

В.В. СОГРИН

Ветви государственной власти в США: эволюция, взаимодействие, соперничество

Среди основополагающих принципов американского государства исследователи неизменно называют разделение властей (как образно изъяснился один из известных американских ученых, "если все дороги ведут в Рим, то все вопросы американского управления рано или поздно сводятся к разделению властей" [1, с. 34]). Принцип разделения властей, как и дополняющий его принцип "сдержек и противовесов", составляли главный нерв внутренних взаимоотношений в американском государстве на протяжении всей его истории. От соотношения, взаимодействия и конфликта исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти зависела не только архитектура самого государства, но и характер, и все содержание его внутренней и внешнеполитической деятельности.

* * *

По мнению большинства исследователей, в новейшее время центральное место в государственной системе США заняла исполнительная, в первую очередь президентская, власть. Водоразделом в истории президентской власти стало правление Ф. Рузвельта. Президентская власть дорузвельтовской эпохи обозначается как традиционная, а рузвельтовской и послерузвельтовской эпох - как современная. Главное отличие второй от первой заключалось в возрастании полномочий исполнительной власти и превращении президента в доминирующую фигуру государственного управления.

Начиная с эпохи Рузвельта, расширение президентских полномочий закреплялось в важных институциональных нововведениях. Воплощались они не в писаной а в "живой" конституции (она включает огромное количество неписаных правил и толкований, скрытых, "подразумеваемых" и иных неявных полномочий, прав и прерогатив, которые не заключены в непосредственных конституционных принципах, но выводятся из них с помощью логических умозаключений, часто необычайно изощренных, той или иной ветвью власти. - *Авт.*).

История современного президентства в свою очередь может быть разделена на три этапа. Период от Рузвельта до Р. Никсона (1933-1974 годы), следуя определению, которое было введено известным историком А. Шлезингером-младшим [2], обозначают как имперское президентство. Период правления Д. Форда и Д. Картера можно назвать ослабленным президентством. Правление Р. Рейгана позволительно охарактеризовать как восстановленное президентство [3, р. 72].

В эпоху Рузвельта важнейшим институциональным нововведением явилось создание Исполнительного управления президента (ИУП), организованного в соответствии

С о г р и н Владимир Викторович - доктор исторических наук, профессор Московского государственного института международных отношений.

с Актом о реорганизации 1939 года. Со временем этот институт, который существует параллельно с кабинетом министров и о котором Конституция США ни словом не упоминает, постоянно расширял сферу своей деятельности, выдвинувшись на одно из центральных мест в системе исполнительной власти. В годы Второй мировой войны в него входило четыре учреждения, в последующем добавилось более десяти. Главными среди них стали Аппарат Белого дома, Административно-бюджетное управление, Национальный совет безопасности, Центральное разведывательное управление, Совет по внутренней политике, Совет по планированию национальных ресурсов, Совет экономических консультантов. Эволюция ИУП свидетельствовала в пользу вывода о возрастании личной власти президента [4, 5].

Важным источником разрастания власти президента стало расширение его собственных полномочий. В эпоху традиционного президентства у главы исполнительной власти были две главные группы полномочий. Во-первых, это полномочия, прямо указанные в конституции, и во-вторых, так называемые подразумеваемые полномочия, которые в конституции не указаны, но вытекают из государственно-должностных обязанностей президента. В новейшее время важное значение приобрели новые группы полномочий, среди них чрезвычайные, присваиваемые самим президентом явочным порядком в ситуации, которую он считает кризисной, а также делегированные, которыми президента в чрезвычайной ситуации стал наделять уже Конгресс США. Ярким примером делегированных полномочий можно считать чрезвычайные полномочия, предоставленные Рузвельту Конгрессом США в начале Второй мировой войны. В последующем эти полномочия активно использовались президентами США уже в условиях холодной войны [6].

Отличительной чертой эволюции президентства в новейшее время стало разрастание не только закрепленной за ним конституцией исполнительной власти, но также законодательных полномочий. По конституции законодательные полномочия президента сводятся к праву законодательного вето, вытекающему из принципа сдержек и противовесов. Этим правом глава исполнительной власти пользовался в новейшее время более активно, чем в эпоху традиционного президентства. Об этом говорят следующие данные (см. табл. 1) [7, р. 276, 277; 3, р. 78, 79].

Как видно, преодолеть президентское вето весьма трудно (для этого требуется, как минимум, две трети голосов законодателей). За всю историю американского государства конгрессменам удалось преодолеть только 2,5% президентских вето, что свидетельствует об огромных возможностях президента влиять на законодательный процесс. Но в новейшее время возросла даже не столько негативно сдерживающая, сколько позитивная законодательная власть президента.

Многие исследователи считают, что в новейшее время именно президент стал в США главным законодателем страны (первым такое мнение высказал К. Росситер) [4]. Со времен Рузвельта приобрели институциональный характер законодательные инициативы президента, оформившиеся в виде подробно прописанных законопроектов, регулярно направляемых в Конгресс. Также со времен Рузвельта резко возросли количество и роль исполнительных указов президента, которые обладают таким же обязательным характером, как и законы Конгресса.

В наибольшей мере президенты потеснили законодательную ветвь в сфере международных соглашений. Важное значение имело решение Верховного суда 1936 года, объявившего внешнеполитические решения "неотъемлемым" правом президентской власти [8, р. 94]. Динамика международных договоров, утверждаемых законодателями, и международных соглашений исполнительной власти выглядит следующим образом (см. табл. 2) [7, р. 278].

В новейшее время президенты сохранили всю полноту исполнительной власти, закрепленную за ними Основным законом. В этой сфере "спорной территорией" во взаимоотношениях главы исполнительной власти и законодателей оставались, в первую очередь, назначения и смещения с государственных постов. За каждым новым президентом традиционно признавалось право производить смещения и назначения

Президентские вето (1789-1992 годы)

Годы	Президент	Количество вето	Вето, преодоленные Конгрессом
1789-1797	Вашингтон	2	0
1797-1801	Адаме	0	0
1801-1809	Джефферсон	0	0
1809-1817	Мэдисон	7	0
1817-1825	Монро	1	0
1825-1829	Д.К. Адаме	0	0
1829-1837	Джексон	12	0
1837-1841	Ван Бюрен	1	0
1841-1841	Гаррисон	0	0
1841-1845	Тайлер	10	1
1845-1849	Полк	3	0
1849-1850	Тейлор	0	0
1850-1853	Филлмор	0	0
1853-1857	Пирс	9	5
1857-1861	Бьюкенен	7	0
1861-1865	Линкольн	7	0
1865-1869	Э. Джонсон	29	15
1869-1877	Грант	93	4
1877-1881	Хейс	13	1
1881-1881	Гарфилд	0	0
1881-1885	Артур	12	1
1885-1889	Кливленд	414	2
1889-1893	Гаррисон	44	1
1893-1897	Кливленд	170	5
1897-1901	Маккинли	42	0
1901-1909	Т. Рузвельт	82	1
1909-1913	Тафт	39	1
1913-1921	Вильсон	44	6
1921-1923	Гардинг	6	0
1923-1929	Кулидж	50	4
1929-1933	Гувер	37	3
1933-1945	Ф. Рузвельт	635	9
1945-1953	Трумэн	250	12
1953-1961	Эйзенхауэр	181	2
1961-1963	Кеннеди	21	0
1963-1969	Л. Джонсон	30	0
1969-1974	Никсон	43	7
1974-1977	Форд	66	12
1977-1981	Картер	31	3
1981-1989	Рейган	78	9
1989-1992	Буш	46	1
Всего		2515	104

высших государственных чиновников, которые непосредственно влияют на политический курс страны. В конце XX века их число достигало 3 тыс., причем около 625 из них подлежали утверждению сенатом. Сенатское большинство, особенно в случае, если президент принадлежал к партии-сопернице, часто проявляло строптивость в отношении высших назначенцев. В последней трети XX века около половины президентских кандидатов отклонялись сенатом, и главе исполнительной власти приходилось предлагать новых претендентов. В последней трети XX века увеличилось количество кандидатур в Верховный суд, предлагавшихся главой исполнительной власти и

