителем того штата, где он избирается.

Представители и прямые налоги распределяются между отдельными штатами, могущими вступить в настоящий Союз, пропорционально численности их населения, для определения которой к числу всех свободных людей, включая лиц, обязанных кому-либо службой в течение нескольких лет, и исключая не платящих налогов индейцев, прибавляется три пятых прочих лиц. [9]

Настоящее исчисление населения производится в течение трех лет после первой сессии Конгресса Соединенных Штатов, а затем через каждые десять лет в порядке, который будет установлен специальным законом. От каждых тридцати тысяч жителей не может быть избрано более одного представителя. До производства такого исчисления населения штат Нью-Хэмпшир избирает трех представителей, Массачусетс - восемь, Род-Айленд и колония Провиденс - одного, Коннектикут - пять, Нью-Йорк - шесть, Нью-Джерси - четырех, Пенсильвания - восемь, Делавэр - одного, Мэриленд - шесть, Вирджиния - десять, Северная Каролина - пять, Южная Каролина - пять и Джорджия - трех.

При открытии вакансий в представительстве какого-либо штата исполнительная власть последнего издает приказ о проведении выборов для

8 Перевод текста приведен в редакции М.Ф.Чудакова и основан на изучении английского текста и прежних переводов.
9 Здесь и далее выделенный текст изменен или отменен поправками к Конституции. Часть данного предложения о порядке назначения представителей в отдельных штатах изменена разделом 2 поправки XIV, а в отношении налогов на доход без их распределения - поправкой XVI. Под "прочими лицами" подразумеваются рабы. Данное положение предоставляло на выборах белому населению южных штатов дополнительные голоса в количестве 3/5 числа рабов в рабовладельческих штатах. Другими словами, плантатору-рабовладельцу давалось несколько голосов.

заполнения этих вакансий.

*Право
импичмента*

Палата Представителей избирает своего спикера и других должностных лиц; ей одной принадлежит право возбуждать преследование в порядке импичмента.

123

Раздел 3

*Порядок избрания
второй палаты*

В состав Сената Соединенных Штатов входят два сенатора от каждого штата, избираемых на шесть лет *законодательными собраниями соответствующих штатов* [10]; и каждый сенатор имеет один голос.

Немедленно вслед за тем как сенаторы соберутся после первых выборов, они разделяются на три по возможности равные группы. Места сенаторов первой группы становятся вакантными по истечению второго года, второй группы - по истечению четвертого года и третьей группы - по истечению шестого года, так, чтобы одна треть Сената избиралась вновь каждые два года; *и если вследствие отставки или по другой причине вакансии откроются в перерыве между сессиями Законодательного собрания штата, исполнительная власть последнего может произвести временные назначения впредь до следующей сессии Законодательного собрания, которое и заполняет эти вакансии* [11].

Не может быть сенатором тот, кто не достиг тридцатилетнего возраста, не состоит в течение девяти лет гражданином Соединенных Штатов и не является в момент избрания жителем того штата, где он избирается.

Вице-президент Соединенных Штатов является председателем Сената, но может голосовать лишь в том случае, если голоса разделяются поровну.

Сенат избирает других своих должностных лиц, а также Председателя *pro tempore* [12] для замещения Вице-президента, когда он отсутствует или исполняет обязанности Президента Соединенных Штатов.

*Порядок
реализации
импичмента*

Сенату принадлежит исключительное право осуществления суда в порядке импичмента. Заседая с этой целью, сенаторы приносят присягу или делают торжественное заявление. Если подсудимым является Президент Соединенных Штатов, председательствует Главный судья. Ни одно лицо не может быть осуждено без согласия двух третей присутствующих сенаторов.

124

Приговор в случаях импичмента ограничивается отстранением от должности и лишением права занимать и исполнять какую-либо почетную, ответственную или оплачиваемую должность на службе Соединенных Штатов. Однако в дальнейшем тем не менее производится расследование, отстраненному от должности предъявляется обвинение, он предается суду и несет согласно приговору наказание в соответствии с законом.

Раздел 4

*Основы
избирательского
права*

Время, место и порядок избрания сенаторов и представителей устанавливаются в каждом штате его Законодательным Собранием; но Конгресс может в любое время издать закон, устанавливающий или изменяющий подобного рода правила, за исключением правил о месте

10 Изменено разделом 1 поправки XVII.

11 Изменено разделом 2 поправки XVII.

12 *Pro tempore* (лат.) - временно, на короткий промежуток времени.

выборов сенаторов.

Конгресс собирается не реже одного раза в год, а его сессии начинаются в *первый понедельник декабря* [13], если законом не будет установлен другой день.

Раздел 5

*Основы
регламента
работы Конгресса*

Каждая палата решает вопросы, касающиеся результатов выборов, полномочий и квалификаций, предъявляемых к ее членам, и большинство каждой из палат составляет кворум, необходимый для ведения дел; но палата и в меньшем составе может переносить заседание с одного дня на другой и имеет право применять к отсутствующим членам предусмотренные каждой палатой меры наказания с целью обеспечить посещение ими заседаний.

Каждая палата может устанавливать правила проведения своих заседаний, наказывать свои членов за нарушение порядка и двумя третями голосов исключать их из своего состава.

125

Каждая палата ведет протокол своих заседаний и периодически публикует его, за исключением тех разделов, которые по ее заключению носят секретный характер; сведения о голосах "за" и "против", поданные членами каждой палаты по какому-либо вопросу, по желанию одной пятой присутствующих вносятся в протокол.

Во время сессии Конгресса ни одна из палат не может без согласия другой палаты отсрочить свои заседания более чем на три дня или назначить их не в том месте, в котором должны заседать обе палаты.

Раздел 6

*Заработная
плата,
иммунитеты
сенаторов
и конгрессменов*

Сенаторы и представители получают за свою службу вознаграждение, устанавливаемое законом и выплачиваемое казначейством Соединенных Штатов. Во всех случаях, кроме измены, тяжкого уголовного преступления и нарушения общественного порядка, они не могут быть подвергнуты аресту во время их присутствия на сессии соответствующей палаты, а также следования в палату и возвращения из нее; и за какие-либо выступления или участие в дебатах в любой из палат они не могут допрашиваться ни в каком другом месте.

*Несовместимость
членства
в Конгрессе с любой
государственной
должностью*

Ни один сенатор или представитель не может быть назначен в течение времени, на которое он избран, на какую-либо гражданскую должность на службе Соединенных Штатов, если эта должность была создана или связанное с ней жалование было увеличено в названный период, и ни одно лицо, занимающее какую-либо должность на службе Соединенных Штатов, не может быть членом той или иной палаты, пока состоит в должности.

Раздел 7

*Право
нижней
палаты
инициировать
законопроекты о
государственных
доходах*

Все законопроекты о государственных доходах исходят от Палаты Представителей, но Сенат может предлагать поправки к ним или соглашаться на их внесение, как и по другим законопроектам.

126

*Процедура
принятия
законов; право
президентского
вето
Правило которое
породило
"карманное" вето*

Каждый законопроект, принятый Палатой Представителей и Сенатом, прежде чем стать законом, представляется Президенту Соединенных Штатов; если он одобряет законопроект, то подписывает его; если не одобряет, то возвращает его со своими возражениями в ту палату, которой последний был предложен, а палата вносит возражения Президента полностью в свой протокол заседания и пересматривает законопроект. Если при таком новом рассмотрении законопроект будет утвержден двумя третями голосов палаты, он вместе с возражениями Президента пересылается в другую палату, которая также пересматривает законопроект и по принятию его двумя третями голосов этой палаты он становится законом. Во всех случаях обе палаты применяют поименный порядок голосования, и имена лиц, голосовавших "за" и "против" законопроекта, вносятся в протокол заседания соответствующей палаты. Если законопроект не будет возвращен Президентом в течение десяти дней (не считая воскресных дней) после того, как он ему представлен, то законопроект становится законом, так же как если бы он был подписан Президентом; законопроект не становится законом Только в случае, если он не мог быть возвращен в Конгресс ввиду того, что последний отсрочил свои заседания.

Все постановления, резолюции или решения, для которых необходимо согласие Сената или Палаты Представителей (за исключением решения об отсрочке заседания), представляются Президенту Соединенных Штатов и только после его одобрения вступают в силу; в случае же неодобрения они должны быть снова утверждены двумя третями голосов Сената и Палаты Представителей в соответствии с теми правилами и ограничениями, которые установлены в отношении законопроектов.

127

Раздел 8

*Компетенция
(полномочия)
Конгресса:*

Конгресс имеет право:

- *устанавливать налоги;*
 - *брать займы;*
 - *регулировать торговлю;*
 - *регулировать вопросы гражданства;*
 - *выпускать деньги;*
 - *борьба с подделкой денег;*
 - *создание почтовой службы;*
 - *патентное и авторское право;*
 - *создание*
- *устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизы для того, чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благосостояние Соединенных Штатов; причем все пошлины, подати и акцизы должны быть единообразными на всей территории Соединенных Штатов;*
 - *заключать займы от имени Соединенных Штатов;*
 - *регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами;*
 - *устанавливать единообразные правила о натурализации и единообразные законы о банкротстве на всей территории Соединенных Штатов;*
 - *чеканить монету, регулировать ее ценность и ценность иностранной монеты, устанавливать единицы мер и весов;*
 - *устанавливать наказания за подделку ценных бумаг и находящейся в обращении монеты Соединенных Штатов;*
 - *учреждать почтовые службы и почтовые пути;*
 - *содействовать развитию наук и полезных ремесел, обеспечивая на определенный срок авторам и изобретателям исключительные права на их произведения и открытия;*
 - *учреждать подчиненные Верховному Суду судебные органы;*
 - *определять и карать морской разбой, тяжкие преступления, совершенные в открытом море, и другие преступления,*

- судов;
 - наказание за пиратство;
 - объявление войны;
 - создание армии и флота;
 - создание национальной гвардии;
 - управление столичным округом Колумбия
- предусмотренные международным правом;
 - объявлять войну, выдавать каперские свидетельства [14] и разрешения на репрессалии и устанавливать правила относительно захватов на суше и на море;
 - набирать и содержать армии; однако никакие денежные ассигнования в этих целях не должны производиться более чем на двухлетний срок;

128

- Пункт о необходимости и уместности*
- создавать и содержать флот;
 - издавать правила по управлению и организации сухопутных и морских сил;
 - предусматривать порядок призыва милиции [15] для обеспечения исполнения законов Союза, подавления восстаний и отражения нападений;
 - предусматривать меры по организации, вооружению и дисциплинированию милиции и по управлению той ее частью, которая используется на службе Соединенных Штатов, сохраняя за соответствующими штатами назначение офицеров и обучение милиции в соответствии с уставными правилами, утвержденными Конгрессом;
 - осуществлять во всех случаях исключительную законодательную власть в предоставленном каким-либо из штатов округе (не превышающем десяти квадратных миль), который с одобрения Конгресса станет местопребыванием Правительства Соединенных Штатов, и осуществлять подобную же власть на всех территориях, приобретенных с согласия Законодательного собрания штата, где они расположены, для возведения фортов, складов, арсеналов, доков и других необходимых сооружений; и издавать все законы, которые будут необходимы и уместны для "осуществления как вышеуказанных прав, так и всех других прав", которыми настоящая Конституция наделяет Правительство Соединенных Штатов, его департаменты или должностных лиц.

Раздел 9

Ограничения полномочий Конгресса

Конгресс до 1808 года не может запрещать перемещение или ввоз таких лиц [16], которых какой-либо из существующих ныне штатов сочтет нужным допустить, - но такой ввоз может облагаться пошлиной или налогом, не превышающим десяти долларов с каждого лица.

14 Каперское свидетельство (Letter of Marque) - полномочие, предоставлявшееся правительством частным лицам - собственным гражданам и гражданам нейтральных стран, снаряжавшим судно и действовавшим на свой страх и риск для захвата и грабежа судов неприятельских государств. Каперство было отменено Парижской декларацией от 16 апреля 1856 г.

15 Милиция (militia) - формирование граждан в штате - вооруженная сила, привлекаемая к действительной службе только в исключительных случаях. В настоящее время в США называется национальной гвардией.

16 Подразумеваются чернокожие рабы.

Не допускается какая-либо приостановка действия habeas corpus [17], если только этого не потребует общественная безопасность в случае мятежа или вторжения.

Не будут приниматься билли об опале [18] и законы ex post facto [19]

Не допускается обложение полушной полатью или иными прямыми налогами, иначе как в соответствии с переписью или упомянутым выше исчислением населения [20]

Не могут налагаться налоги или пошлины на предметы, вывозимые из какого-либо штата.

Не должно оказываться предпочтение портам одного штата перед портами другого посредством каких-либо торговых или финансовых предписаний, а суда, следующие в какой-либо штат или из штата, не могут принуждаться к заходу в порт другого штата, разгрузке или уплате там пошлин.

*Ограничение
сфере
ассигнований*

в Никакие денежные выдачи из казначейства не могут производиться иначе как согласно установленным законом назначениям; подробные отчеты о государственных доходах и расходах подлежат периодическому опубликованию.

*Запрет
дворянских
титолов*

Соединенные Штаты не жалуют никаких дворянских титулов, и ни одно лицо, занимающее какую-либо оплачиваемую или почетную должность на службе Соединенных Штатов, не может без согласия Конгресса принять тот или иной дар, вознаграждение, должность или титул от какого-либо короля, принца или иностранного государства.

130

*Ограничение
полномочий
штатов*

Раздел 10

Ни один штат не может вступать в какие-либо договоры, союзы или конфедерации; выдавать каперские свидетельства и разрешения на репрессалии; чеканить монету; выпускать кредитные билеты; допускать уплату долгов чем-либо кроме золотой и серебряной монеты; принимать билли об опале, законы ex post facto или законы, нарушающие обязательства по договорам, а также жаловать дворянские титулы.

Ни один штат не может без согласия Конгресса облагать пошлинами или сборами импорт и экспорт товаров, за исключением случаев, когда это необходимо для осуществления законов штата об инспекции; и чистый доход со всех сборов и пошлин, наложенных штатом на импорт и экспорт, поступает в распоряжение казначейства Соединенных Штатов, и все такого рода законы подлежат пересмотру и контролю Конгресса.

17 Habeas corpus (лат.) - термин, заимствованный из законодательства Великобритании и обозначающий правовые акты, согласно которым одна из сторон процесса доставляется в суд или к судье. В настоящее время под этим словом чаще всего имеется в виду habeas corpus ad subjucendum. Этот термин означает приказ, адресованный должностному лицу, содержащему под стражей кого-либо, и обязывающий его представить в суд или к судье арестованного (задержанного) с основаниями ареста или задержания.

18 Билль об опале (Bill of Attainder) - законодательный акт, объявляющий определенное лицо виновным в тяжком преступлении (обычно в измене) без судебного разбирательства или соответствующей процедуры и предусматривающий смертную казнь. Если акт налагает менее строгое наказание, чем смертная казнь, то он называется Bill of Pain and Penalties - Билль о наказании и взыскании. Оба вида законодательных актов запрещаются Конституцией США.

19 Закон ex post facto - закон, принятый после совершения какого-либо факта или деяния с имеющими обратную силу правовыми последствиями. Запрещение актов ex post facto относится к уголовно- и гражданско-правовой сфере

20 Изменено поправкой XXV.

Ни один штат не может без согласия Конгресса устанавливать какие-либо тоннажные сборы, содержать в мирное время войска или военные корабли, входить в соглашения или заключать договоры с другим штатом или иностранным государством, а также вступать в войну, если только он не подвергся фактически нападению или не находится в такой непосредственной опасности, при которой недопустимо промедление.

