

ПРИНЦИП  
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ  
В  
КОНСТИТУЦИОННОМ  
МЕХАНИЗМЕ США

Среди всех заблуждений нашего времени, затмевающих истины конституционной истории, мало таких, которые оказались бы хуже крайностей доктрины разделения властей и огульного употребления фразы "сдержки и противовесы".

*Ч.Х. Мак Илуэйн*

- **Ценность принципа разделения властей в его "чистой" форме, вне отношений соподчиненности с другими явлениями политико-государственного устройства и национально-культурной среды, крайне условна и относительна.**
- **В реальной жизни американского государства принцип разделения властей существует лишь в качестве одного из условий, обеспечивающих наряду с целым рядом прочих действенность и жизнеспособность социального организма**

"...Величайшая трудность стоит на пути исследователя, который пытается бегло обрисовать ныне живущую конституцию... Эта трудность заключается в том, что объект его исследования постоянно изменяется...

У. Бэйджгот

1872 г.

- «Разделение властей» не может быть сведено к государственному устройству США, некоторому комплексу институтов, назначение и полномочия которых закреплены конституционно.
- Необходимо рассматривать проблему разделения властей несколько шире, чем простое отражение институциональной организации американского государства.
- Любое общество — это прежде всего живой организм, его внешний, формализованный облик есть отражение гораздо более глубоких социальных процессов.

- Принцип разделения властей становится действительно действенным только тогда, когда свободно и органично взаимодействует с такими понятиями, как государственные структуры, идеология, традиции политической культуры, образцы поведения в обществе, характер социализации, системы ценностей и т.д.
- Политическая демократия всегда и довольно жестко соотнесена с вполне определенным отношением членов данного общества к характеру своей политической системы, т.е. с национальным самосознанием, политической культурой.

- Демократия может существовать только в условиях общественного согласия относительно норм и ценностей данной системы, когда осознанная политическая лояльность весьма прочна, хотя и не всеобъемлюща.
- Осознанное и целенаправленное отношение к воплощению в жизнь подлинно демократического идеала можно ожидать лишь в том случае если есть в наличии **определенный запас материальной прочности, экономическая основа.**

- **Экономическая основа** осуществляется общегосударственной политикой по всесторонней, и в первую очередь промышленной, модернизации общества.
- Особую ответственность за предпринимаемые в этом направлении усилия несет политическая элита, ибо от ее навыков самоконтроля и способности обеспечить граждан своей страны обещанными благами зависит сама судьба провозглашенного ею политического идеала.

# Система разделения властей в США: сотрудничество через конфликт

- Основы самоуправления американских штатов были впервые закреплены в статьях Конфедерации от 1781 г.
- По своему характеру вновь созданное государственное объединение было скорее содружеством 13 независимых государств-штатов, нежели работоспособным государством.
- Ни какого законодательного оформления разделения властей в рамках центрального правительства не было.  
Для преодоления нарастающих проблем вновь выстроенного государства, в 1787 г. Конгресс собирает общенациональную ассамблею, на которой 17 сентября 1787 г. была принята новая Конституция, ставшая официальным законом США 21 июня 1788 г. после ее ратификации Нью-Гэмпширом.

В США «...не Конституция создала систему разделения властей, а, скорее, система разделения властей создала Конституцию». Ф. Вартон

- Структура власти, закрепленная Конституцией США 1787 г., сформировалась в умах отцов-основателей американской государственности под влиянием идей Монтескье, Локка, а так же прецедентов британской государственно-политической жизни.
- Поэтому два основных положения будущей системы государственной власти США — федерализм и разделение властей — буквально стали общим местом в публицистике и теоретических трактатах того времени.



- Идеологи и теоретики американской революции и американской государственности  
А. Гамильтон, Дж. Мэдисон и Дж. Джей, признавая целесообразность принципа разделения властей, понимали всю сложность стоявшей перед ними проблемы его практической реализации.
- "Простое проведение на бумаге конституционных границ между законодательной, исполнительной и судебной властью не создает достаточной защиты от тех вторжений, которые ведут к присущему тирании сосредоточению всей полноты власти в одних и тех же руках ". Дж. Мэдисон.

- В основном законе штата Нью-Гэмпшир указывалось что "законодательная, исполнительная и судебная власти должны быть разделены и независимы друг от друга в той мере, насколько природа свободного правления допускает сие или насколько это совпадает с цепью связей, соединяющей все государственное устройство в одно нерасторжимое целое и дружеское единство"

- В переводе с английского "separation of powers" (разделение властей) требует употребления именно слова "separation", что означает "отделение частей от целого", "разложение целого на части", но ни в коем случае не "division", т.е. "разделение" как "расхождение", "разногласие".