Международные договоры США

Годы	Количество междуна- родных договоров, утвержденных сенатом	Количество соглашений исполнительной власти
1789-1839	60	27
1839-1889	215	238
1889-1929	382	763
1930-1932	49	41
1933-1944 (Ф. Рузвельт)	131	369
1945-1952 (Трумэн)	132	1324
1953-1960 (Эйзенхауэр)	89	1834
1961-1963 (Кенеди)	36	813
1964-1968 (Джонсон)	67	1083
1969- 1974 (Никсон)	93	1317
1975-1975 (Форд)	26	666
1977-1980 (Картер)	79	1476
1981-1988 (Рейган)	117	2837
1989-1990 (Буш)	34	757

Таблица 3

Наиболее важные законы, одобренные в 1870-1960 годы

Годы	Инициирован- ные президен- тами	Инициирован- ные Конгрессом	Инициированные совместно президен- том и Конгрессом	Инициированные группами давления
1870-1910	17% (5)	53% (16)	20% (6)	10% (3)
1911-1930	12% (4)	48% (16)	27% (9)	12% (4)
1931-1940	37% (10)	11% (3)	52% (14)	0
1945-1954	33% (12)	17% (16)	44% (16)	6% (2)
1955-1964	56% (15)	4% (1)	41% (11)	0

отклонявшихся сенатом. С 1968-го по 1990-й год было отклонено шесть кандидатов, в то время как в предшествующие 70 лет только один [7, р. 278].

В вопросе о праве президента досрочно смещать высших должностных лиц, не менее важном, чем его право назначений, был достигнут определенный компромисс с законодательной ветвью. Еще в 1867 году законодатели попытались оспорить это право, запретив президенту увольнять без их согласия членов кабинета, назначенных "по совету и с согласия сената". В 1887 году этот запрет был законодателями снят, а в 1926 году Верховный суд США объявил решение 1867 года антиконституционным. Но в 1935 году Верховный суд постановил, что президент имел право увольнять только своих назначенцев, но его власть не распространялась на чиновников, работавших в ведомствах, создававшихся Конгрессом [1, с. 66, 67].

Подлинным творцом современного президентства исследователи единодушно признают Ф. Рузвельта. Рузвельт не только активно издавал президентские указы, приобретающие незамедлительно законодательную силу, но также инициировал все сколько-нибудь важные законы, предоставлявшиеся затем на утверждение Конгресса. Правление Рузвельта способствовало созданию традиции, названной законодательным президентством [9, р. 365], и раз и навсегда поменяло соотношение законодательных инициатив главы исполнительной власти и Конгресса. Изменение этого соотношения иллюстрирует таблица 3 [10, р. 51].

Рузвельт существенным образом повысил роль президента в сфере экономики. Еще в 1921 году исполнительная власть посягнула на исключительное право Конгресса формировать государственный бюджет. Созданное тогда и приданное министерству финансов Бюджетное бюро стало участвовать в формировании государственного бюджета. Рузвельт перевел Бюджетное бюро в созданное им Исполнительное управление Президента и сосредоточил контроль над подготовкой бюджета в руках главы исполнительной власти и его непосредственной команды. Рузвельт также инициировал практику широких президентских удержаний из статей бюджета, уже утвержденных Конгрессом. Преемники Рузвельта использовали его бюджетную политику как основополагающий прецедент для собственной деятельности [11, 12].

Рузвельт способствовал тому, чтобы именно президент запечатлелся в глазах и сознании общества в качестве выразителя его политической воли и социально-экономических интересов. В конкуренции с конгрессменами он активно использовал возможности непосредственного общения с нацией. Огромную популярность снискали ему регулярные радиобеседы с американцами. Рузвельт, по заключению американского исследователя, "стал первым президентом", овладевшим современной технологией коммуникативного воздействия на общество [13, р. 31].

Традиция законодательного президентства была закреплена во времена Трумэна. Нововведение Трумэна, обретшее институциональный характер, заключалось в ежегодном представлении Конгрессу развернутой и всесторонне прописанной законодательной программы. В результате инициатива законотворчества прочно перешла к исполнительной власти. Сменивший Трумэна на посту президента Эйзенхауэр некоторое время исходил из того, что законодательная инициатива по конституции принадлежит Конгрессу, но в конечном итоге, причем достаточно быстро, и он встал на уже проторенную стезю законодательного президентства.

Среди нововведений следующего президента, Д. Кеннеди, исследователи особенно выделяют использование электронных СМИ для завоевания массовой поддержки президента как национального лидера. Кеннеди, блестящий полемист, сумел извлечь максимальную выгоду из запущенных впервые в 1960 году телевизионных дебатов с политическим оппонентом. Телевизионные дебаты подняли его рейтинг популярности выше рейтинга Никсона, считавшегося фаворитом президентской гонки в ее начале. В последующие годы телевизионные дебаты, как и телевизионная политическая реклама, стали важнейшим средством избирательных технологий [14, р. 320, 321].

Кеннеди и сменивший его на президентском посту Л. Джонсон способствовали окончательному оформлению такого феномена, как имперское президентство. Оно означало монополизацию главой исполнительной власти внешнеполитических решений, ведение необъявленных войн, несанкционированные Конгрессом расходы на вооружение и военные действия. Своего пика имперское президентство достигло во времена правления Р. Никсона. Но тогда же произошел и его кризис.

Сразу после прихода к власти Никсон расширил военные действия в Индокитае, перенес их в Камбоджу. В течение 14 месяцев на Камбоджу было сброшено 100 тыс. бомб, а Никсон все это время уверял общество, что ни американские, ни южно-вьетнамские войска не участвуют в бомбардировках. Пытаясь максимально сконцентрировать власть в своих руках, глава государства перенес центр выработки и принятия решений в исполнительный аппарат президента. Кабинет министров был отодвинут на второй план. Исполнительный аппарат президента стремительно расширялся, его численность уже в годы первого президентства Никсона увеличилась с 292 до 583 человек. Некоторые члены исполнительного аппарата, как, например, Г. Киссинджер, помощник президента по национальной безопасности, по своему политическому влиянию намного превзошли руководителей ведущих министерств. Правление Никсона вошло в историю как административное президентство [8, р. 88; 15].

Самый скандальный эпизод, связанный с деятельностью Никсона, произошел в 1972 году, когда в штаб-квартире Демократической партии в Вашингтонском отеле "Уотергейт" была обнаружена группа лиц, устанавливавших подслушивающие уст-

ройства. В ходе расследования инцидента выяснилось, что к нему причастен сам президент. Накопившиеся в обществе недовольство и протест против беспрецедентного разрастания власти президента и злоупотребления ею вылились в серию важнейших расследований и постановлений Конгресса.

Наиболее значительные из постановлений коснулись президентской власти в военной и бюджетной сферах. В 1973 году был одобрен закон о военных полномочиях, согласно которому президент в течение 48 часов после начала санкционированных им военных действий обязывался представить доклад Конгрессу. В случае отказа Конгресса поддержать его, президент должен прекратить "необъявленную войну" не позднее чем через 60 дней. Вместе с тем Конгресс давал президенту дополнительные 30 дней, если глава исполнительной власти убедит законодателей в целесообразности его решения. Мера Конгресса имела двоякие последствия: с одной стороны, она способствовала восстановлению конституционной модели разделения властей, а с другой стороны, оставляла президенту возможность проводить по своему усмотрению военные операции в течение 60 дней.

С точки зрения законодателей, одним из главных злоупотреблений Никсона стала "война удержаний" - многомиллиардные президентские секвестирования бюджетных статей, утвержденных Конгрессом. Вступив в противоборство с президентом, Конгресс одобрил в 1974 году Акт о контроле над удержаниями. По закону президентские удержания разделялись на два вида: отменяющие и откладывающие. Если президент хотел использовать оба вида удержаний, он обязан был обратиться за разрешением к Конгрессу. Что касается отменяющих удержаний, то президент мог использовать их, если Конгресс в течение 45 дней после соответствующего уведомления не принимал отрицательного решения. Откладывающее удержание могло быть отменено законодательным вето одной из палат Конгресса [1, с. 115].