СТАТЬЯ II

Раздел I

*Срок полномочий
Президента.
Выборы
Президента*

Исполнительной властью наделяется Президент Соединенных Штатов Америки. Он выполняет свои обязанности в течение четырех лет и вместе с Вице-президентом, выбираемым на тот же срок, избирается следующим образом: каждый штат назначает в установленном его Законодательным собранием порядке выборщиков в количестве, равном общему числу сенаторов и представителей, которых штат имеет право посылать в Конгресс; выборщиками не могут назначаться сенаторы, представители и лица, занимающие почетную должность на службе Соединенных Штатов [21].

131

Выборщики собираются по своим штатам и голосуют бюллетенями за обоих лиц, из которых хотя бы одно не должно быть жителем одного с ним штата. Они же составляют список всех лиц, за которых подавались голоса, с указанием числа голосов, поданных за каждого из них. Список подписывается и удостоверяется выборщиками, а затем пересылается в запечатанном виде в местопребывание Правительства Соединенных Штатов на имя Председателя Сената. Председатель Сената в присутствии членов Сената и Палаты Представителей вскрывает все удостоверенные списки, после чего производится подсчет голосов. Лицо, получившее наибольшее число голосов, становится Президентом, если только это число превышает половину общего количества выборщиков. Если же это большинство голосов получили несколько человек или за них подано равное число голосов, то Палата Представителей незамедлительно избирает бюллетенями одного из них Президентом; если же ни одно лицо не соберет большинства голосов, то Палата Представителей в таком же порядке избирает Президента из числа пяти лиц, получивших наибольшее число голосов. Тогда при избрании Президента голосование проводится по штатам и представительство каждого штата имеет один голос; избирательный кворум в этом случае составляют две трети штатов, а для избрания необходимо большинство голосов всех штатов. Лицо, получившее после избрания Президента наибольшее число голосов, в каждом случае считается Вице-президентом, но если окажется, что несколько лиц имеют равное количество голосов, то Сенат избирает из них Вице-президента путем подачи бюллетеней [22].

Конгресс может определить время избрания выборщиков и день, в который они подают свои голоса; этот день должен быть единым для всей территории Соединенных Штатов.

*Кто может быть
президентом?*

Не может быть избран на должность Президента тот, кто не является гражданином Соединенных Штатов по рождению или не состоял в гражданстве Соединенных Штатов во время утверждения настоящей Конституции; равным образом не может быть избран на эту должность тот, кто не достиг тридцатипятилетнего возраста и не имел в течение четырнадцати лет постоянного жительства в Соединенных Штатах.

21 См. поправку XXIII к Конституции.

22 Изменено поправкой XII..

Кто становится Президентом в случае вакансии этой должности? В случае отстранения Президента от должности или его смерти, отставки в либо неспособности осуществлять связанные с должностью права и обязанности последние переходят к Вице-президенту; и на случай отстранения, смерти, отставки или неспособности Президента и Вице-президента Конгресс может установить законом, какое должностное лицо должно действовать как Президент и будет заменять такового до устранения причин, препятствующих Президенту осуществлять свои обязанности, или до избрания нового Президента [23].

Зарботная плата Президента Президент в установленные сроки получает за свою службу вознаграждение, которое не может увеличиваться или уменьшаться в течение периода, на который он избран; и в течение этого периода он не может получать какое-либо другое денежное вознаграждение от Соединенных Штатов или от какого-либо из штатов.

Присяга Президента Перед вступлением в должность Президент приносит следующую присягу или дает торжественное обещание: "Я торжественно клянусь (или обещаю), что буду честно выполнять обязанности Президента Соединенных Штатов и по мере своих способностей сохранять, защищать и поддерживать Конституцию Соединенных Штатов".

**Полномочия
Президента:**

*главнокомандующий
начальник
государственной
службы.
право помилования*

Раздел 2

Президент является главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов и милиции отдельных штатов, когда они призываются на действительную службу Соединенных Штатов; он может требовать от руководителя каждого исполнительного департамента письменного мнения по любому вопросу, относящемуся к его компетенции; и ему предоставлено право отсрочки исполнения приговоров и помилования за преступления, совершенные против Соединенных Штатов, за исключением случаев осуждения в порядке импичмента.

*право заключать
международные
договоры
право назначения
государственных
должностных лиц* Он имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов; с совета и согласия Сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов, о назначении которых в настоящей Конституции нет иных постановлений и должности которых установлены законом; однако Конгресс может посредством издания закона предоставить право назначения низших должностных лиц, каких найдет нужным, единолично Президенту, судам или главам департаментов.

Президент имеет право замещать все вакансии, которые откроются в период между сессиями Сената, предоставляя должностные полномочия на срок до окончания ближайшей сессии Сената.

Раздел 3

Взаимоотношения Президента и Конгресса Президент периодически предоставляет Конгрессу информацию о положении Союза и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными; в чрезвычайных случаях он созывает обе палаты или одну из них, а в случае разногласий между палатами по поводу времени отсрочки сессий сам переносит их на такое время, какое сочтет необходимым; он принимает послов и других полномочных представителей, обеспечивает точное соблюдение законов и определяет полномочия всех должностных лиц Соединенных Штатов.

Раздел 4

Импичмент Президент, Вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов отстраняются от должности, если при осуждении в порядке импичмента они будут признаны виновными в измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и проступках.

134

СТАТЬЯ III

Раздел 1

Судебная власть Судебной властью в Соединенных Штатах наделяется только Верховный Суд и те ниже стоящие суды, которые будут по мере надобности образовываться и учреждаться Конгрессом.

Судьи как Верховного Суда, так и нижестоящих судов сохраняют свои должности до тех пор, пока их поведение является безупречным; и в установленные сроки они получают за свою службу вознаграждение, которое не может быть уменьшено, пока они пребывают в должности.

Раздел 2

Судебная юрисдикция Судебная власть распространяется на все дела, решаемые по закону и по праву справедливости, возникающие на основе настоящей Конституции, законов Соединенных Штатов и заключенных или могущих быть заключенными их властью международных договоров; на все дела, касающиеся послов, других полномочных представителей и консулов; на все дела адмиралтейства и другие морские дела; на все споры, в которых Соединенные Штаты являются стороной; на все споры между двумя или более штатами; *между штатами и гражданами другого штата* [24], между гражданами разных штатов, между гражданами одного штата по искам о землях, полученных в дар от различных штатов, а также между штатом или его гражданами и иностранными государствами, гражданами и подданными.

Полномочия Верховного Суда апелляционной инстанции Все дела, касающиеся послов, других полномочных представителей и консулов, а также дела, в которой одной из сторон является штат, подсудны Верховному Суду в качестве первой инстанции. Во всех других, ранее упомянутых случаях, Верховный Суд является апелляционной инстанцией, решающей как вопрос права, так и факта с теми ограничениями и в соответствии с теми правилами, которые будут установлены Конгрессом.

135

Подсудность Все дела о преступлениях, за исключением рассматриваемых в порядке импичмента, подсудны суду присяжных; и судебное разбирательство происходит в том штате, где было совершено преступление; а если оно было совершено за пределами какого-либо штата, то судебное разбирательство

происходит в том месте или местах, которые будут предусмотрены в законе, изданном Конгрессом.

Раздел 3

Понятие измены и наказание за нее

Под изменой Соединенным Штатам понимается только и наказание за нее ведение войны против них или присоединение к их врагам, оказание им помощи и услуг. Никто не может быть признан виновным в измене, если это не будет подтверждено показаниями двух свидетелей инкриминируемого акта или собственным признанием в открытом судебном заседании.

Конгресс имеет право определять наказание за измену, но осуждение за измену не должно влечь за собой лишения гражданских прав или конфискации имущества иначе как при жизни виновного лица.

СТАТЬЯ IV

Раздел 1

Признание нормативных, судебных и других актов штатами

В каждом штате должны пользоваться уважением и полным доверием публичные акты, официальные документы и судебные решения любого другого штата. Конгресс может посредством законов общего применения предписывать способы удостоверения подлинности таких актов, документов и судебных решений [25]

Раздел 2

Привилегии и иммунитеты

Граждане каждого штата имеют право на все привилегии и льготы граждан других штатов [26]

136

Выдача преступников

Лицо, обвиненное в каком-либо штате в измене, в тяжком преступлении или ином преступлении и которое скрывается от правосудия и обнаружено в другом штате, подлежит по требованию исполнительной власти штата, из которого оно скрылось, выдаче для препровождения в штат, юрисдикции которого подлежит это преступление.

Ни одно лицо, обязанное служить или работать в каком-либо из штатов согласно его законам и бежавшее в другой штат, не может на основании законов или постановлений последнего освободиться от этой службы или работы и должно быть выдано по настоянию стороны, которая имеет право требовать выполнения такой службы или работы [27]

Раздел 3

Образование новых штатов

Конгресс может принимать в Союз новые штаты, но не может образовывать или учреждать новые штаты в пределах юрисдикции другого штата; равным образом не могут без согласия законодательных собраний заинтересованных штатов и Конгресса образовываться штаты путем слияния двух или более штатов или их частей.

Конгресс вправе распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам, и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления, но ничто в этой Конституции не может толковаться в ущерб законным притязаниям Соединенных Штатов или какого-либо отдельного штата.

Раздел 4

25 См. поправку XIV.

26 См. поправку XIV.

27 Изменено поправкой XIII.

Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления и охрану каждого из них от нападения извне, а по просьбе Законодательного Собрания или исполнительной власти (когда Законодательное Собрание не может быть созвано) - и от внутренних насилий.

СТАТЬЯ V

*Порядок
дополнения
Конституции*

Если две трети членов обеих палат сочтут это необходимым, Конгресс может предлагать поправки к настоящей Конституции или же по требованию законодательных собраний двух третей штатов созывает Конвент для внесения поправок, которые в обоих случаях приобретают обязательную силу и значение как часть Конституции, если будут ратифицированы законодательными собраниями трех четвертей штатов или же конвентами в трех четвертях штатов, смотря по тому, какой из этих двух способов ратификации предложит Конгресс; при этом никакая поправка, принятая до 1808 года, не может как-либо затрагивать первый и четвертый параграфы девятого раздела первой статьи и ни один штат без его согласия не может быть лишен равного с другими голоса в Сенате.

СТАТЬЯ VI

*Правопреемство
долгов
и
обязательств*

Все долги и обязательства, существовавшие до принятия настоящей Конституции, сохраняют для Соединенных Штатов такую же юридическую силу, какую они имели при Конфедерации.

*Верховенство
федеральных
законов
и
договоров*

Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, являются высшими законами страны, и судьи в каждом штате обязываются к их исполнению, даже если в Конституции и законах какого-либо штата встречаются противоречащие положения.

*Запрет проверки
принадлежности
к религии*

Вышеупомянутые сенаторы и представители законодательных собраний отдельных штатов, а также все должностные лица исполнительной и судебной власти Соединенных Штатов и отдельных штатов обязываются присягой или обещанием к соблюдению настоящей Конституции. При этом никогда не будет требоваться принадлежность к какой-либо должности или исполнения какой-либо публичной обязанности в Соединенных Штатах.

СТАТЬЯ VII

*Процедура
ратификации
Конституции*

Ратификация конвенциями девяти штатов является достаточной для введения в силу настоящей Конституции теми штатами, которые ратифицировали ее в указанном порядке.

Утверждена на Конвенте с общего одобрения присутствующих штатов 17 сентября 1787 года от Рождества Христова и в двенадцатом году независимости Соединенных Штатов Америки. В удостоверении чего мы поставили здесь свои подписи:

Джордж Вашингтон [28], Председатель и делегат от штата Вирджиния (55 лет, плантатор, частные учителя)

28 Кроме фамилий "отцов-основателей" указывается их возраст в момент подписания, профессию и образование (прим. авт.).

НЬЮ-ХЭМПШИР:

Джон Лэнгдон (46 лет, бизнесмен, средняя школа)

Николас Гилмэн(32 года, государственный служащий, средняя школа)

МАССАЧУСЕТС:

Натаниэл Горэм (49 лет, бизнесмен, частные учителя)

Руфус Кинг (32 года, юрист (lawyer), Гарвардский университет)

КОННЕКТИКУТ:

Уильям Самуэл Джонсон (59 лет, юрист (Президент колледжа), Рельский и Гарвардский университеты)

Роджер Шерман (66 лет, бизнесмен, самообразование) НЬЮ-ЙОРК:

Александр Гамильтон (32 года, юрист (lawyer), Кинг'з Колледж (теперь Колумбийский университет) НЬЮ-ДЖЕРСИ:

Уильям Ливингстон (53 года, государственный служащий, Йельский университет)

Дэвид Брэрли (42 года, юрист (jurist), частные учителя)

Уильям Петерсон (31 год, юрист (lawyer), Колледж Нью-Джерси (теперь Принстонский университет)

Джонатан Дейтон (26 лет, юрист (lawyer), Колледж Нью-Джерси (теперь Принстонский университет)

139

ПЕНСИЛЬВАНИЯ:

Бенджамин Франклин (81 год, государственный служащий, средняя школа)

Томас Миффлин (33 года, коммерсант, Колледж Филадельфии (теперь Пенсильванский университет)

Роберт Моррис (53 года, коммерсант, самообразование)

Джордж Клаймер (48 лет, коммерсант, самообразование)

Томас Фитцсоммонс (46 лет, бизнесмен, самообразование)

Джарел Ингерсол (37 лет, юрист (lawyer), Йельский университет)

Джеймс Уилсон (44 года, юрист (lawyer), получил образование в Шотландии)

Говемер Моррис (35 лет, юрист (lawyer), Кинг'з Колледж (теперь Колумбийский университет)

ДЕЛАВЭР:

Джон Рид (53 года, юрист (lawyer), подготовительное отделение (Preparatory Studies)

Ганнинг Бедфорд мл. (40 лет, юрист (lawyer), Колледж Нью-Джерси (теперь Принстонский университет)

Джон Дикинсон (55 лет, государственный служащий, изучал право в Англии)

Ричард Бассетт (42 года, юрист (lawyer), частные учителя)

Джейкоб Брум (35 лет, бизнесмен, подготовительное отделение) МЭРИЛЕНД:

Джеймс Макгенри (34 года, бизнесмен, получил образование в Ирландии и Делавэре)

Дэниел оф Сент-Томас Дженифер (64 года, плантатор и государственный служащий, подготовительное отделение)

Дэниел Кэррол (57 лет, плантатор-бизнесмен, получил образование в школах иезуитов в Мэриленде и Франции) ВИРДЖИНИЯ:

Джон Блэр (55 лет, юрист (jurist), изучал право в Англии)

Джеймс Медисон мл. (36 лет, юрист (lawyer), Колледж Нью-Джерси (теперь Принстонский университет)

СЕВЕРНАЯ КАРОЛИНА:

Уильям Блаунт (38 лет, государственный служащий, частные учителя)

140

Ричард Доббс Спэйт (29 лет, плантатор, получил образование в Ирландии и Шотландии)

Хью Уильямсон (41 год, бизнесмен и врач, Колледж Филадельфии, Университет Утрехта)

ЮЖНАЯ КАРОЛИНА:

Джон Рутледж (58 лет, государственный служащий, изучал право в Англии)

Чарльз Коутсуорт Пинкни (41 год, юрист (lawyer), Оксфорд)

Чарльз Пинкни (29 лет, юрист (lawyer), подготовительное отделение)

Пирс Батлер (43 года, плантатор, частные учителя)

ДЖОРДЖИЯ:

Уильям Фью (39 лет, юрист (lawyer), самообразование)

Авраам Боллуин (32 года, юрист (lawyer), Йельский университет)

Удостоверил **Уильям Джексон**, секретарь.
17 сентября 1787 года [29]

141

СТАТЬИ В ДОПОЛНЕНИЕ И ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ [30]

предложенные Конгрессом и ратифицированные законодательными собраниями отдельных штатов согласно пятой статье первоначальной Конституции

ПОПРАВКА I

Закрепление свобод: религии, слова, печати, собраний Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное вероисповедание, либо ограничивающих свободу слова или печати или право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб (1791).