- Разделение властей, таким образом, — это в первую очередь **несосредоточение** их в одних руках или одном государственном органе.
- Это — разделение институциональное, естественным образом предполагающее - **единство государственной власти в форме и благодаря функциональному разделению обязанностей.**

В американской теоретической мысли сложились два главных теоретических подхода к организации всей системы построения органов государственной власти.

- 1. Сувереном является народ, а не институты власти, обладающие лишь теми полномочиями, которые делегировал им народ.
- 2. Ни один из институтов власти не может быть единственным выразителем общей воли народа. Выразителем такой воли они могут быть только все вместе и в равной степени. Все ветви власти выражают волю народа по его уполномочию, в соответствии с присущими им функциями и в пределах, установленных писаной конституцией. Для охраны общества от тирании власть должна была быть распределена между «ветвями правительства», и должна быть создана система взаимозависимости, обеспечивающая взаимный контроль для предупреждения злоупотреблений.

- Горизонтальное распределение властных полномочий между ветвями национального правительства - законодательной, исполнительной и судебной - дополнялось вертикальным разделением власти, что предполагалось федеративной формой государственного устройства;
- Все, что не входило в сферу полномочий Союза, оставалось за штатами и народом.
- Анализ текста Конституции США и его многочисленных комментариев и толкований позволяет прийти к заключению, что в нем речь идет не о классическом разделении властей. Власть как таковая предполагается единой, разделяются, разграничиваются лишь властные полномочия.
- Единство власти выводится из концепции единого суверенитета, который теоретически пребывает в народе.

- Американские государственные деятели не стремились к теоретически безупречной и логически последовательной конструкции разделения властей.
- Концепция единства государственной власти нашла свое выражение в торжественной формуле преамбулы к конституции, в которой сформулированы цели принятия Основного закона:
- "Мы, Народ Соединенных Штатов, в целях образования более совершенного Союза, установления Правосудия, обеспечения внутреннего Спокойствия, укрепления совместной обороны, содействия всеобщему Благоденствию и дарования Благ Свободы нам самим и нашему Потомству торжественно принимаем и устанавливаем эту конституцию для Соединенных Штатов Америки".

- С точки зрения строго семантической конституция знает только две власти.
- Ст. II (разд. 1): "Исполнительная власть принадлежит президенту Соединенных Штатов Америки".
- Ст. III (разд. 1): "Судебная Власть Соединенных Штатов принадлежит одному Верховному суду и таким нижестоящим судам, которые конгресс может время от времени предписывать и устанавливать".
- В то же время ст. I (разд. 1) гласит: "Все установленные здесь законодательные полномочия принадлежат конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из сената и палаты представителей".



- В тексте конституции речь идет только о двух властях: исполнительная у президента, судебная у Верховного суда и других нижестоящих федеральных судов.
- Конгресс же строго по букве конституции является носителем законодательных полномочий, а не обладателем законодательной власти.
- Вряд ли можно считать формулу ст. 1 простой случайностью или редакционной погрешностью. С известной степенью вероятности можно утверждать, что в формуле этой статьи нашли свое выражение господствовавшие в то время настроения - боязнь возможной тирании законодательной ветви власти.

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

- Разд. 8 ст. 1 Конституции содержит перечень предметов правового регулирования, относящихся к предметной компетенции конгресса как высшего органа государственной власти, наделенного законодательными полномочиями.
- Разд. 9 ст. 1 дается перечень особых изъятий из компетенции конгресса (запрещение приостановки действия **Habeas Corpus** в мирных условиях, запрещение принятия биллей об опале и законов, обладающих обратной силой, запрещение жалования дворянских титулов и некоторые др.).
- Ряд ограничений предметной компетенции конгресса содержит в себе Билль о правах, который явился существенным дополнением первоначального текста конституции.

- Так, поправка 1 гласит: "Конгресс не должен издавать никаких законов, касающихся установления какой-либо религии или свободного ее исповедания или ограничивающих свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями о возмещении вреда".
- Согласно X поправке: "Полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей конституцией, а также те, осуществление которых не запрещено ею Штатами, сохраняются соответственно за Штатами или народом".

- Если изначальная идея разделения властей, заимствованная у мыслителей прошлого, не нашла детального выражения в тексте конституции, то американская идея "сдержек и противовесов" разработана весьма основательно во всех ее проявлениях.