В 1974 году Конгресс США запустил против Никсона процедуру импичмента в связи с уотергейтским скандалом. Это был один из самых серьезных президентских кризисов в США, и причины его отнюдь не исчерпывались уотергейтским скандалом. По общему заключению исследователей, Никсон был наказан американским правящим классом за насаждение авторитарного правления, которое создавало угрозу отточенному десятилетиями политическому режиму, балансу властей, политическим нормам и культуре Америки. Радикальное перетряхивание президентом аппарата исполнительной власти и пренебрежение ролью кабинета министров, по мнению политической элиты, представляли опасность чрезмерного ослабления истеблишмента из восточных штатов и возвышения политических "выскочек" из западных штатов. Имперское президентство обнаружило тенденцию перерастания в режим личной власти, и в этой ситуации американский правящий класс должен был прибегнуть к энергичным и радикальным контрмерам [16, с. 24-27].

Отставка Никсона имела следствием определенное ослабление президентской власти. Период "ослабленного президентства" продолжался не более шести лет, уступив место "восстановленному президентству" с приходом к власти в 1981 году Рейгана. Восьмилетнее пребывание Рейгана в Белом доме ознаменовалось восстановлением основных атрибутов президентства, оформившихся со времен Ф. Рузвельта. Рейган воспринял и упрочил модель административного президентства. В самой президентской администрации на ведущую позицию выдвинулись Аппарат Белого дома и Административно-бюджетное управление. Кабинет министров был отодвинут на вторую позицию. Рейган вернул президенту роль главного законодателя страны и на практике восстановил военные полномочия, характерные для имперского президентства [17, 13, 14].

Модель "восстановленного президентства" сохранилась в периоды правления Д. Буша и У. Клинтона. Принципиальных нововведений в схему взаимоотношений исполнительной власти и других ветвей, как и в нее саму, было сделано немного. Одним из заметных нововведений явилось принятие Клинтонем своего рода принципа расово-этнического и полового квотирования при заполнении важных правительст-

венных вакансий. Во время его правления в верхнем эшелоне исполнительной власти существенно увеличился удельный вес чернокожих, испаноязычных, американцев азиатского происхождения, а также женщин [18, р. 269, 270].

Возвышение института президентства в новейшее время не освободило президентскую власть от разнообразных конституционных ограничений и не сделало президента всевластной фигурой. В американской политологии высказано суждение, основанное на математических расчетах, согласно которому власть президента в десятки раз превосходит власть каждого отдельно взятого сенатора и члена палаты представителей (индекс власти трех политических фигурантов равен 350, 9 и 2), но в то же время она в 2,5 раза ниже, чем у Конгресса, взятого в целом [19, р. 297-299]. Эти математические расчеты достаточно условны и могут быть оспорены при помощи разнообразных аргументов, показывающих, как в тех или иных ситуациях президент возвышался над Конгрессом. Но совершенно очевидно, что у Конгресса есть разнообразные возможности обуздания чрезмерных президентских амбиций (импичмент - самое радикальное средство), которые к тому же могут быть законодателями в критический момент расширены (пример тому - конгрессовский закон 1973 года о военных полномочиях президента). Это побуждало президентов к поиску внеинституционных механизмов укрепления собственного влияния, которые, в частности, позволили бы повысить эффективность политического воздействия на законодательную ветвь.

Одним из реальных средств упрочения политических позиций президента являлось расширение поддержки масс избирателей. Американский политолог Д. Эдварде с помощью математических расчетов показал зависимость отношения законодателей к президентским инициативам от рейтингов президентской популярности (исследованный период охватывал 1953-1986 годы). Наиболее чутко на рейтинги популярности реагировали члены палаты представителей от Демократической партии: рост президентской популярности на 10% повышал на 3-4% их поддержку главы исполнительной власти, независимо от его партийной принадлежности. Рост рейтинга популярности президента с 40 до 60%, согласно расчетам других американских политологов, увеличивал поддержку деятельности главы исполнительной власти со стороны законодательного корпуса в целом в 1,5 раза [19, р. 315-317].

Изобретение разнообразных средств поддержания и повышения популярности главы исполнительной власти среди масс избирателей стало одной из главных забот и самого президента, и его политических помощников. С этой целью были разработаны политические технологии. Политическая практика раскрыла как их реальные возможности, так и пределы влияния. У всех без исключения президентов второй половины XX века популярность достигала пика в начальный период деятельности, а затем снижалась (у Эйзенхауэра в первый год деятельности рейтинг поддержки равнялся 68%, а в последний - 61%, у Кеннеди, соответственно, 76 и 65%, у Л. Джонсона - 75 и 58%, у Никсона - 63 и 36%, у Картера - 63 и 42%, у Рейгана - 58 и 57%, у Буша - 64 и 40%) [13, р. 7]. Главная причина снижения президентской популярности, несмотря на все старания его политических технологов, заключалась в неспособности выполнить предвыборные обещания и, соответственно, оправдать ожидания избирателей.

Важным средством поддержания политического влияния президента неизменно являлись тесные связи с фракциями его собственной партии в обеих палатах Конгресса США. Образцом тесного сотрудничества главы государства с собственной партией явилось президентство Рейгана. С помощью искусных политических маневров он сумел полностью подчинить себе национальный комитет республиканцев и на протяжении всего срока президентства был подлинным лидером своей партии. Среди демократов умение устанавливать отношения сотрудничества со своей партией продемонстрировали Кеннеди и Клинтон. Среди президентов, которые пренебрегали сотрудничеством с собственными партийными организациями, можно особо выделить республиканца Никсона и демократа Джонсона. Пренебрежитель-

ное отношение Джонсона к руководству Демократической партии стало причиной неудачи его попытки выдвинуть в 1968 году свою кандидатуру на второй президентский срок.

В новейшее время максимальная поддержка, которой добивались президенты от своих партийных фракций по ключевым вопросам, достигала у демократов 78% (ее добился Кеннеди в 1963 году), а у республиканцев - 79% (Рейган в 1984 году). В среднем уровень такой поддержки не превышал 65% [13, р. 130]. Как правило, этого было недостаточно для того, чтобы набрать более половины голосов в Конгрессе, и это предопределяло необходимость поиска президентами возможности отвоевать в пользу своих программ, предложений и законодательных проектов голоса оппозиционной партии. Еще более актуальной данная потребность становилась по той причине, что на протяжении большей части новейшей истории государственная власть в США воплощала модель разделенного правления, означающую, что в обеих или в одной из палат Конгресса США большинство принадлежит оппозиционной по отношению к президенту партии. Так, разделенное правление вместило по времени три пятых второй половины XX века [20, р. 8, 9].

Для поддержки тесных контактов президента с законодателями была создана специальная служба во главе с помощником Президента по связям с Конгрессом. Кроме того, и в каждом подразделении Исполнительного управления Президента имеется чиновник, отвечающий за поддержку позиции Белого дома в Конгрессе. Сами президенты также активно взаимодействуют с законодателями, стремясь привлечь на свою сторону как политических единомышленников, так и оппонентов. Американские политологи отмечали, что глава государства использует для завоевания симпатий законодателей разнообразные средства: "обеда в Белом доме, приглашения совершить полет с президентом на самолете ВВС № 1, уик-энды в резиденции президента в Кэмп-Дэвиде, приглашения посетить важные правительственные церемонии - от подписания биллей до встреч с иностранными гостями" [21, с. 198].

Важный фактор успешного воздействия президента на законодателей - его способность и искусство убеждать конгрессменов в своей правоте, умение найти подход к каждому из них, что требует от главы исполнительной власти качеств психолога. Джонсон, который не смог наладить отношений с руководством собственной партии, вместе с тем признан в качестве самого способного "уговаривающего президента" во взаимоотношениях с законодательным корпусом. Кроме знания тонкостей работы Конгресса, он обладал таким даром личного общения, который позволял склонять на свою сторону представителей противоположных политических воззрений. Джонсон и его предшественник Кеннеди добились наивысшего совокупного показателя одобрения своей позиции Конгрессом [7, р. 272, 273].

В новейшее время, как и в предшествующие периоды, президент оставался формально полновластным руководителем исполнительной ветви власти. Но фактически возможности его влияния на исполнительную власть претерпели серьезные изменения. И если глава государства смог сохранить прежнюю власть в отношении президентской администрации и кабинета министров, то его влияние на государственную бюрократию, самую многочисленную составляющую исполнительной ветви, определенно ослабло.