ПОПРАВКА II

Запрет солдат *постоя* Поскольку для безопасности свободного государства необходима хорошо организованная милиция, право народа хранить и носить оружие не должно ограничиваться (1791).

ПОПРАВКА III

Запрет солдат *постоя* В мирное время ни один солдат не должен помещаться на постой в какой-либо дом без согласия его владельца; во время же войны это допускается только в порядке, установленном законом (1791).

ПОПРАВКА IV

Запрет необоснованных обысков и арестов Право народа на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов не должно нарушаться, и ордера на обыск или арест не будут выдаваться без достаточных оснований, подтвержденных присягой или торжественным заявлением. Такие ордера должны содержать подробное описание места обыска, а также подлежащих аресту лиц или имущества (1791).

142

ПОПРАВКА V

Никто не должен привлекаться к ответственности за преступление, караемое смертью, или иное позорящее преступление иначе как по постановлению или обвинительному акту, вынесенному большим жюри, за исключением случаев возбуждения дел, касающихся состава сухопутных и морских сил либо милиции, когда последняя в связи с войной или угрожающей обществу опасностью находится на действительной службе; никто не должен дважды отвечать жизнью или телесной неприкосновенностью за одно и то же правонарушение; никто не должен принуждаться свидетельствовать против самого себя в уголовном деле; никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без надлежащей правовой процедуры; никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения (1791).

Право обвиняемых **ПОПРАВКА VI**

Во всех случаях уголовного преследования обвиняемый имеет право на скорый и публичный суд беспристрастных присяжных того штата и округа, где

30 Первые десять поправок, получившие название Билль о правах, и две другие, которые первоначально не были ратифицированы, предложены первым Конгрессом государств-участников 25 сентября 1789 г. Ратификация завершилась 15 декабря 1791 г., когда поправки были одобрены 11 из 14 существовавших в то время штатов. Остальные три штата ратифицировали Билль о правах к его 150-летию: штат Массачусетс - 2 марта 1939 г., Джорджия - 18 марта 1939 г. и Коннектикут - 19 апреля 1939 г. Одна из двух нератифицированных поправок была одобрена необходимым числом штатов в 1992 г. в качестве поправки XXVII

было совершено преступление; причем этот округ должен быть заранее установлен законом; обвиняемый имеет право на информирование о характере и основаниях обвинения, на очную ставку с показывающими против него свидетелями, на принудительный вызов свидетелей, показывающих в его пользу, и на помощь адвоката для своей защиты (1791).

ПОПРАВКА VII

*Применение норм
общего права*

По судебным делам, основанным на общем праве, с суммой иска, превышающей двадцать долларов, сохраняется право на суд присяжных, и ни один факт, рассмотренный присяжными, не должен подвергаться пересмотру каким-либо судом Соединенных Штатов иначе как на основе норм общего права (1791).

ПОПРАВКА VIII

*Запрет
чрезмерных
залогов
и
жестоких
наказаний*

Не должны требоваться непомерно большие залогов, взыскиваться чрезмерные штрафы, налагаться жестокие и необычные наказания (1791).

143

ПОПРАВКА IX

*Защита прав, не
перечисленных в
Конституции*

Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом (1791).

ПОПРАВКА X

*Подтверждение
принципа
федерализма*

Полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами или за народом (1791).

ПОПРАВКА XI [31]

*Ограничение
иски штатов*

Судебную власть Соединенных Штатов нельзя истолковывать как распространяющуюся на любое судебное дело, решаемое по закону или по праву справедливости, если это дело начато или ведется против одного из штатов гражданами другого штата либо гражданами или подданными иностранного государства (1795).

ПОПРАВКА XII [32]

*Пересмотрение
правила работы
избирательной
коллегии
по
выборам
Президента*

Выборщики собираются по своим штатам и голосуют бюллетенями за Президента и Вице-президента, из которых хотя бы один не должен быть жителем одного с ним штата; в бюллетенях они называют лицо, предлагаемое в Президенты, и в отдельных бюллетенях - лицо, предлагаемое в вице-президенты; затем ими составляются отдельные списки всех лиц, предложенных в президенты, и всех лиц, предложенных в вице-президенты, с количеством голосов, поданных

31 Предложена 3-м Конгрессом 4 марта 1794 г. Ратификация завершена 7 февраля 1795 г., когда 12 из существовавших в то время 15 штатов одобрили эту поправку. Штаты Нью-Джерси и Пенсильвания не предприняли каких-либо действий для ратификации данной поправки.

32 Предложена 8-м Конгрессом 9 декабря 1803 г. Ратификация закончена 15 июня 1804 г., когда ее одобрило Законодательное Собрание 13-го из 17 существовавших в то время штатов. Поправка была отвергнута штатами: Делавэром - 18 января 1804 г., Массачусетсом - 3 февраля 1804 г. и Коннектикутом на сессии Законодательного собрания, начавшейся 10 мая 1804 г.

за каждого из них; подписав и удостоверив эти списки, они пересылают их в запечатанном виде на имя Председателя Сената в местопребывание Правительства Соединенных Штатов. Председатель Сената в присутствии членов Сената и Палаты Представителей вскрывает все удостоверенные списки, после чего производится подсчет голосов. Лицо, получившее на выборах наибольшее число голосов, становится Президентом, если только это число превышает половину всех выборщиков; если же никто не получит такого большинства, то Палата Представителей непосредственно избирает бюллетенями Президента из числа трех лиц, баллотировавшихся в Президенты и получивших наибольшее число голосов; при этом при выборах Президента голоса подаются по штатам и представительство каждого штата имеет один голос; кворум для этих целей составляют члены Палаты Представителей от двух третей штатов, и для избрания необходимо большинство голосов всех штатов. *Если Палата Представителей, когда право избрания переплет к ней, не изберет Президента до четвертого числа следующего марта, то, так же как и в случае смерти или иной конституционной неспособности Президента, его обязанности должен выполнять Вице-президент [33].* Лицо, получившее наибольшее количество голосов, поданных за него как за Вице-президента, становится Вице-президентом, если это количество превышает половину всех выборщиков; и если же никто не получит такого большинства, Сенат избирает Вице-президента из двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов; кворум для этих целей составляет две трети всех сенаторов, и для избрания необходимо большинство голосов всех сенаторов, и для избрания необходимо большинство голосов всех сенаторов. При этом ни одно лицо, которое согласно требованиям Конституции не может быть избрано на пост Президента, не подлежит избранию и на пост Вице-президента Соединенных Штатов (1804).

145

ПОПРАВКА XIII [34]

Раздел 1

Запрет рабства Ни в Соединенных Штатах, ни в каком-либо другом месте, на которое распространяется их юрисдикция, не должно существовать ни рабства, ни подневольных работ, кроме случаев наказания за преступление, за совершение которого лицо было должным образом осуждено.

Раздел 2

Бывшие рабы получают гражданство Конгресс имеет право претворять в жизнь настоящую статью путем принятия соответствующего законодательства. (1865).

ПОПРАВКА XIV [35]

Раздел 1

33 Заменено разделом 3 поправки XX.

34 Предложена 38-м Конгрессом 31 января 1865 г. Ратификация завершилась 6 декабря 1865 г., когда поправка была одобрена законодательными собраниями 27 из существовавших в то время 36 штатов. Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатом Миссисипи 4 декабря 1885 г.

35 Предложена 39-м Конгрессом 13 июня 1866 г. Ратификация закончена 9 июля 1868 г., когда Законодательное Собрание 28-го штата (Южная Каролина и Луизиана ратифицировали поправку в один день) из 37 существовавших в то время одобрило поправку. Несколько штатов, ратифицировавших поправку последними, сделали это по прошествии почти ста лет после официального ее вступления в силу; Мэриленд ратифицировал поправку 4 апреля 1959 г. (после отклонения 23 марта 1867 г.), Калифорния - 6 мая 1959 г., Кентукки - 18 марта 1976 г. (после отклонения 8 января 1867 г.).

*Правило
"надлежащей
правовой
процедуры"
распространяется
на штаты*

Все лица, родившиеся или натурализованные в Соединенных штатах подчиненные их юрисдикции, являются гражданами Соединенных Штатов и штата, в котором они проживают. Ни один штат не должен издавать или приводить в исполнение законы, ограничивающие привилегии или неприкосновенность граждан Соединенных Штатов; ни один штат не должен лишать кого-либо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры и не может отказать лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите законов.

146

Раздел 2

*Уменьшение
представительства
от штатов,
ограничивающих
избирательные
права для взрослых
мужчин*

Количество представителей устанавливается для отдельных штатов в соответствии с численностью их населения с учетом всех жителей каждого штата, за исключением индейцев. Но если при избрании выборщиков Президента или Вице-президента Соединенных Штатов на выборах представителей в Конгресс, должностных лиц исполнительной и судебной власти штата или членов его Законодательного собрания будет отказано в праве голоса кому-либо из жителей штата мужского пола [36], достигшего двадцати одного года [37] и являющегося гражданином Соединенных Штатов, или если это право будет каким-либо образом ограничено, кроме как за участие в мятеже или за другое преступление, то число представителей этого штата должно быть уменьшено в пропорции, существующей между численностью таких граждан мужского пола [38] и численностью всех граждан этого штата, достигших двадцати одного года [39]

Раздел 3

*Запрет
государственной
службы для
мятежников Юга*

Никто не должен быть сенатором или представителем в Конгрессе, выборщиком Президента и Вице-президента или государственной занимать гражданскую или военную должность на службе Соединенных Штатов или какого-либо штата, если он, приняв раньше присягу как член Конгресса либо как член Законодательного собрания или должностное лицо исполнительной или судебной власти штата в том, что будет соблюдать Конституцию Соединенных Штатов, впоследствии принял участие в восстании или мятеже против них либо оказал помощь или поддержку их врагам. Однако Конгресс двумя третями голосов каждой палаты может отменить указанное ограничение прав.

147

Раздел 4

*Отрицание
долгов, сделанных
мятежниками*

Правомерность государственного долга Соединенных Штатов, разрешенного законом, включая долги по уплате пенсий и наград за службу при подавлении мятежа или восстания, не может ставиться под сомнение. Но ни Соединенные Штаты, ни какой-либо из штатов не должны принимать на себя обязательства и платить долги, сделанные в поддержку мятежа или восстания против Соединенных Штатов, и не будут принимать претензии, связанные с потерей или освобождением какого-либо раба, так как все указанные долги, обязательства и денежные претензии признаются незаконными и недействительными (1913).

36 См. поправку XIX.

37 См. поправку XXVI

38 См. поправку XIX.

39 См. поправку XXVI.

Раздел 5

Конгресс имеет право претворять в жизнь настоящую статью путем принятия соответствующего законодательства (1868).

ПОПРАВКА XV [40]

Раздел 1

*Право голоса для
чернокожих
американцев*

Право голоса граждан Соединенных Штатов не должно оспариваться или ограничиваться Соединенными Штатами или отдельными штатами в связи с расой, цветом кожи или прежним нахождением в рабстве.

Раздел 2

*Право Конгресса
устанавливать
подходные
налоги*

Конгресс имеет право претворять настоящую статью в жизнь путем принятия соответствующего законодательства (1870).

148

ПОПРАВКА XVI [41]

Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги с доходов, из какого бы источника они ни происходили, вне зависимости от их распределения между отдельными штатами и без учета каких-либо переписей или исчисления населения (1913).

ПОПРАВКА XVII [42]

*Введение прямых
выборов членом
Сената*

В состав Сената входят по два сенатора от каждого штата, избираемых народом штата на шесть лет; каждый сенатор имеет один голос. Избиратели каждого штата должны отвечать тем же требованиям, что и выборщики наиболее многочисленной палаты Законодательного Собрания штата.

При открытии вакансий в представительстве того или иного штата в Сенате исполнительная власть штата издает приказ о проведении выборов в целях замещения этих вакансий. При этом Законодательное Собрание штата может уполномочить его исполнительную власть произвести временные назначения до тех пор, пока вакансии не будут замещены народом путем выборов в порядке, который может быть установлен Законодательным собранием.

Настоящая поправка не может толковаться таким образом, что ее действие относится к избранию или сроку полномочий какого-либо сенатора, избранного до того, как поправка войдет в силу в качестве части Конституции (1913).

149

40 Предложена 40-м Конгрессом 26 февраля 1869 г. Ратификация была бы, вероятно, завершена 3 февраля 1870 г., когда Законодательное Собрание 28-го штата (Айова) приняло поправку. Однако к этому времени штат Нью-Йорк отозвал свое решение о ратификации. Штат Небраска ратифицировал поправку 17 февраля 1870 г., и этот день считается днем ратификации. В то время в составе США было 37 штатов. Несколько штатов ратифицировали поправку только в 50-70-е годы нынешнего столетия (Орегон, Калифорния, Кентукки, Мэриленд). Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатом Теннесси 16 ноября 1869 г.

41 Предложена 61-м Конгрессом 12 июля 1909 г. Ратификация закончена 3 февраля 1913 г., когда 36-й из 48 существовавших в то время штатов одобрил поправку. Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатами Коннектикут, Род-Айленд и Юта.

42 Предложена 62-м Конгрессом 13 мая 1912 г. Ратификация завершена 8 апреля 1913 г., когда 36-й из 48 существовавших в то время штатов одобрил поправку. Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатом Юта 26 февраля 1913 г.

ПОПРАВКА XVIII [43]

Раздел 1

Введение "сухого закона" *Через год после ратификации настоящей статьи производство, продажа или перевозка алкогольных напитков,, а также их ввоз в Соединенные Штаты и во все территории, находящиеся под юрисдикцией Соединенных Штатов, запрещается.*

Раздел 2

Конгресс и отдельные штаты обладают совместной компетенцией для проведения в жизнь настоящей статьи путем издания соответствующего законодательства.

Раздел 3.

Настоящая статья не вступит в силу, если она не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции законодательными собраниями отдельных штатов в соответствии с положениями Конституции в течение семи лет со дня передачи Конгрессом штатам данной поправки (1919).

ПОПРАВКА XIX [44].

Право голоса для женщин *Право голоса граждан Соединенных Штатов не должно оспариваться или ограничиваться в связи с их полом как Соединенными Штатами, так и отдельными штатами.*

Конгресс имеет право претворять в жизнь настоящую статью путем принятия соответствующего законодательства (1920).

150

ПОПРАВКА XX [45]

Раздел 1

Начало прекращения сроков полномочий Президента *и Срок полномочий Президента и Вице-президента оканчивается в полдень 20 января, а срок полномочий сенаторов и председателей - в полдень 3 января того года, в который эти полномочия должны кончиться, если бы настоящая статья не была ратифицирована, и с этого времени начинается срок полномочий их преемников.*

Раздел 2

Конгресс собирается по меньшей мере один раз в год, и его сессии начинаются в полдень 3 января; если только Конгресс законом не установит иной день.

Раздел 3

Кто становится Президентом в случае смерти избранного, но не *Если ко времени начала срока полномочий вновь избранного Президента наступит его смерть, то Президентом становится вновь избранный Вице-президент. Если Президент не будет избран к моменту, установленному для начала его полномочий или если вновь избранный Президент не отвечает*

43 Предложена 65-м Конгрессом 18 декабря 1917 г. Ратификация завершена 16 января 1919 г., когда 36 из 48 существовавших в то время штатов одобрили поправку. Поправка была отклонена (и впоследствии не ратифицирована) штатом Рой-Айленд. Поправка XVIII отменена поправкой XXI.