В истории американской бюрократии политологи США выделили четыре основных периода. Первый, названный эпохой "администрирования джентльменов" (от основания США до 1820-х годов), прошел под знаком преобладания в бюрократии выходцев из элитных семей. В следующий период - "дележа политической добычи" (1830-1870-е годы) - бюрократические должности заполнялись политической партией, победившей на президентских выборах, при этом среди чиновников резко возросло число выходцев из средних и нижних слоев общества. На третьем этапе (1880-1920 годы) в бюрократическую ветвь были внесены изменения прогрессистского толка, и она стала переводиться на рельсы рационального администрирования. На четвертом этапе, совпадающем с периодом новейшей истории, углубилась депо-

литизация и профессионализация бюрократии, а в ее формировании стал доминировать конкурсный отбор [22, p. 132-135].

В конце XX века число федеральных служащих в США достигло 3 млн человек, при этом 90% должностей заполнялось исключительно по признакам квалификационного соответствия. Деполитизация бюрократической ветви не означала приема на государственную службу только тех, кто свободен от партийных привязанностей (согласно социологическим опросам, большинство госслужащих отдают свои симпатии республиканцам или демократам, причем сторонники последних преобладают). Но в своей деятельности чиновники обязаны строго следовать сложившимся нормам, этике и культуре "административной бюрократии", главным отличительным свойством которой является деполитизированное мышление и поведение.

В новейшее время было принято достаточно большое число указов и законов, утверждающих вполне конкретные юридические и морально-этические нормы поведения бюрократии. Примером может служить Исполнительный указ Президента США от 17 октября 1990 года. Одно из положений указа гласит, что госслужба - это сфера деятельности, из которой исключены "какие бы то ни было личные или иные финансовые интересы, препятствующие добросовестному выполнению" служебного долга. Госслужащим предписано не брать на себя никаких, выходящих за рамки их служебной деятельности, обязательств, не отдавать "предпочтений отдельным лицам или частным организациям", подчиняться духу и букве Конституции и законов США. Служащим категорически запрещено принимать подарки от любых лиц, "добывающихся от них совершения каких-либо официальных действий, имеющих с ними какие-либо общие дела или осуществляющих деятельность, регулируемую со стороны государственного органа, в котором работают эти служащие". Госслужащие "не должны участвовать в финансовых операциях, при проведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации или использование такого рода информации в личных целях". Что касается чиновников, непосредственно назначаемых Президентом США, то им вообще запрещается получать "какой бы то ни было доход" в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящие за рамки непосредственных служебных обязанностей. Указ вменяет в обязанность чиновников докладывать в "соответствующие инстанции" о всех замеченных случаях разрушения собственности, обмана, злоупотреблений и коррупции [23].

Некоторые американские политологи считают, что в новейшее время бюрократия превратилась в самостоятельную ветвь государства, а ее влияние в политической системе постоянно возрастало. К. Мейер, один из наиболее авторитетных среди них, доказывал, что именно бюрократия подготавливает обоснование для законопроектов, наполняет их "плотью и кровью". Она распределяет правительственные заказы, социальную помощь, осуществляет практическую реализацию постановлений исполнительной, законодательной и судебной власти. Политические руководители приходят и уходят, а неподвластная избирателям бюрократия остается. Бюрократия вместе с законодателями и группами интересов составляет властный "железный треугольник", который реально управляет Америкой [24].

Представляется, что вывод о доминирующей роли бюрократии в исполнительной ветви власти, как и концепция политического господства "железного треугольника": чиновники - законодатели - группы интересов, не соответствуют реальной конфигурации, весу и влиянию различных политических сил США. В новейшее время президент, он же глава государства, упрочил руководящую позицию в системе исполнительной власти и расширил возможности воздействия на законодательный процесс. Принятие основополагающих политических решений, высшее политическое руководство и формально, и фактически сохранились за Президентом и Конгрессом США. В рамках исполнительной власти определенно возросла роль президентской администрации и ослабла позиция кабинета министров. Управленческие позиции и возможности бюрократии также упрочились, но это не означало присвоения ею высшей

Количество голосований в Конгрессе США в 1947-1990 годах

Год	Палата представи телей	Сенат	Год	Палата представи телей	Сенат
1947	84	138	1970	266	422
1950	154	229	1975	612	602
1955	73	88	1980	604	531
1960	93	207	1985	439	381
1965	201	259	1990	536	326

государственной власти. Ее главными носителями остались Президент и Конгресс США, отношения которых включали как партнерство, так и соперничество.

* * *

Конгресс США на протяжении более чем двухвековой истории оставался одним из важнейших государственных и политических институтов США. В новейшее время его удельный вес в сравнении с исполнительной ветвью власти снижался, но с 1970-х годов законодатели предприняли серию попыток, направленных на упрочение своей властной роли. Активность Конгресса, объем его законотворческой деятельности расширились, что может быть проиллюстрировано при помощи динамики голосований в палате представителей и сенате (см. табл. 4) [7, р. 218, 219].

Американские политологи, анализировавшие мотивы деятельности и поведения законодателей, обнаружили, что они весьма разнообразны и достаточно противоречивы. Одним из главных является карьерный мотив. Попав в Конгресс, политические деятели стремятся удержаться в нем как можно дольше и обрести как можно большее влияние, используя для этого самые разнообразные средства, в том числе и такие, которые с морально-нравственной точки зрения не заслуживают положительной оценки. Но карьерные амбиции политика в демократическом обществе, где необходимо добиваться постоянной поддержки большинства, не могут быть реализованы без служения общественному благу, и уже в силу этой причины они дополняются альтруистическими мотивами. На поверхности именно мотив защиты общего блага, интересов избирателей и нации может выглядеть как наиболее важный. Среди мотивов законодателей весомое место занимает защита корпоративного интереса: он не в последнюю очередь побуждает конгрессменов зорко следить за попытками президента и исполнительной власти расширить свои прерогативы и упрочить политический вес. Корпоративный "инстинкт самосохранения", защиты статуса и властной позиции Конгресса имел место и при возбуждении процедуры импичмента против главы государства [25, р. 173-175].

В деятельности американских законодателей приобрел значение и материальный стимул: в последней четверти XX века жалование конгрессменов увеличилось в 2,5 раза, достигнув приблизительно 100 тыс. долл. в год. Должность конгрессмена открывает доступ к множеству самых разнообразных источников доходов, в связи с чем у общественности сформировалась потребность добиваться от законодателей подробного финансового отчета и ограничивать их денежные аппетиты. Было принято правило, согласно которому побочные доходы законодателя не могут превышать одной четверти его жалования и, кроме того, он не может иметь деловых интересов в тех предпринимательских сферах, которые соприкасаются с его деятельностью.

Состав Конгресса США всегда включал представителей наиболее образованных профессиональных групп США, среди которых преобладали управленцы и юристы. В нем неизменно доминировали белые американцы, а из них до трех четвертей составляли англосаксы протестантского вероисповедания. Только в последней трети

XX века ситуация стала меняться. Так, в период с 1971 по 1991 год число чернокожих американцев увеличилось в палате представителей с 12 до 25, испаноязычных - с 5 до 10, женщин - с 12 до 29. Но в сенате подобных изменений не наблюдалось, и его социально-этнический состав по сути оставался неизменным [7, р. 200, 201].

В новейшее время из двух палат Конгресса США более престижным оставался сенат. Это обусловлено рядом обстоятельств. Сенат в целом располагает большими властными полномочиями, нежели палата представителей. Срок полномочий сенаторов, в три раза превышающий срок полномочий членов палаты представителей, также делал его более притягательным для политической элиты. Немногочисленный состав сената (100 человек против 435 в палате представителей) способствовал тому, что в сознании общественности он приобрел более высокий социально-политический статус. Члены палаты представителей, как правило, стремились избраться в сенаторы, в то время как у сенаторов желания избраться в палату представителей не наблюдалось. Именно сенат, а не палата представителей, являлся главным "поставщиком" кандидатов в президенты (правда, со временем в этом качестве с ним все более активно соперничал губернаторский корпус) [26, р. 36, 37].

Вместе с тем в новейшее время сенат стал утрачивать предназначавшуюся ему отцами-основателями роль глушителя демократических "перехлестов" палаты представителей. XVII поправка к Конституции США (1913 год), введшая прямые выборы сенаторов, начала выравнивать политические позиции двух палат. Со временем же политическая позиция сенаторов стала более либеральной, нежели членов палаты представителей, что, по мнению американских политологов, объясняется большим размером и более представительным характером избирательных округов сенаторов [21, с. 245].

Среди исследователей, изучающих деятельность Конгресса, неизменно дискутируется вопрос о воздействии на законодателей их партийной принадлежности. Практически единодушно признается, что в XX веке влияние партийных обязательств на законодателей существенно снизилось. В формировании их политической позиции все большее значение приобретали интересы избирательного округа, давление групп интересов и поддержка комитетов политического действия. В Конгрессе наряду с партийными фракциями стали появляться кокусы законодателей-женщин, чернокожих конгрессменов, новичков, ветеранов войны во Вьетнаме, законодателей от Северо-Востока и Среднего Запада, законодателей-защитников сталелитейной промышленности и др. [27, с. 17]. И все же влияние партийного фактора не исчезло, уменьшился только его удельный вес, причем это уменьшение не носило катастрофического характера, так что и в новейшее время главная разделительная линия в законодательном корпусе США пролегла между республиканцами и демократами.

На протяжении второй половины XX века показатели солидарного партийного голосования, т.е. голосования, в котором депутат голосует с большинством своей партии в Конгрессе, как у республиканцев, так и у демократов оставались весьма стабильными и высокими. У демократов этот показатель оказался несколько выше в палате представителей, а в среднем был близок к 80%. У республиканцев показатель солидарного партийного голосования примерно одинаковый в обеих палатах, а в среднем выше - 75%. При этом у демократов показатель солидарного партийного голосования к концу XX века существенно повысился [7, р. 212].

Последнее обстоятельство объясняется изменением политической позиции фракции южных демократов, среди которых до 1980-х годов преобладали консерваторы. На протяжении большей части XX века значительная часть южных демократов (в отдельные периоды до 50%) голосовала не со своей партией, а с республиканцами. На этой основе при голосовании примерно в 20% случаев возникала консервативная политическая коалиция республиканцев и южных демократов, чаще всего добивавшаяся успеха [7, р. 214]. С 1980-х годов консервативная политическая коалиция дала трещину вследствие резкого падения среди южных демократов удельного веса консерваторов (с 70 до 50%). Данное явление имеет в своей основе ряд

причин, главные из которых - изменение социальной характеристики избирателей-южан под воздействием научно-технической революции и завершение процесса приобщения к активному голосованию чернокожих американцев, наделенных избирательными правами в 1960-е годы. В результате политической трансформации южных демократов резко, более чем вдвое, уменьшились случаи их коалиционного голосования с республиканцами и, соответственно, возрос процент солидарного голосования с собственной партией [26, p. 16, 17].

Республиканцы и демократы формировали в обеих палатах Конгресса США по сути суверенные партийные организации, собиравшие под своим крылом депутатские фракции и координировавшие их деятельность. Национальные комитеты Республиканской и Демократической партий в деятельность фракций никак не вмешивались. Структура партийного руководства фракциями была наиболее объемно представлена в нижней палате. Своего рода высшим органом каждой фракции стали ее регулярные собрания: у демократов они получили название кокуса, а у республиканцев - конференции. Эти собрания избирают лидера фракции, его помощников, среди них "кнута", следящего за поведением депутатов и передающего указания лидера, выдвигают кандидатуры на руководящие должности в постоянных комитетах, обсуждают и формируют повестку законодательной деятельности фракции. В промежутках между собраниями деятельность каждой фракции координируется и направляется рулевым комитетом, в который входят спикер палаты представителей (у фракции большинства, которая неизменно проводит своего кандидата на высшую должность в нижней палате), лидер фракции, председатель кокуса или конференции, его заместители и помощники, руководители комитетов, руководители региональных подразделений фракции. Кроме того, организационная структура фракции включает политический комитет, занимающийся разработкой партийной стратегии и связью с общественностью, и комитет по подготовке и организации избирательных кампаний. Схожая, но более простая структура сложилась и в партийных фракциях сената [18, p. 137-141].

Решения руководящих органов фракции носят рекомендательный характер. Неподчинение им очень редко сопровождалось наказаниями или даже порицаниями. Руководство фракции занимало жесткую позицию в основном по отношению к тем депутатам, которые по сути предавали партию и переходили в лагерь политического противника. Например, в середине 1960-х годов два конгрессмена-демократа были освобождены кокусом партии от руководящих постов в палате представителей за открытую поддержку на президентских выборах республиканца Б. Голдуотера [18, p. 136].

Исторические этапы законодательной власти отражали меняющееся соотношение сил двух главных партийных фракций. Но еще в большей степени эти этапы и их смена отражали изменения в социально-экономических реалиях американского общества, национальных и мировых общеисторических тенденциях. Можно выделить следующие исторические этапы американского Конгресса новейшего времени. 1930-е годы ознаменовались укоренением в нем либерально-демократических тенденций, хотя дух Нового курса в законодательной власти ощущался в гораздо меньшей степени, нежели в исполнительной ветви. Следующий этап, охвативший 1940-1950-е годы, прошел под знаком преобладания в Конгрессе двухпартийного консервативного консенсуса. На этом этапе как никогда частыми были консервативные альянсы республиканцев и демократов-южан, добивавшиеся ощутимых законодательных успехов. Третий этап, совпавший, по мнению американских политологов, с 1965-1978 годами (подобная хронологическая точность уязвима для критики, но в целом период обозначен верно) [20, p. 31], ознаменовался целой серией демократических законов и может быть назван эпохой либерального активизма. Четвертый период (с конца 1970-х до начала 1990-х годов) означал изменение соотношения сил в Конгрессе в пользу умеренно консервативных сил, которые хотя и не смогли добиться такого же влияния, как в 1940-1950-е годы, поспособствовали успеху рейгановских контр-

реформ. Наконец, пятый, современный этап при всей его неоднозначности проходил под знаком дальнейшего упрочения в Конгрессе консервативных тенденций [20, р. 38, 39].

Из всех выделенных периодов особое влияние на сам Конгресс, его полномочия, организационное устройство и процедурный процесс оказал третий период. Тогда были осуществлены реформы, повлекшие как демократизацию законодательной власти, так и расширение ее полномочий.

До 1970-х годов в Конгрессе США господствовала система старшинства, означавшая практически автоматическое занятие должностей председателей постоянных комитетов, как и других властных и престижных постов, теми депутатами, которые имели наибольший срок пребывания в законодательных палатах. Большинство таких депутатов оказывалось среди демократов-южан, устанавливавших рекорды переизбрания в Конгресс по причине традиционализма и провинциализма своих избирательных округов. Если учесть, что председателям комитетов принадлежало решающее слово при формировании законодательной повестки и процедурного механизма, то можно понять, почему система старшинства превратилась в важный фактор поддержания консервативных тенденций в деятельности Конгресса. Эту систему и попыталось разрушить либеральное большинство Демократической партии.

Реорганизация структуры законодательной власти включала три направления: ограничение системы старшинства и независимости председателей комитетов; усиление роли партийной фракции в распределении властных постов; укрепление самостоятельности подкомитетов Конгресса [5, с. 63]. В 1970-е годы в результате серии мероприятий демократы добились закрепления за партийной фракцией права смещать и назначать председателей комитетов на основе избирательной процедуры. В результате большинство консервативных демократов-южан лишилось председательских постов, а партийный кокус превратился в главный механизм заполнения властных вакансий. Тогда же был принят билль о правах подкомитетов, который резко повысил влияние как их самих, так и их председателей. При заполнении вакансий в подкомитетах решающим также было признано мнение партийного кокуса. Причем наряду с партийным кокусом всей законодательной палаты были созданы и партийные кокусы в каждом из постоянных комитетов.