44 Предложена 66-м Конгрессом 4 июня 1919 г. Ратификация завершена 18 августа 1920 г., когда 36 из 48 существовавших в то время штатов одобрили поправку. Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатом Миссисипи 29 марта 1920 г. и штатом Делавэр 2 июня 1920 г.

45 Предложена 72-м Конгрессом 2 марта 1932 г. Ратификация завершена 23 января 1933 г., когда 36 из 48 существовавших в то время штатов одобрили поправку. Остальные штаты одобрили поправку до 26 апреля 1933 г.

приступившего к своим обязанностям Президента и другие случаи замещения должности Президента в чрезвычайных ситуациях к необходимым квалификациям, то избранный Вице-президент будет исполнять обязанности Президента, пока последний не будет отвечать необходимым квалификациям. В случае если ни вновь избранный Президент, ни вновь избранный Вице-президент не отвечают необходимым квалификациям для занятия этих постов, то Конгресс посредством принятия закона устанавливает, кто именно будет исполнять обязанности Президента, или установит порядок избрания лица, который будет исполнять указанные обязанности, и такое лицо будет исполнять эти обязанности, пока Президент или Вице-президент не будут отвечать необходимым квалификациям.

151

Раздел 4

Конгресс может посредством принятия закона предусмотреть меры на случай смерти одного из тех лиц, из числа которых Палата представителей избирает Президента, когда право выбора переходит к ней, и смерти одного из тех лиц, из числа которых Сенат избирает Вице-президента, когда право выбора переходит к нему.

Раздел 5

Первый и второй разделы вступают в силу 15 октября, следующего за ратификацией настоящей статьи.

Раздел 6

Настоящая статья не вступит в силу, если она не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции законодательными собраниями трех четвертей отдельных штатов в течение семи лет со времени представления ее для ратификации (1933).

ПОПРАВКА XXI [46]

Раздел 1

Отмена "сухого закона" Восемнадцатая статья поправок к Конституции Соединенных Штатов настоящим отменяется.

Раздел 2

Перевозка или ввоз в какой-либо штат, на какие-либо территории или владения Соединенных Штатов для поставки или употребления алкогольных напитков в нарушение действующих в них законов настоящим запрещается.

152

Раздел 3

Настоящая статья не вступит в силу, если она не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции конвентами отдельных штатов в соответствии с положениями Конституции в течение семи лет со дня передачи Конгрессом поправки штатам (1933).

ПОПРАВКА XXII [47]

46 Предложена 72-м Конгрессом 20 февраля 1933 г. Ратификация завершена 5 декабря 1933 г., когда 36 из 48 существовавших в то время штатов одобрили поправку. Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатом Южная Каролина 4 декабря 1933 г.

47 Предложена 80-м Конгрессом 21 марта 1947 г. Ратификация завершена 27 февраля 1951 г., когда она была одобрена 36 из 48 существовавших в то время штатов. Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатом Оклахома в июне 1947 г. и штатом Массачусетс 9 июня 1949 г.

Раздел 1

Ограничение пребывания на должности Президента только двумя сроками

Ни одно лицо не должно быть избрано на пост Президента более двух раз, и ни одно лицо, свыше двух лет занимавшее должность Президента или исполнявшее его обязанности в течение того срока, на который Президентом было избрано другое лицо, не должно быть избрано на пост Президента более одного раза. Однако настоящая статья не относится к тому, кто занимал пост Президента в момент ее внесения Конгрессом, а также не должна служить препятствием для лица, занимающего должность Президента или исполняющего в течение срока вступления в силу настоящей статьи его обязанности в течение оставшегося срока, занимать должность Президента или исполнять его обязанности.

Раздел 2

Настоящая статья не вступит в силу, если она не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции законодательными собраниями трех четвертей отдельных штатов в течение семи лет со дня ее представления Конгрессом на одобрение штатам (1951).

153

ПОПРАВКА XXIII [48]

Раздел 1

Право жителей округа Колумбия избирать выборщиков (избирательную коллегию) Президента

Округ, являющийся местопребыванием Правительства Соединенных Штатов, назначает в соответствии с процедурой, которую Конгресс может установить: выборщиков Президента и Вице-президента в количестве, равном общему числу сенаторов и представителей Конгрессе, на которые округ бы имел право, если бы он был штатом, но ни в коем случае не меньше, чем самый малонаселенный штат; эти выборщики добавляются к числу выборщиков, назначаемых штатами, но при избрании Президента и Вице-президента они будут считаться выборщиками, назначенными штатом, выборщики собираются в округе и выполняют такие обязанности, которые предусмотрены XII поправкой.

Раздел 2

Конгресс имеет право претворять в жизнь настоящую статью путем принятия соответствующего законодательства (1961).

ПОПРАВКА XXIV [49]

Раздел 1

Запрет лишения права голоса за неуплату налогов

Право граждан Соединенных Штатов голосовать на любых первичных или других выборах за Президента или Вице-президента, за выборщиков Президента или Вице-президента, за сенаторов или представителей в Конгресс не должны оспариваться или ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом по причине неуплаты любого избирательного налога или другого налога.

Раздел 2

Конгресс имеет право претворять в жизнь настоящую статью путем принятия соответствующего законодательства.

48 Предложена 86-м Конгрессом 29 марта 1961 г., когда 38 из 50 существовавших в то время штатов одобрили эту поправку. Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатом Арканзас 24 января 1961 г.

49 Предложена 87-м Конгрессом 14 сентября 1962 г., когда 38 из 50 штатов одобрили поправку. Поправка была отвергнута (и впоследствии не ратифицирована) штатом Миссисипи 20 декабря 1962 г.

ПОПРАВКА XXV [50]**Раздел 1**

*Правопреемство
должности
Президента*

В случае отстранения Президента с поста, его смерти или отставки Вице-президент становится Президентом.

ПОПРАВКА XXVI [51]**Раздел 1**

*Понижение
возрастного
избирательного
ценза с 21 года до
18 лет*

Право граждан Соединенных Штатов, достигших восемнадцати лет и старше, участвовать в голосовании не должно оспариваться либо ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом в связи с их возрастом.

Раздел 2

Конгресс имеет право претворять в жизнь настоящую статью путем принятия соответствующего законодательства (1971).

ПОПРАВКА XXVII [52]

*Запрет членам
Конгресса
изменять размер
вознаграждения*

Ни один закон, изменяющий размеры вознаграждения сенаторов и членов Палаты Представителей не должен вступать в силу до проведения следующих выборов в Палату Представителей (1992).

50 Предложена 89-м Конгрессом совместной резолюцией палат по предложению Сената, которая была принята его палатой 19 февраля 1965 г., а Палатой Представителей в измененном виде 13 апреля 1965 г. Разногласия были урегулированы в июле того же года. Ратификация завершена 10 февраля 1967 г., когда 39 из 50 штатов одобрили поправку.

51 Предложена 92-м Конгрессом 23 марта 1971 г. Ратификация завершена 1 июля 1971 г., когда 39 из 50 штатов одобрили поправку

52 Поправка XXVII - вторая из двенадцати поправок, предложенных 1-м Конгрессом 25 сентября 1789 г., была объявлена руководителем архивной службы Соединенных Штатов 18 мая 1992 г. как ратифицированная законодательными собраниями 40 из 50 штатов. Поправка была ратифицирована штатами: Мэриленд - 19 декабря 1789 г., Северная Каролина - 22 декабря 1789 г., Южная Каролина - 19 января 1790 г., Делавэр - 28 января 1790 г., Вермонт - 3 ноября 1790 г., Вирджиния - 15 декабря 1791 г., Огайо - 6 мая 1873 г., Вайоминг - 6 марта 1978 г., Мэн - 27 апреля 1983 г., Колорадо - 22 апреля 1984 г. Ратификация остальными штатами была произведена во второй половине 80-х - начале 90-х годов. Поправка вступила в силу 18 мая 1992 г.

Ноября 22, 1787 г.

К народу штата Нью-Йорк

Среди многочисленных преимуществ, которые сулит нам хорошо учрежденный Союз, ни одно не заслуживает более пристального рассмотрения, чем присущая ему способность сокращать и умерять разгул крамольных сообществ. Ничто так не тревожит сторонника народных правительств касательно их характера и судьбы, как мысль о предрасположении народовластия к сему опасному

156

злу. И для того он не преминет должным образом оценить любой проект, который, не нарушая принципов, коим наш друг привержен, предлагает надежное от этой язвы средство. Неустойчивость, несправедливость и сумятица в делах, коими заражены общественные представительства, поистине являются смертельными болезнями, повсеместно приводившими народные правительства к гибели, равно как были и остаются теми излюбленными и плодотворными темами, в которых враги свободы черпают наиболее правдоподобные доводы для своих филиппик. И хотя ценные усовершенствования, внесенные американскими конституциями в образцы народного правления, как древние, так и нынешние, вызывают справедливое восхищение, было бы недопустимым пристрастием утверждать, будто они полностью устранили опасность подобного рода, как бы мы того ни желали и ни ждали. Наиразумнейшие и добродетельнейшие наши граждане, исповедующие твердую веру в общественную и личную свободу, повсеместно сетуют на то, что правительства наши слишком неустойчивы, что за распрями соперничающих партий забывают об общественном благе и что меры, ими принимаемые, слишком часто грешат против правил справедливости и прав меньшинства, тем паче что вводятся превосходящей силой заинтересованного и властного большинства. Сколь горячо ни желали бы мы, чтобы эти сетования оказались неосновательны, свидетельства известных фактов не позволяют нам отрицать, что они в немалой степени справедливы. И хотя беспристрастное рассмотрение положения наших дел обнаруживает, что вину за некоторые свалившиеся на нас несчастья ошибочно возлагают на действия наших правительств, в то же время нельзя не обнаружить, что и только другими причинами не объяснить тяжелейшие наши беды, в особенности же все возрастающее и уже господствующее недоверие к общественным учреждениям и страх за права личности, повсеместно охватившие наших граждан и выражаемые ими с одного конца континента до другого. Оба эти явления вызваны главным образом, если не целиком, шаткостью и несправедливостью, которыми дух крамолы окрасил наше общественное правление.

53Приводится несколько так называемых политических эссе, авторами которых являются отцы-основатели американской Конституции А. Гамильтон, Дж. Медисон и видный юрист (первый Председатель Верховного Суда) Дж. Джей. Всего было написано и опубликовано 85 эссе, которые печатались в 1787-1788 гг. в четырех газетах Нью-Йорка под общим псевдонимом "Публий". Целью публикаций было склонить общественное мнение граждан Нью-Йорка в пользу Конституции перед ее ратификацией. Все эти тексты считаются классикой политико-правовой мысли и регулярно публикуются в виде отдельного тома под общим названием "Федералист" (Federalist Papers). Название "Федералист" объясняется тем, что эссе выражали взгляды партии федералистов, сторонников сильной центральной (федеральной) власти. Тексты "Федералиста" иногда используются в качестве доктринальных источников права, для усиления аргументации при решении сложных судебных казусов и т.д. Тексты публикуются по изданию: "Федералист". Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Медисона и Джона Джая. М.: Издат. группа "Прогресс", "Литера", 1993.

Под крамолой, или крамольным сообществом, я разумею некое число граждан - независимо от того, составляет ли оно большую или меньшую часть целого,- которые объединены и охвачены общим увлечением или интересом, противным правам других граждан или постоянным и совокупным интересам всего общества. Существуют два способа излечиться от этого зла. Первый - устранить причины, его порождающие; второй - умерять его воздействия.

В свою очередь существуют два способа устранения причин, порождающих крамольные сообщества: первый - уничтожить саму свободу, необходимую

157

для их существования; второй - внушить всем гражданам одни и те же мысли, одни и те же увлечения, одни и те же интересы.

Нельзя лучше определить первое из названных средств, чем сказать про него, что оно хуже самой болезни. Свобода для крамольных сообществ все равно, что воздух для пламени - пища, без которой они немедленно иссякнут. Но было бы величайшей глупостью уничтожить свободу единственно потому, что она питает крамолу, равно как желать уничтожения воздуха, без которого нет жизни для всего сущего, единственно потому, что он раздувает разрушительное пламя.

Второе средство столь же непрактично, сколь первое неразумно. До тех пор пока человеческий разум склонен ошибаться, а человек не ограничен в пользовании им, неизбежны различные мнения. До тех пор пока сохраняется связь между разумом и себялюбием, мнения и увлечения будут взаимно влиять друг на друга и последние будут воздействовать на первые. Разнообразие присущих человеку способностей также является непреодолимым препятствием, не допускающим единообразия интересов. Защита способностей и дарований - первая забота правительства. От защиты различных и неравных способностей приобретения собственности непосредственно зависят различные по степени и характеру формы собственности, а из воздействия их на чувства и воззрения соответствующих собственников проистекает разделение общества по различным интересам и партиям.

Таким образом, скрытые причины крамолы заложены в природе человека, и мы зрим, как они повсеместно, хотя и в различной степени, вызывают действия, совместные с различными обстоятельствами гражданского общества. Страсть к различным мнениям касательно религии, правительства и тьмы других предметов, равно как различия в суждениях и в практической жизни, приверженность различным предводителям, добивающимся превосходства и власти, или лицам иного толка, чьи судьбы так или иначе привлекают умы и сердца, в свою очередь делят человечество на партии, разжигают взаимную вражду и делают людей куда более склонными ненавидеть и утеснять друг друга, чем соучаствовать в достижении общего блага. Предрасположение к взаимной вражде столь сильно в человеке, что даже там, где для нее нет существенных оснований, достаточно незначительных и поверхностных различий, чтобы возбудить в людях недоброжелательство друг к другу и ввергнуть их в жесточайшие распри. При этом самым обычным и стойким источником разгула крамолы всегда было различное и неравное распределение собственности. Те, кто ею владеет, и те, у кого ее нет, всегда составляют в обществе группы с противоположными интересами. Те, кто является кредиторами, и те, кто состоит в должниках, равным образом противостоят друг другу. У цивилизованных народов необходимо возникают интересы землевладельцев, интересы промышленников, интересы торговцев, интересы банкиров и многих других меньших по значению групп, разделяя общество на различные классы, которыми движут различные чувства и взгляды. Урегулирование этих многообразных и противостоящих интересов и составляет главную задачу современного законодательства, неизбежно окрашивая партийным и групповым духом все необходимые и повседневные действия правительства.

Ни одному человеку не дозволено быть судьей в собственном деле, поскольку владеющие им интересы, несомненно, повлияют на его решения и, вполне вероятно, растлят его честность. В равной степени и, пожалуй, даже с большим основанием, группе людей также неуместно выступать одновременно и в качестве судей, и в качестве тяжущихся сторон. А между тем разве

многие важнейшие законодательные акты, как и многие судебные решения, касающиеся прав не только отдельных лиц, но и целых обществ, не принимаются различными группами законодателей, являющимися защитниками и поборниками тех самых дел, по которым выносились решения? Разве предложен закон о частных долгах? Ведь это тяжба, где на одной стороне кредиторы, а на другой должники. Суду надлежит отнестись непредвзято как к той, так и к другой стороне. Однако сами судьи неизбежно выступают тяжущимися сторонами, и верх берет та сторона, которая насчитывает больше приверженцев, иными словами, является более мощным сообществом. Следует ли поощрять и в какой степени местных промышленников за счет утеснения иностранных? Это вопросы, которые по-разному решат земледельцы и промышленники, и, скорее всего, ни те, ни другие не станут руководствоваться справедливостью или общественным благом. Распределение налогов пропорционально различным видам собственности является актом, требующим, по всей видимости, верха беспристрастности, однако вряд ли найдется другой закон, который открывал бы больше возможностей главенствующей партии, подвергая ее искушению погрязнуть в справедливости.

...Исходя из всего сказанного, можно заключить, что чистая демократия, под каковой я разумею общество, состоящее из небольшого числа граждан, собирающихся купно и осуществляющих правление лично, не имеет средств против бедствий, чинимых крамолой. Общее увлечение или интерес почти во всех случаях будут владеть большинством, а поскольку широковещательность и единомыслие обуславливаются формой правления, нет ничего, что помешало бы расправиться со слабой стороной или каким-нибудь неугодным лицом. Вот почему демократии всегда являли собой зрелище смут и раздоров, всегда оказывались неспособными обеспечить личную безопасность или права собственности,

159

существовали очень недолго и кончали насильственной смертью. Политики от теории, ратующие за этот образ правления, ошибочно полагали, что осчастливив человечество равенством в политических правах, они тем самым полностью уравниют и сгладят все различия в отношении владения собственностью, как и в мыслях и увлечениях.

Республика, под которой я разумею правительство, составленное согласно представительной системе, открывает иные перспективы и сулит искомые нами целительные средства. Рассмотрим по пунктам, чем республика отличается от чистой демократии, и тогда нам станет ясно, каковы природа этих целительных средств и сила воздействия, которую они должны обрести благодаря союзу штатов.

Два главных пункта, составляющих отличие демократии от республики, таковы: первый состоит в том, что правление в республике передается небольшому числу граждан, которых остальные избирают своими полномочными представителями; второй - в большем числе граждан и большем пространстве, на которые республика простирает свое правление.

Прежде всего заметим, что, как бы мала ни была республика, число избранных представителей должно быть достаточным, чтобы они могли охранять ее от преступных замыслов кучки заговорщиков, и, как бы велика она ни была, число представителей не должно превышать того, которое позволяет охранять ее от сумятицы, вносимой толпой. Стало быть, число представителей в обоих случаях не может быть прямо пропорционально числу избирателей и является большим по отношению к числу граждан в малой республике. Отсюда следует, что поскольку отношение числа достойных лиц к общему числу граждан в крупной республике не меньше, чем в малой, первая предоставляет лучшие возможности для отбора и большую вероятность, что он будет сделан правильно.

Далее, поскольку в крупной республике каждый представитель избирается большим количеством голосов, чем в малой, кандидату, не заслуживающему избрания, будет не в пример труднее успешно прибегать к злокозненным трюкам, без коих слишком часто не обходятся выборы; волеизъявление граждан пройдет более свободно, и избиратели с большей вероятностью окажут

предпочтение лицам, обладающим самыми привлекательными свойствами, равно как наиболее широко известной и устоявшейся репутацией.

Не будем скрывать, что здесь, как и в большинстве других случаев, существует золотая середина, по обе стороны которой обнаруживаются неизбежные подвохи. Чрезмерно увеличивая число избирателей на одного представителя, мы обрекаем его на недостаточную осведомленность по части местных обстоятельств и интересов, равно как чрезмерно уменьшая это число, обрекаем представителя на чересчур тесную зависимость от оных и тем самым лишаем его способности охватывать и защищать важные и всенародные интересы. В этом отношении федеральная конституция являет собой удачное решение: важные и всеобщие интересы передаются в ведение всенародных законодателей, а местные и частные - законодателям штатов.

Другое отличие состоит в том, что полномочия представителей в республиканском правительстве воплощают волю большего числа граждан и распространяются на большее пространство, чем в правительстве демократическом; и именно это обстоятельство делает хитросплетения крамольных сообществ менее опасными при первом, чем при последнем. Чем малочисленное общество, тем скуднее в нем число явных партий и интересов, его составляющих, тем чаще большинство граждан оказываются приверженцами одной партии, а чем меньше число лиц, составляющих такое большинство, и чем меньше территория, на которой они размещаются, тем легче им договориться между собой и осуществить свои утеснительные замыслы. Расширьте сферу действий, и у вас появится большее разнообразие партий и интересов; значительно уменьшится вероятность того, что у большинства возникнет общий повод покушаться на права остальных граждан, а если таковой наличествует, всем, кто его признает, будет труднее объединить свои силы и действовать заодно.

Отсюда со всей ясностью проистекает, что в деле обуздания крамолы крупная республика обладает перед малой теми же преимуществами, какие республика имеет перед демократией, и то же самое следует сказать о союзе штатов по отношению к отдельным штатам, в него входящим. Состоит ли это преимущество в возможности избирать представителями тех граждан, чьи просвещенные взгляды и добродетели позволяют им возвыситься над местными предрассудками и несправедливыми замыслами? Не станем отрицать, что представительство Соединенных Штатов с большей вероятностью будет обладать этими необходимыми достоинствами. Состоит ли это преимущество в большей гарантии безопасности граждан как следствие большего разнообразия партий в противовес положению, когда какая-то одна партия может в силу численного превосходства притеснять остальных? В равной степени возрастает ли безопасность граждан благодаря увеличению разнообразия партий в пределах Союза? Наконец, составляет ли преимущество то, что больше препятствий встает на пути сговора и осуществления тайных желаний несправедливого и заинтересованного большинства? И в этом опять-таки уже сами огромные пространства, занимаемые Союзом, дают нам ощутимые преимущества.

Публий

161

ФЕДЕРАЛИСТ 16

Александр Гамильтон

[Извлечение]

Но если исполнение законов национального правительства не требует вмешательства законодательных органов штатов, если они немедленно вступают в силу в отношении самих граждан, власти штатов не смогут приостановить их без открытого и насильственного проявления неконституционной власти. Никакое игнорирование и никакие уклонения не достигнут цели. Они будут вынуждены действовать и так, что не оставят сомнения в покушении на национальные

права. Такого рода попытки всегда опасны при наличии конституции, содержащей хоть какие-нибудь положения для своей защиты, и народа, достаточно просвещенного, чтобы проводить различие между законным претворением в жизнь власти и ее незаконной узурпацией. Для успеха этого потребуется не только раскольническое большинство в законодательных органах, но и единодушие судов и народа. Если судьи не вступят в сговор с легислатурой, то они объявят резолюции такого большинства противоправными высшему закону страны, неконституционными и недействительными. Если народ не будет заражен духом представителей своего штата, он как естественный гарант конституции бросит свой голос на национальные весы и обеспечит решающее преобладание в схватке. Попытки описанного типа будут не часто приниматься с легкомыслием или необдуманно, ибо лишь в редчайших случаях они не ставят под угрозу их зачинщиков, за исключением разве тиранического применения федеральной власти.

А что до смертельной вражды, которая в определенных обстоятельствах воспаляет весь народ или его большую часть либо справедливым недовольством

162

политикой правительства, либо каким-нибудь буйным популярным пароксизмом, то все это не подпадает под рубрику обычных расчетов. Если все это случается, то речь обычно идет о революциях и расчленении империй. Ни одна форма правления не может навсегда избежать или контролировать их. Тщетно надеяться на то, чтобы избежать событий, которые невозможно предвидеть или предотвратить, и пустое дело возражать против правительства по той причине, что оно не может совершить невозможного.

Публий

163

ФЕДЕРАЛИСТ 44

Джеймс Медисон

[Извлечение]

Могут спросить, каковы будут последствия, если конгресс неверно истолкует этот раздел конституции и осуществит права, кои не предоставлены ему согласно ее истинному значению? Я отвечаю: такие же, какие должно иметь всякое ложное толкование или злоупотребление любым правом, которое представлено; так же, как если бы общее право было расчленено на отдельные права и каждое из них было нарушено; короче, такие же как если бы законодательная власть штата нарушила соответственные конституционные законы. В первом случае успех узурпации будет зависеть от исполнительных и судебных органов, которые обязаны истолковывать и вводить в действие законодательные акты; в крайнем же случае спасение должно прийти от народа, который избрав в конгресс более честных представителей, отменит изданные узурпаторами акты. Правда, такое конечное восстановление правопорядка пригодно скорее против антиконституционных актов федеральной законодательной власти, а не отдельных штатов - по той простой причине, что поскольку каждый акт, исходящий от федеральных законодателей, будет вторжением в права законодательных властей штатов, то последние всегда готовы отменить подобное нововведение и, подняв против него народ, воспользоваться своим влиянием на местное население, чтобы произвести изменения в составе федеральных представителей. Меж тем как, поскольку промежуточного звена между законодательной властью штатов и народом, заинтересованном в наблюдении над ее действиями, не существует, нарушения конституции штата вполне могут пройти незамеченными и неисправленными.

164

2. "Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются

высшими законами страны, и судьи штат, обязаны к их исполнению, хотя бы в Конституции и законах отдельных штатов встречались противоречащие постановления".

Необузданное рвение противников сей конституции подвигло их напустить и на этот параграф, без которого она страдала бы очевидным и существенным недостатком. Чтобы полностью осознать это, достаточно хотя бы на мгновение представить себе, будто, введя соответствующую оговорку в пользу конституции штатов, они получают верховное значение.

Прежде всего, поскольку, согласно этим конституциям, законодательная власть штатов пользуется полным суверенитетом, во всех случаях, не исключенных нынешними Статьями конфедерации, все полномочия, содержащиеся в предлагаемой конституции, в той мере, в какой они превышают поименованные в Статьях конфедерации, были бы упразднены, и новый конгресс явил бы такое же состояние бессилия, как и ему предшествовавшие.

Во-вторых, поскольку в конституциях ряда штатов существующие прав; конфедерации не получили признания в прямой и полной форме, в таких штатах отказ от признания примата этих прав поставил бы под сомнение все права провозглашаемые предложенной конституцией.

В-третьих, поскольку конституции штатов в значительной мере отличают друг от друга, может случиться, что очередной договор или общегосударственный закон, имеющий большое и равное для всех штатов значение, войдет в противоречие с конституциями некоторых штатов, не нарушая конституций других, и, следовательно, войдя в силу в одних штатах, не будут иметь ее в других.

В итоге впервые в мире мы явим систему правления, обратную основным принципам всякой разумной власти, правления, при котором власть всего общества окажется подчиненной отдельным ее частям; мы явим миру чудовище, голова которого будет действовать по указанию ее членов.

3. "...Сенаторы и представители, равно как члены законодательных собраний отдельных штатов, а также все должностные лица исполнительной и судебной власти Соединенных Штатов и отдельных штатов обязываются присягой или обещанием к соблюдению настоящей Конституции".

Спрашивают, почему считается необходимым обязать должностных лиц штатов клятвенно поддержать федеральную конституцию, но ненужным, чтобы

165

такая же клятва была дана должностными лицами Соединенных Штатов в отношении конституций штатов?

Здесь может быть названо несколько причин. Я ограничусь одной, очевидной и решающей. Члены федерального правительства не имеют касательства к приведению в исполнение конституций отдельных штатов. Напротив, члены правительства штатов и должностные лица имеют прямое касательство к проведению в действие федеральной конституции. Выборы президента и сената во всех случаях будут зависеть от законодательной власти в отдельных штатах. Равным образом и выборы в палату представителей будут зависеть в первую очередь от тех же властей и, вероятнее всего, проводиться должностными лицами штатов и по их законам.

4. К положениям, предусматривающим проведение в действие федеральных прав и полномочий, можно добавить также и те, которые принадлежат к исполнительным и судебным департаментам. Но разговор о них пойдет в другом месте, и поэтому здесь я их не касаюсь.

Итак, мы рассмотрели в подробностях все статьи, охватывающие сумму и объем прав, предоставляемых федеральному правительству по новой конституции, и в результате пришли к неоспоримому выводу, что ни одно из этих прав нельзя отнести к разряду ненужных или неуместных для выполнения необходимых задач, стоящих перед Союзом. Поэтому вопрос о том, будут ли права дарованы союзному правительству во всем объеме, сводится к вопросу, будет ли у нас правительство, отвечающее нуждам Союза, или, иными словами, сохраним ли мы Союз.

Джеймс Медисон (совместно с Александром Гамильтоном)

Февраля 6, 1788 г.

К народу штата Нью-Йорк

Что же нам все-таки придумать, чтобы на практике обеспечить необходимое разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, записанное в конституции? Единственный ответ, который можно на это дать: пусть, раз уж все внешние меры оказываются недостаточными, восполним изъян, создав такую внутреннюю структуру правления, чтобы составляющие ее части сами стали средством удерживать каждую на отведенном ей месте. Не берусь полностью развить эту важнейшую мысль, но осмелюсь высказать несколько общих соображений, которые, возможно, прольют на нее достаточный свет и помогут нам составить более правильное суждение о принципах и структуре правления какими они намечены в проекте конституции.

Чтобы заложить прочный фундамент под институт раздельных и автономных ветвей власти, что в определенной степени повсеместно полагают важнейшим условием для сохранения свободы, очевидно, требуется, чтобы каждая власть обладала собственной волей и, следовательно, строилась на такой основе, когда представляющие ее должностные лица имеют как можно меньше касательства к назначению должностных лиц на службе другой. При строгом соблюдении данного принципа необходимо, чтобы все назначения на высшие должности в исполнительных, законодательных и судебных органах исходили из первоисточника власти - от народа и шли по не сообщающимся друг с другом каналам. Возможно, такой план построения отдельных органов на практике окажется менее сложным, чем это представляется в уме. Хотя некоторые

сложности, равно как и дополнительные расходы, тут неизбежны. Придется поэтому пойти на некоторые отклонения от этого принципа. В особенности нецелесообразно настаивать на строгом его соблюдении применительно к судебному ведомству: во-первых, поскольку судье потребны особые качества, первейшим условием при предоставлении сей должности должна быть такая форма отбора, которая наилучшим образом эти качества обеспечит; во-вторых, поскольку назначение на должность в судебном ведомстве является бессрочным, что, несомненно, быстро искоренит чувство зависимости от тех, кем она пожалована.

В равной степени очевидно, что лица на службе каждого из ведомств должны как можно меньше зависеть от лиц на службе других по части выгод, предоставляемых их служебным положением. Если бы глава исполнительной власти или судья находились в этом отношении в зависимости от законодателей, ни о какой свободе действий не могло быть и речи: их независимость была бы чисто номинальной.

Но главная гарантия против постепенного сосредоточения разных родов власти в одном из ее ведомств в том, чтобы у лиц, ведающих тем или иным органом власти, были необходимые конституционные средства и иные мотивы противостоять вторжениям со стороны других. В этом, как и в других, случае должны быть предусмотрены меры защиты, способные отвести угрозу посягательств. Честолюбию должно противостоять честолюбие. Интересы главы ведомства должны быть связаны с его конституционными правами, действующими в данном органе власти. Пожалуй, подобные маневры, к которым приходится прибегать, дабы помешать злоупотреблениям властью, не красят человеческую природу. Но разве сама необходимость в правлении красит человеческую природу? Будь люди ангелами, ни в каком правлении не было бы нужды. Если бы людьми правили ангелы, ни в каком надзоре над правительством - внешнем или внутреннем - не

было бы нужды. Но при создании правления, в котором люди будут вестись людьми, главная трудность состоит в том, что в первую очередь надо обеспечить правящим возможность надзирать над управляемыми; а вот вслед за этим необходимо обязать правящих надзирать за самими собой. Зависимость от народа, безусловно, прежде всего обеспечивает надзор над правительством, но опыт учит человечество: дополнительные предосторожности тут отнюдь не лишни.

Эту игру на противоположных и соперничающих интересах, за недостатком лучших побуждений, можно проследить на всей системе человеческих взаимоотношений, частных, равно как и общественных. Особенно отчетливо она видна на всех ступенях иерархической лестницы власти, где постоянной целью является разделять и расставлять должности таким образом, чтобы каждое занимающее их лицо могло надзирать над другими, чтобы личный интерес каждого чиновника служил охраной общественных прав. При распределении высших постов в государстве эти изобретенные благоразумием ухищрения не менее необходимы.