Среди мер Конгресса 1970-х годов, расширивших его права, можно отметить уже охарактеризованные закон о военных полномочиях Конгресса и акт о контроле над президентскими удержаниями из бюджета. Последняя мера явилась частью более широкого и фундаментального закона о бюджете. Согласно ему, создавалось бюджетное управление Конгресса, которое подготавливало прогнозы и расчеты бюджетных доходов и расходов параллельно с Административно-бюджетным управлением президента. То есть возможности законодательной и исполнительной ветвей власти в подготовке федерального бюджета выравнивались. Далее Конгресс наделил себя правом принятия двух бюджетных резолюций: первая включала рекомендации, а вторая устанавливала жесткий потолок расходов, в соответствии с которым корректировались суммы ассигнованных средств. Позднее, уже в 1980-е годы, Конгресс одобрил закон о сбалансированном бюджете и чрезвычайных мерах по контролю за дефицитом. На практике закон означал полуавтоматическое сокращение ассигнованных средств, если дефицит принятого бюджета превышал запланированный. При этом сокращение расходов должно было производиться в равных долях между гражданскими и военными статьями [5, с. 49-53].

Среди прав Конгресса, появившихся в новейшее время, следует особо выделить право вето в отношении указов исполнительной власти. Названное в исследовательской литературе законодательным вето (в отличие от президентского вето в отношении законов Конгресса), оно было впервые использовано в 1932 году для отмены исполнительных приказов президента Г. Гувера. Впоследствии законодательное вето использовалось все чаще и было особенно эффективно в нейтрализации президентских указов, направленных на реорганизацию федерального государственного аппа-

рата. С помощью законодательного вето Конгресс отклонил 14 из 47 реорганизационных планов Г. Трумэна, 3 из 17 - Д. Эйзенхауэра, 4 из 10 - Д. Кеннеди, 1 из 17 - Л. Джонсона. Конгресс наложил вето на план радикальной реорганизации федерального государственного аппарата Никсона. Законодательное вето, имеющее в отличие от президентского вето не отлагательный, а абсолютный характер, внесло серьезную коррективу в классическую модель сдержек и противовесов. Понятно, почему американские президенты неоднократно восставали против новой прерогативы Конгресса, введенной явочным порядком, не предусмотренной и даже находящейся в противоречии с федеральной Конституцией. Последнее обстоятельство было отмечено Верховным судом США в июне 1983 года, когда он признал неконституционными сразу 60 законодательных вето [1, с. 71-75]. Позиция Верховного суда, однако, не поколебала решимости Конгресса "сдерживать" исполнительную власть с помощью законодательных вето.

Ряд американских авторов приходят к выводу, что расширение полномочий законодательной власти серьезно нарушило традиционную схему разделения властей и что в конце XX века в США стала утверждаться модель имперского Конгресса [28, р. 7-13, 295-297]. Подобное мнение представляется все же явным преувеличением. Полномочия Конгресса в новейшее время, особенно в последней четверти XX века, расширились, но в XX веке существенно расширились и полномочия исполнительной власти. Другое дело, что полномочия законодательной ветви, с одной стороны и исполнительной власти - с другой, расширялись неравномерно и неодновременно. Полномочия исполнительной власти, в первую очередь президента, расширялись, как правило, в кризисные эпохи, а в посткризисные периоды законодательная власть брала реванш, пытаясь (и не без успеха) восстановить равновесие двух главных ветвей государства. В целом же взаимоотношения двух ветвей власти находились в состоянии динамичного равновесия, означающего, что возвышение одной ветви неизменно вызывало к жизни контртенденцию расширения полномочий другой, так что предусмотренный отцами-основателями США баланс властей восстанавливался. Очевидно также, что расширение полномочий исполнительной и законодательной власти означало повышение политического веса каждой из них, как и государства в целом.

* * *

Судебная ветвь власти представлена в американской политической системе Верховным судом США. Особая роль Верховного суда в сравнении с другими судебными органами обусловлена тем, что в рамках судебной ветви именно он располагает механизмом сдержек и противовесов в отношении исполнительной и законодательной ветвей власти, в том числе в отношении президента и Конгресса США. Этот механизм формировался постепенно и в значительной мере явился продуктом постановлений и интерпретаций самого Верховного суда США.

Ряд юристов и обществоведов США не признают Верховный суд органом политической власти. Их мнение совпадает и с официально принятой в США доктриной политического вопроса, согласно которой суды не вмешиваются в сферы, отнесенные американским конституционным правом исключительно к компетенции "политических ветвей" - законодательной и исполнительной (к таким сферам относятся, например, внешняя политика, назначения на государственные должности и создание новых подразделений власти, принятие поправок к Конституции и т.д.). Однако, как показывает американская история, Верховный суд США неоднократно вторгся в сферу запретных, по его же собственному определению, политических вопросов и все более сужал неподвластную ему компетенцию законодательной и исполнительной власти [5, с. 120-131]. Основываясь на этой реалии, многие исследователи пришли к выводу, что Верховный суд прочно соединил в себе судебную и политическую власть, став важным участником политической системы и политического процесса в США [29, р. 20; 30, р. 139].

В вопросе о возможностях, диапазоне и пределах вмешательства Верховного суда в политические вопросы среди американских юристов, политиков и исследователей сложились два основных подхода. Первый подход защищает судебную сдержанность, а второй - судебный активизм. Судебная сдержанность означает отказ Верховного суда брать на себя рассмотрение и решение тех вопросов, которые классифицируются как политические. Смысл этого подхода, по сути крайне противоречивого, был охарактеризован американским исследователем Г. Спэтом следующим образом: «...Употребление понятия "политический вопрос" в качестве ярлыка в корне ошибочно. Все судебные решения и все вопросы, которые ставятся перед Верховным судом, являются политическими, поскольку они имеют отношение к распределению ресурсов общества, а это и есть политика. Тем не менее данный ярлык имеет практическое значение. Маркировка некоторых конкретных проблем как политических вопросов помогает судьям видеть пределы своих возможностей в создании политики» [31, р. 33].

Судебный активизм, наоборот, отказывается проводить различие между политическими и неполитическими вопросами и предполагает рассмотрение судебной ветвью самых разнообразных запросов и дел, выработку четкой позиции даже по тем из них, которые носят ярко выраженный политизированный характер и относятся сугубо к компетенции исполнительной и законодательной власти [22, р. 150]. В новейшее время между двумя названными подходами велось острое соперничество. Преимущество в целом оставалось за сторонниками судебной сдержанности, но и влияние их оппонентов не ослабевало, а в отдельные моменты даже существенно усиливалось.

Что касается объема властных полномочий и возможностей судебной ветви, то он, по единодушному заключению исследователей, существенно меньше, чем у исполнительной и законодательной ветвей. В отличие от носителей высшей исполнительной и законодательной власти, получающих мандат на государственное правление от всей американской нации, члены Верховного суда подбираются и утверждаются президентом с "совета и согласия" сената. Как показывает американский исторический опыт, даже самый принципиальный и твердый Верховный суд не мог противостоять сколько-нибудь длительный период осуждаемому им политическому курсу президента или Конгресса. А в тех случаях, когда Верховный суд занимал политическую позицию, отличающуюся от курса президента и законодателей, эта позиция часто определялась не только и не столько приверженностью букве и духу Конституции, сколько учетом настроений, преобладающих в обществе или его элите [8, р. 160-163].

Вышесказанное не означает отрицания или преуменьшения политической роли Верховного суда, но требует ее точного определения. Анализ истории Верховного суда обнаруживает, что его политический вес не уменьшался, в некоторые периоды даже возрастал, но в целом на фоне роста политического влияния президента и Конгресса оказывался стабильным и даже законсервированным. При этом его главная функция контроля над исполнительной и законодательной властью проявлялась преимущественно в отношении штатов и местных властей и в гораздо меньшей степени в отношении федеральной власти. Об этом свидетельствуют данные о количестве законов федерации, штатов и местных законов, объявленных Верховным судом неконституционными (см. табл. 5) [7, р. 306].