Однако невозможно дать каждому ведомству равные средства для само защиты. При республиканской форме правления законодательная власть неизбежно оказывается господствующей. Но от этого зла есть лекарство: разделить ее на разные ветви и, избрав туда представителей различными способами положить в основу деятельности каждой разные принципы, настолько мало связанные друг с другом, насколько это допустимо при общих обязанностях и общей зависимости от народа. Не исключено, что окажется необходимым принять и дальнейшие предосторожности против опасных поползновений. Если солидный вес законодательной власти требует ее разделить, слабость исполнительной, напротив, требует ее укрепить. На первый взгляд, естественной защитой от законодателей может служить для главы исполнительной власти право вето. Однако это, пожалуй, оружие не вполне безопасное и само по себе еще недостаточное. В обыкновенных случаях его, возможно, не станут употреблять с должной твердостью, а в чрезвычайных - оно может быть вероломно изъято. Но нельзя ли восполнить этот изъян, которым страдает право вето установив какую-нибудь заранее оговоренную связь между более слабым ведомством и более слабой ветвью в более сильном, благодаря чему эта более слабая ветвь станет поддерживать конституционные права исполнительно? власти, не слишком ущемляя при этом права собственного ведомства?

Если принципы, на которых основаны эти суждения, верны - а я полагаю что так оно и есть, - то, применив их как критерий к конституциям нескольких штатов и к федеральной конституции, мы обнаружим, что, если последняя не полностью с ними согласуется, первые тем паче и вовсе не способны выдержать подобное испытание.

Сверх того, к федеральной системе Америки в особенности относятся две соображения, в свете которых эта система оказывается крайне интересной для рассмотрения.

Первое. В одной отдельной республике вся власть, отчуждаемая от себя народом, передается одному отдельному правительству, а разделение его на автономные и раздельные ведомства служит защитой от узурпации. В объединенной республике, каковой являются Соединенные Штаты, власть, отчуждаемая

169

от себя народом, сначала распределяется между двумя автономными правительствами, а затем та ее часть, которая поступает в распоряжение каждого из них, повторно распределяется между автономными и раздельными ведомствами. Таким образом безопасность прав народа гарантируется вдвойне. Правительства будут надзирать друг за другом, и вместе с тем каждое - надзирать за собой.

Второе. Для республики очень важно не только охранять общество от притеснений со стороны правителей, но и охранять одну его часть от несправедливости со стороны другой. У различных классов граждан неизбежно существуют различные интересы. Если общий интерес объединит большинство, права меньшинства могут оказаться под угрозой. Против этого зла есть только два средства: первое - создать силу, независимую от большинства, то есть от самого общества, второе -

разбить общество на такое большое число отдельных групп граждан, какое сделает любое объединение ради несправедливых целей маловероятным и, пожалуй, даже неосуществимым. Первое средство чаще в ходу у правителей, получивших власть по наследству или самих ее взявших. Защита эта не слишком надежна: сила, не зависящая от общества, может равно поддержать как несправедливые взгляды большинства, так и законные интересы меньшинства, а то и ополчиться против обоих. Второе средство будет воплощено в федеральной республике Соединенные Штаты. Пока вся власть в ней исходит и зависит от общества, само общество разделится на столько частей, интересов и групп, что правам отдельных граждан или меньшинства вряд ли сможет угрожать объединившееся заинтересованное большинство. При свободном правлении гражданские права должны быть в такой же безопасности, как и права религиозные. В первом случае их безопасность обеспечивается множеством интересов, во втором - множеством сект. В обоих случаях степень безопасности будет зависеть от числа различных интересов и числа сект, а это в свою очередь зависит от размеров территории страны и численности населения, подчиняющегося одному и тому же правительству. С этой точки зрения подлинная федеральная система может быть особенно рекомендована всем искренним и верным друзьям республиканского правления. Ибо ясно, что по мере того, как территория Союза будет слагаться из вступающих в него небольших конфедераций или штатов, деспотическому большинству будет все легче и легче объединяться, а возможность республиканского правления обезопасить права каждого гражданина - уменьшаться, и, следовательно, необходимо пропорционально укреплять положение и независимость членов правительства, которым одним дано обеспечить эту безопасность. Целью правления является справедливость.

170

Справедливость - цель гражданского общества. И к этой цели оно всегда стремилось и будет стремиться, пока ее не достигнет или пока в стремлении к ней не утратит самой свободы. В обществе, устроенном так, что более сильной партии ничего не стоит сплотиться и утеснить более слабую, вполне может, по правде говоря, воцариться анархия - точно так же, как в природе где более слабое существо не защищено от насилия со стороны более сильного. И так же как в последнем случае даже более сильным их положение постоянной неуверенности подсказывает выход в том, чтобы подчиниться власти, которая будет защищать и слабых и их самих, так же и гражданском обществе более мощные клики или партии постепенно, движимые тем же мотивом, придут к желанию иметь правительство, которое возьмет под свою охрану все партии, более слабые, равно как и более сильные. Нет сомнения, что если штат Род-Айленд, выйдя из конфедерации, окажется предоставленным самому себе шаткость прав, не обеспеченных при народном правлении на такой небольшой территории, приведет к постоянному произволу со стороны крамольного большинства, и очень скоро править штатом призовут власть, полностью независимую от народа, - призовет то самое большинство, чье неумелое правление доказало ее необходимость. В огромной по территории республике Соединенные Штаты, при обилии в ней различных интересов, партий и религиозных сект вряд ли возможно объединение большинства, взятого от всего общества в целом, с какой-либо иной целью, кроме утверждения справедливости и достижения общего блага. Таким образом, почти отпадает опасность для малой партии оказаться под пятой большой, а раз так, то почти отпадает и повод обеспечивать безопасность малой партии, вводя в правительство силы, независимые от большой партии или, иными словами, независимые от самого общества. Столь же безусловно, как, впрочем, и важно, хотя высказывались и противоположные мнения, следующее: чем больше общество - при условии, что оно существует в реальной среде, - тем оно способнее к самоуправлению. А к счастью, для *дела республики* эта реальная сфера может быть расширена до огромных размеров, если не бояться разумных преобразований и некоторого отклонения от *федерального принципа*.

Публий

171

ФЕДЕРАЛИСТ 78

Александр Гамильтон

Мая 28, 1788 г.

Теперь приступим к рассмотрению судебной системы предлагаемого правительства.

При анализе дефектов существующей конфедерации было ясно указано на необходимость федерального отправления правосудия. Менее всего нужно повторять соображения, на которых настаивали в этой статье, ибо уместность самого института теоретически не оспаривается. Были подняты лишь проблемы, касающиеся его устройства и размаха. Наши замечания соответственно ими и ограничатся.

Способ устройства, по-видимому, охватывает несколько вопросов. 1. Порядок назначения судей. 2. Срок их нахождения на своих постах. 3. Разделение судебной власти между различными судами и их отношения друг с другом.

Первый. Порядок назначения судей. Тот же самый, что и назначение должностных лиц Союза в целом, поскольку он подробнейшим образом рассмотрен в двух последних статьях, тут нет необходимости повторяться.

Второй. Срок нахождения судей на их постах. Это главным образом касается продолжительности их пребывания в должности, условий вознаграждения и мер предосторожности, обеспечивающих их ответственность.

Согласно плану конвента, все судьи, назначенные Соединенными Штатами, сохраняют свои посты, пока их повеление является безупречным, что соответствует конституциям штатов, получившим наибольшее одобрение, среди них конституция нашего штата. То, что противники плана поставили под сомнение его уместность, - серьезнейший симптом расстройств их восприятия и суждений, вызванный бешеным желанием изыскивать возражения. Введение критерия

172

безупречного поведения на время пребывания в судебной должности, несомненно, одно из самых ценных современных усовершенствований практика правления. При монархии это отличный барьер против деспотизма князя, при республике - не менее великолепный барьер против посягательств и угнетения со стороны избранного органа. Это наилучшее средство, которое может разработать любое правительство для обеспечения неуклонного, справедливого и беспристрастного исполнения законов.

При внимательном рассмотрении положения различных властей становится очевидным, что в правительстве, где они разделены, судебная власть из-за существа своих функций всегда менее всего опасна для политических прав, определенных конституцией, ибо у этой власти самые малые возможности для их нарушения или ущемления. Президент не только распределяет блага, но и держит меч сообщества. Законодательная власть не только распоряжается казной, но и предписывает правила, определяющие обязанности и права каждого гражданина. Судебная власть, с другой стороны, не имеет никакого влияния ни на меч, ни на казну, не касается ни силы, ни богатства общества и не может принимать решений, влекущих за собой активные действия. Можно справедливо заключить, что эта власть не обладает ни силой, ни волей, а выносит только суждения и в конечном счете зависит от помощи исполнительной власти для претворения их в жизнь.

Этот непредвзятый взгляд приводит к некоторым важным выводам. Становится неопровержимо ясным, что судебная власть слабейшая среди трех [54], она никогда не сможет успешно напасть на любую из остальных двух, и нужно проявить величайшую заботу, чтобы дать ей возможность защититься от них. Это равным образом доказывает, что, хотя в отдельных случаях суды могут притеснять, от них никогда не будет исходить угроза свободе народа, я разумею, конечно, пока судебная власть по-настоящему отделена от законодательной и исполнительной. Я согласен, что о

54 Прославленный Монтескье говорит о них: "Из упомянутых выше трех властей судебная почти ничто" ("О духе законов", т.7). - *Публий*

свободе не может быть и речи, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной властей [55]. И это доказывает, наконец, что если свободе нечего опасаться одной судебной власти, то она имеет все основания бояться союза судебной с любой из двух других властей; ибо все последствия этого союза скажутся в установлении зависимости первой от последней, несмотря на номинальное и кажущееся разделение; при естественной слабости судебной власти она постоянно находится в опасности

173

подчинения, запугивания или влияния равных ей властей. Поскольку ничто так не содействует ее твердости и независимости, как постоянство пребывания в должности, это справедливо является необходимой составной частью ее структуры, обеспечивающей ей положение как цитадели общественной справедливости и безопасности.

Полная независимость судов особенно важна в ограниченных конституциях. Под ограниченными конституциями я понимаю те, в которых содержатся определенные исключения в компетенции законодательной власти; например, нет парламентского осуждения виновного в государственной измене, не принимаются законы *ex post facto* и тому подобное. Ограничения этого рода на практике можно осуществить только через суды, задача которых объявлять все акты, противоречащие духу конституции, недействительными. Без этого все ограничения конкретных прав и привилегий ничего не значат.

Некоторые сложности в отношении права судов объявлять законодательные акты недействительными из-за того, что они противоречат конституции, явились следствием представления о превосходстве судебной власти над законодательной. Настаивают, что власть, имеющая возможность объявлять действия другой власти недействительными, по необходимости выше ее.

Эта доктрина играет большую роль во всех американских конституциях, и поэтому небесполезно кратко рассмотреть, на чем она основывается.

Не вызывает ни малейшего сомнения, что каждый акт делегированной власти, противоречащий духу поручения, в соответствии с которым он осуществляется, недействителен. Следовательно, ни один законодательный акт, противоречащий конституции, не может иметь силу. Отрицать это - значит утверждать, что заместитель выше главного лица, слуга выше хозяина, представители народа выше самого народа, что действующие во исполнение полномочий могут делать не только то, на что они уполномочены, но и что им запрещено.

Если станут утверждать, что законодательные органы - сами конституционные судьи своих прав и истолкование ими собственной роли обязательно для других органов, то можно ответить: это отнюдь не обязательно и никак не следует из какого-нибудь положения конституции. Другими словами, нельзя предполагать, что в конституции имеется в виду дать возможность представителям народа заместить волю избирателей своей волей. Куда более рационально предположить, что суды учреждают, чтобы служить промежуточными органами между народом и законодательной властью, дабы, помимо прочего, они держали ее в рамках предоставленной ей компетенции. Толкование законов - должная и свойственная судам сфера деятельности. Конституция является и

174

должна рассматриваться судьями как основной закон. Они должны определять ее значение, как и значение любых конкретных актов, исходящих от законодательного органа. Если при этом возникают непримиримые противоречия между ними, следует отдавать предпочтение высшим обязательствам, которые и имеют силу, или, другими словами, конституцию следует ставить выше статута, намерение народа выше намерений его представителей.

Этот вывод, однако, никоим образом не предполагает верховенства судебной власти над законодательной. Предполагается, что власть народа выше обеих этих властей и, когда воля законодательной, выраженная в ее статутах, противоречит воле народа, выраженной в конституции, судьи должны руководствоваться последней, а не первой. При принятии своих решений они обязаны иметь в виду основные законы, а не те, которые ими не являются.

Эти действия судов по своему усмотрению между двумя противоречащими законами иллюстрируют известное положение. Отнюдь необычно, что одновременно существуют два закона, сталкивающиеся полностью или частично друг с другом, и ни в одном из них нет статьи или формулировки, предусматривающей его отмену. В таких случаях обязанность суда отменить, а затем заново сформулировать их значение и сферу действий. Итак, путем справедливого истолкования они могут быть примирены друг с другом; разум и закон диктуют: это должно быть сделано. Где это неосуществимо, следует ввести в действие один, исключив другой. Практика, сложившаяся в судах при определении относительной действительности законов, заключается в отдаче предпочтения принятому последним, а не первым. Но это обычный способ толкования, не вытекающий из какого-нибудь закона, а отражающий характер и смысл событий. Это правило не предписывается условиями, принятыми законодателями, а принимается ими самими как соответствующее истине и потребностям жизни в качестве руководства при толковании законов. Суды сочли разумным, что между перекрещивающимися актами *равной* власти должно предпочесть последнее проявление ее воли.

Но что касается перекрещивающихся актов высшей и подчиненной, первоначальной и производной власти, характер и логика проблемы указывают, что в этом случае уместно следовать противоположному правилу. Они учат нас, что первоначальный акт высшей власти следует предпочесть последующим актам низшей и подчиненной власти, и, соответственно, когда данный статут противоречит конституции, долг суда придерживаться последней, игнорируя первый.

Можно без раздумий заявить: суды под предлогом неприятия заменят угодным им мнением конституционные намерения законодательного собрания. Это

175

вполне может случиться при наличии двух противоречащих статутов, равно как в каждом судебном решении по поводу любого статута. Суды должны высказываться о смысле законов, а если они склонятся к проявлению ВОЛИ вместо вынуждения СУЖДЕНИЙ, последствия будут такими же: замещение угодным им мнением мнение законодательного органа. Это суждение доказывает единственно, что в этом случае суды будут практически дублировать этот орган.

Если же рассматривать суды как оплоты ограниченной конституции против покушений законодателей, это соображение явится сильным аргументом в пользу постоянного пребывания на судебных должностях, ибо ничто не способствует так независимому духу судей, столь важному для верного исполнения их труднейшего долга.

Независимость судей в равной степени нужна для охраны конституции и прав человека от влияния дурных настроений, которые в результате ухищрений интриганов или стечения обстоятельств иногда распространяются в народе, и хотя они быстро уступают место лучшей информации и более взвешенным суждениям, но все же успевают дать толчок опасным нововведениям в правительстве и серьезному подавлению меньшинства в сообществе. Однако я верю, что друзья предлагаемой конституции никогда не согласятся с ее врагами [56] и не поставят под вопрос коренной принцип республиканского правления, в соответствии с которым народ имеет право изменять или отменять существующую конституцию, если сочтет ее не отвечающей его благополучию. Однако из этого принципа не следует, что представителям народа, если большинство их избирателей поддастся преходящим настроениям, не совместимым с существующей конституцией, будет по этой причине дозволено нарушать указанные положения или что суды будут в большей степени обязаны смотреть сквозь пальцы на такие нарушения, чем

56См. протест меньшинства конвента Пенсильвании, речь Мартина и т.д. - Публий

когда они - результат интриг в представительном органе. Пока народ торжественным и авторитетным актом не аннулировал или не изменил установленную форму, она связывает его коллективно и индивидуально, и никакие предположения или даже знание настроений народа не могут оправдать отхода его представителей от этой формы до принятия упомянутого акта. Легко усмотреть, что от судей потребуется необычная твердость выполнять свой долг верных защитников конституции перед лицом вторжений законодателей, подстрекаемых голосом большинства сообщества.

Но независимость судей чрезвычайно важна не только из-за последствий распространения дурных настроений в обществе, что наносит ущерб конституции. Ведь они не идут дальше нарушения личных прав данных классов граждан

176

принятием несправедливых, пристрастных законов. Здесь твердость судьи имеет громадное значение для смягчения жесткости этих законов и ограничена сферы их действия, что не только умерит непосредственный вред от уже принятых, но послужит для законодательного органа сдерживающим началом при принятии новых. Усмотрев, что на пути претворения незаконных намерений встретятся трудности из-за щепетильности судов, законодатели будут вынуждены по тем же мотивам несправедливости ограничить свои попытки. Это обстоятельство призвано было оказать большое влияние на наше правительство однако лишь немногие знают о нем. Блага честности и умеренности судебного сословия уже ощутили более чем в одном штате; и хотя они, возможно, не понравились вынашивающим злоешие планы, но заслужили уважение и одобрение всех добродетельных и бескорыстных. Все достойные люди должны ценить все что способствует рождению и укреплению описанного настроения в судах, ибо никто не может быть уверенным, что завтра не станет жертвой духа несправедливости, от которого сегодня он в выигрыше. И каждый должен ныне прочувствовать: неизбежное развитие этого духа подорвет основы общественной: и частного доверия, введет вместо них всеобщее недоверие и страдание.

Такой непоколебимой и всеобщей верности конституции и правам отдельных лиц, которые, как мы понимаем, необходимы в судах, конечно, нельзя ожидать от судей, временно занимающих свои посты. Периодические назначения как бы их ни регулировали и кто бы их ни делал, так или иначе фатальны для необходимой им независимости. Если предоставить это право либо президенту либо законодательному собранию, то возникнет опасность недолжного угодничества перед инстанцией, имеющей его; если обоим, то возникнет нежелание рисковать навлечь недовольство той или другой; если народу или лицам, избранным им для особой цели, то они очень захотят искать популярности, причем будут утверждать, что не ищут ничего, кроме согласия с конституцией и законами.

Есть еще один очень весомый довод в пользу постоянного пребывания на постах в судебной системе, являющийся производным от характера требований, предъявляемых к их держателям. Часто совершенно правильно утверждалось, что объемистый кодекс законов - одно из неудобств, по необходимости связанное с преимуществами свободного правления. Для того чтобы избежать произвольных решений в судах, необходимо, чтобы их связывали жесткие правила и прецеденты, которые служат для определения и указания долга в каждом рассматриваемом ими деле. Легко усмотреть в различных спорах, порожденных глупостью и испорченностью человечества

177

что протоколы этих прецедентов по необходимости разрастутся до невероятных размеров и потребуются длительное и трудоемкое исследование, чтобы достаточно изучить их. Отсюда вытекает, что только немногие люди в обществе обладают достаточным знанием законов, чтобы претендовать на должности судей. А сделав поправку на обычную порочность человека, выясним, что есть еще меньше лиц, сочетающих требующуюся порядочность с потребными знаниями. Эти соображения указывают, что у правительства не будет большого выбора между подходящими кандидатурами, а перспектива временного пребывания в должности, естественно, отобьет охоту у таких людей бросать выгодную практику и занимать места на судейской скамье, что приведет к

передаче отправления правосудия в руки менее способных и менее подготовленных успешно и достойно осуществлять его. При нынешнем положении нашей страны и тех условиях, которые будут существовать в ней в течение длительного времени, связанные со всем этим невыгоды могут быть большими, чем представляется на первый взгляд, но все же меньшим из возможных зол.

В целом нет никаких оснований сомневаться в том, что конвент поступил мудро, заимствовав из конституций, принятых за модель, критерий *безупречного повеления* для определения срока пребывания на судебных должностях; и, не ставя это в вину предложенному плану, нужно отметить: он был бы ущербным, если бы в нем отсутствовал этот важный аспект хорошего правления. Опыт Великобритании блистательным образом показывает выдающееся превосходство этого института.

Публий

178

Приложение 3

ПРЕЗИДЕНТЫ США

| № п/п | Президент | Партийная принадлежность | Срок пребывания в должности | Возраст вступления в должность | Главные соперники |
|-------|-------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| 1. | Джордж Вашингтон | Федералист | 1789-1797 | 57 | - |
| 2. | Джон Адамс | Федералист | 1797-1801 | 61 | Томас Джефферсон |
| 3. | Томас Джефферсон | Демократический республиканец | 1801-1809 | 57 | Аарон Бэрр С.С.Пинкни |
| 4. | Джеймс Медисон | Демократический республиканец | 1809-1817 | 57 | С.С.Пинкни Де Вит Клинтон |
| 5. | Джеймс Монро | Демократический республиканец | 1817-1825 | 58 | Руфус Кинг Джон Квинси Адаме |
| 6. | Джон Куинси Адамс | Демократический республиканец | 1825-1829 | 57 | Эндрю Джексон |
| 7. | Эндрю Джексон | Демократ | 1829-1837 | 61 | Джон Квинси Адаме Генри Клей |
| 8. | Мартин Ван Бурен | Демократ | 1837-1841 | 54 | Уильям Харрисон Хью Уайт |

| | | | | | |
|-----|-----------------------|---------------|---------------------------------------|----|-------------------------------------------------------------------|
| 9. | Уильям Генри Харрисон | Виг | 1841 (умер естественной смертью) | 68 | Мартин Ван Бурен |
| 10. | Джон Тайлер | Виг | 1841-1845 | 51 | Бывший Вице-президент. Получил должность после смерти У.Харрисона |
| 11. | Джеймс К. Полк | Демократ | 1845-1849 | 49 | Генри Клей |
| 12. | Захари Тейлор | Виг | 1849-1950 (умер естественной смертью) | 64 | Льюис Касс |
| 13. | Милард Филмор | Виг | 1850-1853 | 50 | Бывший Вице-президент. Получил должность после смерти З.Тейлора |
| 14. | Франклин Пирс | Демократ | 1853-1857 | 48 | Уинфилд Скотт |
| 15. | Джеймс Бьюкенен | Демократ | 1857-1861 | 65 | Джон Фримонт |
| 16. | Авраам Линкольн | Республиканец | 1861-1865 (убит) | 52 | Джон Брекин-ридж |

| | | | | | |
|-----|--------------------|---------------|-------------|----|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 17. | Эндрю Джонсон | Республиканец | 1865-1869 | 56 | Джордж Мак-клелан Бывший Вице-президент. Получил должность после смерти А.Линкольна |
| 18. | Улис С. Грант | Республиканец | 1869-1877 | 46 | Горацио Сеймур Хорас Грили |
| 19. | Рутерфорд Б. Хайес | Республиканец | 1877-1881 | 54 | Самуэль Тилден |
| 20. | Джеймс А. Гарфилд | Республиканец | 1881 (убит) | 49 | Уинфилд Хэнкок |
| 21. | Честер А.Артур | Республиканец | 1881-1885 | 50 | Бывший Вице-президент |
| 22. | Гровер Кливленд | Демократ | 1885-1889 | 47 | Джеймс Г. Блэйн |
| 23. | Бенджамен Харрисон | Республиканец | 1889-1893 | 55 | Гровер Кливленд |

180

| | | | | | |
|-----|-----------------------------------------|---------------|---------------------------------------|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 24. | Гровер Кливленд | Демократ | 1893-1897 | 55 | Бенджамен Харрисон |
| 25. | Уильям Маккинли | Республиканец | 1897-1901 (убит) | 54 | Уильям Брайан |
| 26. | Теодор Рузвельт | Республиканец | 1901-1909 | 42 | Бывший Вице-президент. Получил должность после гибели Маккинли, затем был избран. Главный соперник - Алтон Паркер |
| 27. | Уильям Тафт | Республиканец | 1909-1913 | 51 | Уильям Брайан |
| 28. | Вудро Уилсон | Демократ | 1913-1921 | 56 | Теодор Рузвельт Чарльз Хьюз |
| 29. | Уоррен Г. Хардинг | Республиканец | 1921-1923 (умер естественной смертью) | 56 | Джеймс Конне |
| 30. | Кэлвин Кулидж | Республиканец | 1923-1929 | 51 | Бывший Вице-президент. Получил должность после смерти У.Г.Хардинга. Затем был избран. Главный соперник - Джон Дэвис |
| 31. | Херберт Гувер | Республиканец | 1929-1933 | 54 | Альфред Е. Смит |
| 32. | Франклин Д. Рузвельт (избирался 4 раза) | Демократ | 1933-1945 (умер естественной смертью) | 51 | Герберт Гувер Альфред Лэндон Уэндел Уилки |

| | | | | | |
|-----|-----------------|----------|-----------|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 33. | Гарри С. Трумэн | Демократ | 1945-1953 | 60 | Томас Дьюи Бывший Вице-президент. Получил должность после смерти Ф.Д.Рузвельта, затем был избран. Главный соперник - Томас Дьюи |
|-----|-----------------|----------|-----------|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | | | |
|-----|-------------------|---------------|--------------------------------------|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 34. | Дуайт Эйзенхауэр | Республиканец | 1953-1961 | 62 | Эдлай Стивенсон |
| 35. | Джон Ф. Кеннеди | Демократ | 1961-1963 (убит) | 43 | Ричард Никсон |
| 36. | Линдон Б. Джонсон | Демократ | 1963-1969 | 55 | Бывший Вице-президент. Получил должность после смерти Дж.Ф.Кеннеди, затем был избран. Главный соперник - Барри Голдуотер |
| 37. | Ричард М. Никсон | Республиканец | 1969-1974 (ушел в отставку 09.08.74) | 56 | Губерт Хэмфри Джордж Макговерн |
| 38. | Джеральд Р. Форд | Республиканец | 1974-1977 | 61 | Бывший Вице-президент. Получил должность после отставки Р.Никсона |
| 39. | Джеймс Э. Картер | Демократ | 1977-1981 | 52 | Джеральд Р. Форд |
| 40. | Рональд Рейган | Республиканец | 1981-1989 | 69 | Джеймс Э. Картер Уолтер Ф. Мондейл |
| 41. | Джордж Буш | Республиканец | 1989-1993 | 64 | Майкл С. Дукакис |
| 42. | Билл Клинтон | Демократ | 1993-1997 1997- | 46 | Джордж Буш Роберт Доул |

ВИЦЕ-ПРЕЗИДЕНТЫ США

| № п/п | Вице-президент | Срок пребывания в должности | Партийная принадлежность | Президент |
|-------|--------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1. | Джон Адамс | 1789-1797 | Федералист | Джордж Вашингтон |
| 2. | Томас Джефферсон | 1797-1801 | Демократический республиканец | Джон Адаме |
| 3. | Аарон Бэрр | 1801-1805 | Демократический республиканец | Томас Джефферсон |
| 4. | Джордж Клинтон | 1805-1809 | Демократический республиканец | Томас Джефферсон |
| 5. | Джордж Клинтон | 1809-1812 | Демократический республиканец | Джеймс Медисон |
| 6. | Элбридж Джерри | 1813-1814 | Демократический республиканец | Джеймс Медисон |
| 7. | Дэниэл Д. Томпкинс | 1817-1825 | Демократический республиканец | Джеймс Монро |
| 8. | Джон С. Кэлхоун | 1825-1829 | Демократический республиканец | Джон Куинси Адаме |
| 9. | Джон С. Кэлхоун | 1829-1832 | Демократический республиканец | Эндрю Джексон |

183

| | | | | |
|-----|--------------------|-----------|---------------|--------------------|
| 10. | Мартин Ван Бурен | 1833-1837 | Демократ | Эндрю Джексон |
| 11. | Ричард М. Джонсон | 1837-1841 | Демократ | Мартин Ван Бурен |
| 12. | Джон Тайлер | 1841 | Демократ | Уильям Г. Харрисон |
| 13. | Джордж М. Даллас | 1845-1849 | Демократ | Джеймс К. Полк |
| 14. | Миллард Филмор | 1849-1850 | Виг | Захари Тейлор |
| 15. | Уильям Р. Кинг | 1853 | Демократ | Франклин Пирс |
| 16. | Джон С. Брекинридж | 1857-1861 | Демократ | Джеймс Бьюкенен |
| 17. | Ганнибал Хэмлин | 1861-1865 | Республиканец | Авраам Линкольн |
| 18. | Эндрю Джонсон | 1865 | Республиканец | Авраам Линкольн |
| 19. | Шуайлер Колфакс | 1869-1873 | Республиканец | Улис С. Грант |
| 20. | Генри Уилсон | 1873-1875 | Республиканец | Улис С. Грант |
| 21. | Уильям А. Уилер | 1877-1881 | Республиканец | Рутерфорд Б. Хайес |
| 22. | Честер А. Артур | 1881 | Республиканец | Джеймс А. Гарфилд |
| 23. | Томас А. Хендрикс | 1885 | Демократ | Гровер Кливленд |
| 24. | Леви П. Мортон | 1889-1893 | Республиканец | Бенджамен Харрисон |
| 25. | Эдлай Е. Стивенсон | 1893-1897 | Демократ | Гровер Кливленд |

| | | | | |
|-----|--------------------|-----------|---------------|----------------------|
| 26. | Гаррет А. Хобарт | 1897-1899 | Республиканец | Уильям Маккинли |
| 27. | Теодор Рузвельт | 1901 | Республиканец | Уильям Маккинли |
| 28. | Чарльз У. Фэрбэнкс | 1905-1909 | Республиканец | Теодор Рузвельт |
| 29. | Джеймс С. Шерман | 1909-1912 | Республиканец | Уильям Тафт |
| 30. | Томас Р. Маршалл | 1913-1921 | Демократ | Вудро Уилсон |
| 31. | Кэлвин Кулидж | 1921-1923 | Республиканец | Уоррен Г. Хардинг |
| 32. | Чарльз Д. Дэвис | 1925-1929 | Республиканец | Кэлвин Кулидж |
| 33. | Чарльз Кэртис | 1929-1933 | Республиканец | Герберт Гувер |
| 34. | Джон Н. Гарнер | 1933-1941 | Демократ | Франклин Д. Рузвельт |

184

| | | | | |
|-----|----------------------|-----------|---------------|----------------------|
| 35. | Генри А. Уоллес | 1941-1945 | Демократ | Франклин Д. Рузвельт |
| 36. | Гарри С. Трумэн | 1945 | Демократ | Франклин Д. Рузвельт |
| 37. | Элбен У. Баркли | 1949-1953 | Демократ | Гарри С. Трумэн |
| 38. | Ричард М. Никсон | 1953-1961 | Республиканец | Дуайт Д. Эйзенхауэр |
| 39. | Линдон Б. Джонсон | 1961-1963 | Демократ | Джон Ф. Кеннеди |
| 40. | Губерт Хэмфри | 1965-1969 | Демократ | Линдон Б. Джонсон |
| 41. | Спиро Т. Эгню | 1969-1973 | Республиканец | Ричард М. Никсон |
| 42. | Джеральд Р. Форд | 1973-1974 | Республиканец | Ричард М. Никсон |
| 43. | Нельсон А. Рокфеллер | 1974-1977 | Республиканец | Джеральд Р. Форд |
| 44. | Уолтер Ф. Мондейл | 1977-1981 | Демократ | Джеймс Э. Картер |
| 45. | Джордж Буш | 1981-1989 | Республиканец | Рональд Рейган |
| 46. | Данфорд Квэйл III | 1989-1993 | Республиканец | Джордж Буш |
| 47. | Альберт Гор, младший | 1993- | Демократ | Билл Клинтон |