Верховный суд, проявляя сдержанность в отношении политики федеральных органов власти, был наиболее осмотрителен при рассмотрении действий президента. По мнению Э. Корвина, одного из наиболее авторитетных исследователей президентской власти, "Верховный суд время от времени пытался ограничить новые притязания президента, но чаще всего стремился рационализировать их" [13, р. 334]. Подавляющее большинство президентов практически не испытывали затруднений в своих взаимоотношениях с Верховным судом. Чаще всего конфликты во взаимоотношениях президентов и судебной ветви возникали во времена правления Э. Джексона, А. Линкольна, Ф. Рузвельта и Р. Никсона. Как правило, победителями выходили президенты. И толь-

**Законы, объявленные неконституционными Верховным судом США
в 1789-1990 годах**

Период	Федеральные законы	Законы штатов и местные законы
1789-1799	0	0
1800-1809	1	1
1810-1819	0	7
1820-1829	0	8
1830-1839	0	3
1840-1849	0	9
1850-1859	1	7
1860-1869	4	23
1870-1879	7	36
1880-1889	4	46
1890-1899	5	36
1900-1909	9	40
1910-1919	6	118
1920-1929	15	139
1930-1939	13	93
1940-1949	2	58
1950-1959	5	60
1960-1969	16	149
1970-1979	20	193
1980-1990	18	125
Всего	126	1151

ко в конфликте Верховного суда с Никсоном в проигрыше оказалась президентская сторона, но Верховный суд смог подчинить президента своей воле потому, что выступал в альянсе со всем политическим истеблишментом. В случае возникновения конфликта с Верховным судом и президент, и Конгресс прибегали к разнообразным средствам, чтобы разрешить его в свою пользу. Одно, из них - игнорирование решений суда. Ярким примером циничного игнорирования одного из решений Верховного суда можно считать высказывание президента Джексона: "Решение принято Джоном Маршаллом, вот пусть он его и выполняет" [13, р. 342]. Метод "игнорирования" утрачивал свою роль по мере укоренения демократической политической культуры и цивилизованных способов взаимоотношений между ветвями власти.

Строптивость Верховного суда могла быть нейтрализована посредством его реорганизации. В 1863 году А. Линкольн, расширив состав Верховного суда с 9 до 10 человек и введя в него своего единомышленника, изменил соотношение сил в суде в пользу сторонников Республиканской партии и добился тем самым его политической лояльности. Достижение политической лояльности Верховного суда преследовало сокращение его численности с 10 до 7 человек в 1866 году и новое расширение его состава до 9 человек в 1869 году. Последняя попытка изменить численность Верховного суда с целью подчинения его президентской воле была предпринята Ф. Рузвельтом в 1930-е годы. Угрозы Рузвельта вынудили большинство судей принять политическую линию президента. Количественный состав Верховного суда в 9 человек был оставлен без изменений и сохранился до настоящих дней.

Самым радикальным способом нейтрализации неприемлемых решений Верховного суда оказалось внесение в Конституцию США поправок, лишавших судей возможности объявлять те или иные законы антиконституционными. Эту цель преследовали XIV поправка к Конституции, уравнивавшая черную и белую расу в гражданских правах, XVI поправка, наделявшая федеральное правительство правом взимать пря-

мые налоги, XXI поправка, снижавшая возрастной ценз до 18 лет для участия как в федеральных, так и в местных выборах [5, с. 141].

На протяжении всей американской истории эффективным способом сближения политических позиций исполнительной и судебной ветвей власти стало заполнение президентом вакансий в Верховном суде своими сторонниками. Подсчитано, что вакансия в Верховном суде возникала в среднем раз в два года, и президенты в зависимости от срока своего пребывания на высшем государственном посту могли назначить от одной четверти до половины состава суда. За всю американскую историю сенат отклонил 20% президентских назначенцев, утвердил 80% [7, р. 290, 291], что дает основание рассматривать Верховный суд в существенной мере как президентскую креатуру.

Назначение членов Верховного суда президентами способствовало сближению политической линии судебной и исполнительной ветвей власти, но вместе с тем не превращало суд в некое послушное орудие Белого дома. На протяжении американской истории суд не раз проявлял строптивость и по совокупности его деяний заслужил право рассматриваться как самостоятельный орган власти. Политическая самостоятельность суда (пусть и меньшая, чем у исполнительной и законодательной власти) оказывалась возможной по целому ряду причин. Назову некоторые из них.

Судьи назначались президентами по согласованию с сенатом, в котором присутствуют политики разных направлений, по этой причине глава Белого дома вынужден был подбирать таких кандидатов, которые не могли восприниматься как его марионетки, а, напротив, даже будучи однопартийцами президента, должны были обладать репутацией честных, принципиальных, высокопрофессиональных судей.

Важной причиной, способствовавшей выработке у судей политической самостоятельности, было их пожизненное избрание. Уверенные в своей несменяемости, судьи могли действовать в соответствии со своими убеждениями, не всегда совпадавшими с позицией тех, кто находился у кормила исполнительной и законодательной власти.

Назову еще одну причину возникавших расхождений между политической линией президента и Верховного суда. Это ошибки президентов в оценке своих назначенцев. Самым ярким примером такой ошибки явилось выдвижение в 1953 году президентом Эйзенхауэром на должность председателя Верховного суда Э. Уоррена, имевшего до того репутацию правого республиканца. Но, возлагив суд, Уоррен, к полной неожиданности Эйзенхауэра и всей Республиканской партии, проявил себя твердым защитником либерально-демократических статей Конституции США и Билля о правах, и способствовал началу новой эры в выравнивании гражданских и политических прав черной и белой рас.

Исследователи практически единодушны в том, что идейно-политические убеждения и мотивы членов Верховного суда оказывали влияние на их решения на всех этапах американской истории. Возникает вопрос: в какой степени идейно-политические мотивы судей угрожали основам американского конституционализма и правового государства? Представляется, что антагонистического противоречия между ними не возникало никогда. Американский конституционализм и правовое государство освящают буржуазно-демократический миропорядок, а основы этого миропорядка - частная собственность, рыночная конкуренция, политический плюрализм, разделение властей - не подвергались сомнению ни одним из судей. На протяжении всей истории США мировоззренческие разногласия судей уместались в диапазон классического американского идейно-политического маятника "консерватизм - либерализм". Судебный консерватизм, грубо говоря, означал приверженность конституционализму и правовому государству эпохи образования США и классического капитализма. Он в большей степени соответствовал социальным интересам верхних слоев общества. Судебный либерализм отражал потребности и тенденции демократизации американского конституционализма и правового государства и в большей степени отвечал интересам простых американцев.

Соперничество судебного консерватизма и либерализма характерно для всех эпох американской истории. При этом на протяжении большей ее части, вплоть до 1930-х годов, превосходство было на стороне консерватизма. С 1930-х годов происходит изменение соотношения сил в пользу судебного либерализма, и есть основания для вывода, что в новейшее время он добился определенного превосходства над консерватизмом. В новейшее время судебный консерватизм и либерализм различались также как фундаменталистское и социологическое направления. Родоначальниками социологического направления, или школы, признаны О. Холмс и Л. Брандейс. Своего рода девизом школы стало высказывание Холмса "право живет не в логике, а в опыте" [32, с. 172] означавшее, что мотивы, интерпретации и решения судей должны соразмерять принципы конституции, сформулированные в ранний период истории США, с меняющимися общественными реалиями. В 1930-е годы приверженцы социологической школы впервые добились превосходства в Верховном суде США, открыв новую эпоху в его истории.

История Верховного суда США в новейшее время может быть разделена на три крупных периода: 1) 1933-1953 годы, изменившие соотношение сил в пользу либеральных судей; 2) 1953-1969 годы, ознаменовавшиеся наивысшими успехами судебного либерализма; 3) 1969 год - конец XX века - установление равновесия судебного либерализма и консерватизма и выход на господствующую позицию умеренного консерватизма.

По замечанию российского исследователя А. Манькина, перестройка Верховного суда в 1930-е годы имела три важных следствия. Во-первых, американское право санкционировало этатизм, включив в сферу компетенции государства промышленность, финансы, аграрную политику. Во-вторых, в конституционное право была инкорпорирована ответственность федерального правительства за состояние социальных отношений. В-третьих, произошел отход от концепции дуалистического федерализма. Дуалистическому федерализму, означавшему разделение государственной ответственности между федерацией и штатами, Верховный суд предпочел доктрину преимущественного права федерации в решении и регулировании социально-экономических проблем [32, с. 175].

Второй период новейшей истории Верховного суда США (1953-1969 годы) признан самым либеральным за все время его существования. На первое место в его повестке выдвинулась проблема гражданских прав и свобод, и суд сыграл авангардную роль в ее решении с демократических позиций. На формирование позиций суда огромное влияние оказал его председатель Э. Уоррен, сцентиновавший либеральное большинство, определивший стратегию и идеологию.

Уоррен и его единомышленники зарекомендовали себя сторонниками судебного активизма, доказывая при этом, что судебная сдержанность неприменима в сфере гражданских прав и свобод. В 1954 году Верховный суд осудил сегрегацию школьного образования и, что не менее важно, признал антиконституционной доктрину "равных, но разделенных прав", которая на протяжении более полувека служила теоретической и юридической основой расизма в южных штатах. В последующем Верховный суд последовательно осудил сегрегацию на транспорте, в больницах, ресторанах и закусочных, парках, иных местах общественного пользования. Своей активной и твердой позицией Верховный суд понуждал к восприятию антирасистской политики исполнительную и законодательную ветви власти. Эта позиция в значительной мере развязала федеральному правительству руки в использовании силовых методов для защиты прав чернокожих американцев на Юге США и подготовила радикальный прорыв в законодательстве о гражданских и политических правах негров 1960-х годов.

В 1960-е годы Верховный суд способствовал демократическому решению вопросов о полномочиях штатов создавать избирательные округа, вводить молитвы в школах, определять стандарты судопроизводства. В 1960-е годы Верховный суд отказал властям штатов в праве устанавливать собственные условия судопроизводства и свои стандарты прав граждан, привлекаемых к уголовной ответственности [33, с. 37-39].

С демократических позиций подошел Верховный суд к вопросу о государственной помощи низкодоходным слоям населения. В 1969 году в своем постановлении он признал неправомерным требование федерального законодательства о том, что получатели пособий обязаны проживать в одном и том же месте в течение определенного периода. В отдельных решениях Верховный суд приблизился к трактовке социальных пособий не как формы благотворительности, а как права собственности [32, с. 22].

Новый этап в истории Верховного суда начался в 1969 году. Вступивший в том году на президентский пост Никсон назначил на должность председателя суда (вместо ушедшего в отставку Уоррена) У. Бергера, представителя умеренного крыла Республиканской партии. Затем он заполнил сторонниками республиканцев еще три вакансии, так что в начале 1970-х годов в Верховном суде сложилось консервативное большинство. В исследовательской литературе высказывалась точка зрения, что Верховный суд в период председательства Бергера (1969-1986 годы) прочно перешел на консервативные позиции. В действительности же это был, скорее, весьма противоречивый этап перехода к твердой консервативной позиции, которая восторжествовала в полной мере уже в 1980-е годы, особенно после назначения в 1986 году председателем Верховного суда У. Ренквиста.

Противоречивость характеризовала позицию Верховного суда под председательством Бергера в вопросе о гражданских правах чернокожих американцев. Суд, например, не отвергал правомерности автобусных перевозок чернокожих учеников в преимущественно "белые" школы как средства достижения расового баланса, но он же признавал правовую обоснованность таких перевозок только в том случае, если сегрегация являлась следствием законодательной практики местных властей. Поскольку де-юре расовой сегрегации уже не существовало, местные власти, опираясь на позицию Верховного суда, прекращали автобусные перевозки, хотя фактически разделение школ на "белые" и "не белые" не ослабевало, а усиливалось. В 1978 году Верховный суд осудил практику предпочтительных квот для черных американцев и других расово-этнических меньшинств при найме на работу и поступлении в высшие учебные заведения, но в следующем году поддержал ее. Во многих случаях для суда была характерна разобщенность, его председатель проявлял мировоззренческую непоследовательность и отсутствие лидерских качеств, что еще более усиливало разброд и вольницу среди судей [34, р. 87].

Консолидация консервативного большинства Верховного суда была осуществлена при преемнике Бергера Ренквисте, обнаружившем твердость характера, лидерские качества и оказавшемся к тому же самым ортодоксальным членом "высокой скамьи". Под председательством Ренквиста, назначенца Рейгана, Верховный суд осуществил консервативный пересмотр судебных постановлений по актуальным для американцев вопросам - о школьных молитвах, об абортах, об организации избирательных округов, о предпочтительных квотах для расово-этнических меньшинств и женщин, о смертной казни [34, р. 88, 89].

В 1980-е годы президенты-республиканцы Рейган и Буш продолжили заполнение Верховного суда сторонниками своей партии, что способствовало превращению "высокой скамьи" в один из главных оплотов консерватизма. Позиции консерваторов в Верховном суде были упрочены настолько, что лидеру демократов Клинтону, занимавшему президентский пост в 1990-е годы, оказалось не под силу внести сколько-нибудь существенные коррективы [35, р. 166].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мишин АЛ. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.
2. Shlesinger A.M. jr. The imperial Presidency. Boston, 1973.
3. Homes T., Rae N. Governig America: History, Culture, Institutions, Policy. Manchester-New York, 1996.
4. Мишин А.А. Государственное право США. М., 1976.

5. Политические институты США. История и современность. М., 1988.
6. *Marphy P.L.* The Constitution in Crisis Time. 1918-1969, New York, 1972.
7. Vital Statistics on American Politics / Ed. H.W. Stanley, G.R. Niem. Washington, 1992. P. 276, 277.
8. *Daht R.A.* Democracy in the United States. Promise and Performance. Boston, 1981.
9. *McDonald F.* The American Presidency. An Intellectual History. Lawrence (Kan.), 1994.
10. *Spitzer R.J.* President and Congress. Executive Hegemony and the Crossroads of Government. Philadelphia, 1993.
11. *Wayne S.J.* The Legislative Presidency. New York, 1978.
12. *Hart J.* The Presidential Branch. Elmsford (N.Y.), 1987.
13. *Davis J.W.* The Presidency. Westport (Conn.) - London, 1995.
14. *Milkis S.M., Nelson M.* The American Presidency. Origins and Development. 1776-1993. Washington, 1994.
15. *Nathan R.P.* The Administrative Presidency. New York, 1983.
16. *Самуилов СМ.* Президентские кризисы: общее и особенное // США - экономика, политика, идеология. 1989. Ms 4.
17. *Ronlad Reagan's America* / Ed. *E.J. Schmertz, N. Datlof, A. Ugrinsky.* Vol. 1. Vestport (Conn.), 1997.
18. *Foley M., Owens J.E.* Congress and the Presidency. Institutional Politics in a Separated System. Manchester-New York, 1996.
19. Researching the Presidency. Vital Questions. New Approaches /Ed. *G.C. Edwards, J.H. Kessel, B.A. Rockman.* Pittsburgh-London, 1993.
20. Rivals for Power. Presidential-Congressional Relations / Ed. *J.A. Thurber.* Wash., 1996.
21. *Дай Т.П., Зуглер Л.Х.* Демократия для элиты. М., 1984.
22. The Constitution and American Political Development. An Institutional Perspective / Ed. *P.E. Nardulli.* Urbana-Chicago, 1992.
23. Теория государства и права / Под ред. *М.Н. Марченко.* М., 1996.
24. *Meier K.J.* Politics and Bureaucracy. Policy Making in the Fourth Branch of Government. Pacific Grove (Call), 1993.
25. The American Experiment. Essays on the Theory and Practice of Liberty / Ed. *P.A. Lawler, R.M. Schaefer.* Lanham (Md.), 1994.
26. Congress Reconsidered / Ed. *L.C. Dodd.* Washington, 1993.
27. *Сахаров Н.А.* Конгресс США: практика парламентаризма // США - экономика, политика, идеология. 1989. №9.
28. *Jones G.S., Martini J.A.* The Imperial Congress. Crisis in the Separation of Powers. New York, 1998.
29. *McCloskey R.* The American Supreme Court. Chicago, 1960.
30. *Grand A.R.* The American Political Process. London, 1979.
31. *Spaeth H.* Supreme Court Policy Making: Explanation and Prediction. San Francisco, 1979.
32. Конституция США: история и современность. М., 1988.
33. *Кейнс Э.* Верховный суд США: арбитр конституционных конфликтов // США - экономика, политика, идеология. 1991. № 6.
34. Reagan Legacy. Promise and Performance. Chatam (N.J.), 1988.
35. Political Issues in America Today: the 1990-s Revisited / Ed. *P.J. Davies, F.A. Waldstein.* Manchester, 1996.