185

Приложение 5

ПРЕДСЕДАТЕЛИ ВЕРХОВНОГО СУДА США

| Судья | Срок пребывания на посту |
|------------------|--------------------------|
| Джон Джей | 1789-1795 |
| Джон Рутледж | 1795 |
| Оливер Элсуорт | 1795-1799 |
| Джон Маршалл | 1801-1835 |
| Роджер Б. Тани | 1836-1864 |
| Сэлмон П. Чейс | 1864-1873 |
| Моррисон Р. Уайт | 1874-1888 |

| | |
|--------------------|-----------|
| Мелвил У. Фуллер | 1888-1910 |
| Эдвард Д. Уайт | 1910-1921 |
| Уильям Г. Тафт | 1921-1930 |
| Чарльз Эванс Хьюз | 1930-1941 |
| Харлан Ф. Стоун | 1941-1946 |
| Фредерик М. Винсон | 1946-1953 |
| Эрл Уоррен | 1953-1969 |
| Уоррен Е. Бергер | 1969-1986 |
| Уильям Г. Ренквист | 1986- |

186

Приложение 6

ВЕРХОВНЫЙ СУД США

| Судья | Год рождения | Год назначения | При каком президенте были назначены |
|----------------------------------------|--------------|----------------|-------------------------------------|
| Уильям Г. Рейнквист(председатель суда) | 1924 | 1971 | Ричард М. Никсон |
| Джон Пол Стивенс | 1920 | 1975 | Джеральд Р. Форд |
| Сандра Дэй О'Коннор | 1930 | 1981 | Рональд Рейган |
| Антонин Скалиа | 1936 | 1986 | Рональд Рейган |
| Энтони М. Кеннеди | 1936 | 1987 | Рональд Рейган |
| Дэвид Г. Соутер | 1939 | 1990 | Джордж Буш |
| Кларенс Томас | 1948 | 1991 | Джордж Буш |
| Рут Бадер Гинзбург | 1933 | 1993 | Билл Клинтон |
| Стивен Г. Брейер | 1938 | 1994 | Билл Клинтон |

186

АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

- **А**
- Автономия 28, 57
- Агентства 42, 57, 93, 94, 95
- Администрация 39, 42, 49, 50, 72-75, 78, 80, 95, 109, 112
- Акцизы 35, 128
- Апелляция 119
- Ассигнования 36, 49, 51, 53, 57, 60, 72, 93, 128
- **Б**
- Белый дом 62, 68, 70, 74, 75, 77-82, 110
- Билль 46-49, 53, 55, 59, 87, 89, 109, 112
- - об опале 29, 37, 130, 131
- - о наказании и взыскании 130
- - о правах (американский) 17, 32, 142
- - о правах 1689 г. (английский) 13
- Божественное право 17
- Бюджет 19, 59, 42, 49, 50, 73, 79, 80
- **В**
- Великая Хартия Вольностей (Magna Carta) 13
- Верховный Суд США 12, 24, 28, 30, 32, 36, 69, 72, 97, 98, 100, 102-105, 107, 108, 110-120, 128, 134, 135, 157, 186
- Верховные суды штатов 107-109, 112, 113, 119
- Ветви власти 17, 24, 30, 34, 36, 62-64, 75, 80, 85, 86, 105, 114, 167, 169
- Вето 30, 39-41, 71, 85-87, 91, 127, 169
- Вице-президент 26, 58, 59, 65-68, 70, 77-80, 83-85, 124, 131-134, 144, 145, 147, 151, 152, 154, 80, 181, 183
- Военно-морской флот 30, 37
- Временное большинство 30
- Выборщики 26, 29, 131, 132, 144, 145, 147, 149, 154
- Выборы 25, 28, 38, 42, 49, 54, 56, 65, 69, 74, 85, 114, 123-125, 131, 144, 145, 147, 149, 152, 154, 155, 160, 166
- **Г**
- Глава государства 62, 74, 90, 92
- Главнокомандующий 63, 72, 74, 89, 90, 133
- Главный кнут 50, 58
- Государственная власть 11-13, 17, 19, 21, 22, 25, 28-31, 34, 35, 37, 62, 72, 74
- Государственные - институты 12, 28
- - сферы 31
- Государственный
- - механизм 24, 28, 38, 57
- - секретарь 70, 79, 81, 94, 111
- Группа
- - давления 39, 55, 57, 80
- - поддержки 39
- **Д**
- Дебаты 22, 35, 40, 41, 43, 46-48, 126
- Декларация Независимости 1776 г. 16, 17
- Департамент 20, 29, 36, 37, 79, 80, 82, 85, 92-94, 129, 133, 134, 166
- Дипломатические
- - отношения 92
- - представители 104

187

- *Дискреционные полномочия* 104, 113
- *Договоры* 30, 31, 37, 71, 72, 88, 92, 93, 131, 134, 135, 138, 165
- *Доктрина* 17, 35, 117, 174
- *Должностные лица* 13, 29, 36, 37, 63, 85, 110,
- 123, 124, 129, 130, 133, 134, 138, 147, 165-167, 172
- **Е**
- *"Естественное право"* 16
- *"Естественный закон"* 23
- **Ж**
- *Жалобы* 29, 42, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 112, 142
- **З**
- *Законодательная власть* 12, 17, 18, 24, 30, 35-37, 50, 85, 122, 129, 164-
- Избирательные округа 44
- Иммиграция 57
- Иммунитет 35, 126, 136
- Империя 12
- "Имперская президентура" 54
- Импичмент 30, 68, 69, 113, 123-125, 133, 134, 136
- Индивидуальные права и свободы 12, 17, 28
- Иностранные государства 19, 31, 37, 93, 128,
- 130, 131, 135, 144
- Институты 12, 28, 64, 68, 69, 71, 72, 96-98, 167, 172, 178
- Исполнительная власть 12, 18, 20, 21, 23, 24, 25-27, 30, 36, 54, 57, 62, 63, 68, 85, 86, 93, 94, 96, 97, 109, 112-114, 123, 124, 131, 137, 138, 147, 149, 167-169, 173

- 167,169,173,174
- Законодательные
- -акции 28
- -собрания (*Legislature*) 13, 18, 21, 22, 24, 25, 27, 115, 122, 124, 125, 129, 131, 137, 138, 142, 144, 146-150, 152, 153, 155, 165, 175, 177
- Законодательный процесс 85, 88
- Законодательство штатов 31, 106, 116
- Законопроекты 38, 40, 41, 46-49, 52, 53, 54-56, 58, 86
- Законы 12, 15-17, 26-29, 34-40, 45-48, 51, 52, 61, 68-70, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 100, 101, 103, 108-111, 115, 121, 123, 125-130, 136, 138
- -о судоустройстве 98, 103, 110, 111, 126,127
- -противодействия (*ex post facto*) 29, 37, 130
- -федеральные 31, 32, 100, 110, 111, 138
- Запреты 19-21, 25, 29, 37, 73, 130, 138, 142,143, 146, 147, 154, 155
- Здравоохранение 31, 70, 81, 82
- **И**
- Избиратели 29, 38, 42-45, 49, 50, 55, 71, 122, 149, 160, 174, 176
- Избирательная кампания 44, 71, 80

- Исполнительные
- акты 31
- департаменты (министерства) 20, 36, 133, 166
- службы 30
- - соглашения 93
- Исполнительный приказ 90
- **К**
- Кабинет 28, 67, 70, 75, 77, 79-82, 88
- Календарь палаты 40, 49
- Казначейство 36, 38, 126, 130, 131
- Кандидаты 24, 26, 44, 58, 64, 65, 83,145, 160
- "Карманное вето" 86, 87, 127
- Кнуты 50, 58
- Кокус 50, 56
- Колониальные хартии 17
- Колонии 13, 14, 16, 17, 123
- Комитеты-конференции 55, 58
- Компетенция 29, 35, 36, 97, 100, 106, 128, 133, 150, 174
- Компромисс 11, 22-25, 34, 39, 55, 86, 97, 119
- Конгресс 12, 15, 16, 18-25, 29, 30, 32, 34-50, 53-60, 62-64, 66-73, 75, 81, 84, 85, 93, 96-98, 100, 104, 109, 111, 114, 116, 117, 122, 123, 125-138, 142, 144, 146, 148-155, 164, 165

188

- Конгрессмен 35, 38, 39, 42-44, 47-49, 54-56, 58, 65, 66, 126
- Консенсус 24, 47
- Конституции штатов 17, 105
- Конституционное Собрание (Конвент) 11, 15, 21-23, 34, 63, 138, 139, 141, 172, 176, 178
- Конституционный судебный надзор 32, 98, 109-112, 114-116
- Конституция 11-13, 15, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 28-32, 34-37, 58, 59, 62-64, 67-70, 72, 79, 84-86, 89, 93, 95, 97, 98, 102, 103, 105, 106, 109-112, 116-118, 122, 123, 129-135, 137-139, 141, 142, 144, 145, 147, 149, 150, 152, 153, 161, 162, 164-167, 169, 172-178
- Континентальный Конгресс 15,16,18-20, 22, 23
- Конфликты 14, 24, 25, 28, 31, 39, 42, 71, 85, 89, 102
- Концентрация власти 24, 30
- **Л**
- Лидер
- -большинства 58

- Основные права граждан 13, 30
- "Отцы-основатели" 11, 12, 18, 27, 35, 64, 68,89, 109, 139
- Охрана общественного порядка 31
- **П**
- Палата Представителей 24-28, 38-41, 43, 45-49, 51-55, 58, 61, 67-71, 77, 85, 86, 122, 123, 126, 127, 132, 145, 152, 155
- Парламент
- -британский 13, 35
- -двухпалатный 24
- -однопалатный 18, 24
- Парламентские
- -следователи 42
- -слушания 42
- Партийная
- -дисциплина 59
- -стратегия 58
- Переговоры 21, 47, 55, 83, 89, 92, 93, 102
- Петиция 13, 21, 29, 48, 142
- Пленарные заседания 41, 46, 58
- Подкомитеты 40, 41, 50-53, 56, 57
- Подоходный налог 36, 148
- "Политический вопрос" 113

- -меньшинства 59
- -партийный 55, 57, 59
- **М**
- Международные
- -дела 37, 55, 57, 90
- -отношения 83, 90
- Местное самоуправление 31, 171
- Монархия 12, 23, 28
- **Н**
- Налоги 13,14, 19, 25, 29, 35, 36, 39, 63, 73,117, 123, 128-130, 148, 149, 154, 159
- Наследственная власть 28
- Национальная
- -безопасность 75, 77-79, 84, 89
- -гвардия 63, 128, 129, 149
- Неформальные контакты 92
- Нижестоящие суды 30, 32, 36, 97, 108, 135
- Нижняя палата 24, 69, 122, 126
- **О**
- Объединенные комитеты 50, 54, 79
- Полномочия 17, 27, 29, 30, 31, 35, 37, 42, 51,57, 63, 67, 68, 73, 80, 85, 86, 90, 91, 104,109,111,113,116,117,125,127-129,131,133-135,144, 149, 151, 161, 165, 166, 174
- Поправки 19, 28, 29, 36, 38-40, 48, 52, 67,68, 84, 116, 118, 123-126, 130-132, 135-138,142-144, 146, 148-155, 178
- Послы 92, 104, 134, 135
- Постоянные комитеты 40, 41, 50-55
- Почтовая служба 30, 37, 51, 95, 128
- Пошлина 14, 19, 20, 25, 29, 36, 128-131
- "Правило об исключении" 118
- Правительство 13, 14, 16, 17, 19-21, 23, 25, 27,29, 34, 37-39, 42, 61, 72-74, 85, 89, 90,92-94, 101, 128, 129, 132, 142, 145, 154,156, 158,160-162,166,168-170,172,173,176-178
- - федеральное 19, 34, 74, 166

189

- Правительственные программы 72, 81
- Правосудие 28, 98, 107, 109, 119, 122, 137, 172,178
- Председатели
- комитетов 56, 57, 60, 77
- Сената 59, 60, 67, 70, 124, 132, 145
- Представительное правление 23, 24
- Президент 12-15, 22, 23, 25, 26, 28-30, 32, 36, 38, 40, 41, 55, 59, 61-94, 96, 103, 109-112, 116, 124, 127, 131-134, 139, 144, 145, 147, 151-155, 156, 166, 173, 177, 179, 186
- Прецедент 32, 72, 108, 111, 115-120, 177, 178
- Принцип
- ограниченной государственной власти 12, 29, 34
- представительного правления 24, 34
- - разделения властей 11, 30, 63, 64, 167
- Прямая демократия 28
- **С**
- Сборы 35, 131
- Сенат 25, 26, 28-30, 38, 40, 43, 45-47, 49, 52-54, 57-61, 65, 67, 69, 70, 72, 77, 85, 86, 88, 92, 94, 103, 114, 122, 124, 126, 127, 132, 134, 138, 145, 149, 152, 155, 166
- Сенаторы 35, 38, 39, 42-44, 46, 47, 53-55, 57, 59, 60, 65, 66, 71, 85, 124-126, 131, 134, 138, 145, 147, 149, 151, 154, 155, 165
- - система 18, 20, 24, 29, 97-99, 104-106, 172
- Судебные
- дела 32, 143, 144
- округа 100
- решения 31,112,115,120,136,159,175,177
- Суды
- апелляционные 98, 101-108
- второй инстанции 101, 113
- королевские 14
- национальной юрисдикции 96
- окружные 98-102, 105, 106
- первой инстанции 102, 104, 106, 110
- присяжных 14, 101, 136, 143
- федеральные 30, 32, 97-102, 116, 118
- штатов 20, 98,100, 102, 104, 105,112
- Сухопутные силы 30, 37, 129, 143
- **Т**
- Теория федерального превосходства 116
- Торговые тарифы 20, 25
- **Ф**
- Федерализм 31, 98, 144
- "Федералист" 109, 156, 162, 164, 167, 172
- Федералисты 97, 110
- Федеральная власть 20, 31,110,115,117,162,164
- Федеральные
- войска 63
- органы 21, 31, 117
- Федерация 37, 61, 85
- Флибустьерство 46
- Фонды 44, 57, 73, 91, 93, 95, 96

- Сессия 35, 38, 52, 67, 123-126, 134, 144, 151
- Система сдержек и противовесов 30, 62, 63, 84
- Совет национальной безопасности 79
- Соглашения с иностранными государствами 31, 90, 93
- Специальные комитеты Конгресса 40, 48, 50, 53-55, 57, 58, 70, 74
- Спикер 40, 58, 67, 70, 123
- "Статьи Конфедерации" 18-22, 23, 62, 97, 165
- Судебная
 - - власть 17, 18, 24, 30, 36, 98, 102, 105, 109, 112, 116, 135, 138, 144, 147, 165, 167, 172, 175
- Фрагментация власти 57
- Фракция 23, 30, 50, 56, 58
- Функции Конгресса 36
- **Ц**
- Центральная власть 31, 34, 110
- ЦРУ 57, 79
- **Ю**
- Юрисдикция 36, 48, 98, 100, 106, 107, 113, 116, 117, 135, 137, 146, 150