# Основополагающие принципы лежащие в основе системы сдержек и противовесов

- **Во-первых**, все три ветви власти имеют различные источники их формирования.
- Носитель законодательной власти - конгресс - состоит из двух палат, каждая из которых формируется особым образом.
- Палата представителей избирается народом.
- Сенат - легислатурами штатов.
- Носитель исполнительной власти - президент - избирается косвенным путем, коллегией выборщиков, которые в свою очередь избираются народом.
- Судебная власть - Верховный суд - формируется совместно президентом и сенатом.

- **Во-вторых**, все органы государственной власти согласно конституции имеют различные сроки полномочий.
- Палата представителей избирается на два года.
- У сената нет установленного срока полномочий, так как его состав обновляется каждые два года на одну треть путем перевыборов.
- Президент избирается сроком на четыре года.
- Члены Верховного суда занимают свои должности пожизненно.

- Установление конституцией различных источников формирования и сроков полномочий для носителей законодательной, исполнительной и судебной властей должно было, по мысли создателей конституции, привести к двум важным результатам:
  - 1. Обеспечить соответствующие ветви власти определенной самостоятельностью по отношению друг к другу.
  - 2. Предупредить одновременное обновление их состава, т.е. добиться устойчивости и преемственности в верхнем эшелоне американской федеральной государственной машины.



- В-третьих, наличие механизма, в рамках которого каждая из ветвей власти имеет возможность нейтрализовать узурпаторские посяхновения другой.
- **Конгресс** имеет право отклонять законодательные предложения президента (включая финансовые), которые он может вносить через свою креатуру в палатах.
- Сенат может отклонить любую кандидатуру, предложенную президентом для занятия высших федеральных должностей, поскольку в силу процедуры получения "совета и согласия" необходимо квалифицированное большинство в две трети голосов верхней палаты.
- Конгресс может привлечь президента к ответственности в порядке импичмента и отстранить его от должности до истечения срока его полномочий.

# Президент

- Обладает правом отлагательного вето.
- Если президент мотивированным посланием отказывает в утверждении законопроекта или резолюции, одобренных обеими палатами конгресса, то возражение главы государства может быть преодолено только в том случае, если такие билли или резолюции будут повторно одобрены квалифицированным большинством обеих палат (для утверждения биллей и резолюций в обычном порядке требуется простое большинство обеих палат) .

# Верховный суд

- Члены Верховного суда назначаются президентом с одобрения двух третей присутствующих сенаторов при наличии кворума.
- Формально Верховный суд учреждался как высшая апелляционная инстанция и как суд первой инстанции по определенной категории дел, перечень которых содержался в ст. III конституции.
- Фактически конституция содержала условия для наделения Верховного суда правом конституционного надзора, что позволяло ему ограничивать законодательную деятельность конгресса и нормоустанавливающую деятельность президента.
- Досрочное отстранение судей Верховного суда от должности может быть осуществлено в соответствии с процедурой импичмента.

- Следует учитывать, что в системе "сдержек и противовесов" наиболее мощные средства противодействия нацелены на законодательную ветвь власти.
- Система "сдержек и противовесов" должна была не только предупредить узурпаторские тенденции одной из трех ветвей власти, но и обеспечить, стабильность государственно-правовых институтов и непрерывность функционирования самой государственной власти.
- Созданная Конституцией 1787 г. государственная система представляла собой конечный результат порою противоречивых политических и экономических тенденций, практического опыта и теорий.

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

- Созданная на основе Конституции 1787 г. система организации верховной государственной власти, известная как система "сдержек и противовесов", представляла собой организационное выражение и конституционное закрепление интересов правящей элиты и реального политического опыта колониального и революционного периодов.
- Эта система ставила своей целью создание сильного национального правительства, способного обеспечить единство республики, гарантировать внешнюю безопасность и внутреннее спокойствие для последующего развития американского общества.

«Если все дороги ведут в Рим, то все вопросы американского управления рано или поздно сводятся к разделению властей».

Дж. Харт

- В США всегда, с теми либо иными деформациями, существовал и существует режим демократии, при котором всегда сохраняется определенная степень относительной самостоятельности высших органов государственной власти, теоретически являющихся носителями разделенных властей.
- Эти органы как составные элементы целостной общественной системы находятся в отношениях взаимозависимости, а присущая им структурно-функциональная автономия в определенной степени есть мера демократизма всей политической системы.

«В американской политической истории вечной проблемой остается вопрос о том, "как правительство, основанное на разделении властей, можно было заставить работать».

Артур М. Шлезинджер

- Система была создана тогда, когда США были небольшим - 3 млн. населения - государством, освободившимся от колониальной зависимости. Сейчас же она действует в стране с 260 млн. населением.



- Вся история эволюции системы сдержек и противовесов вращается вокруг конфронтации исполнительной и законодательной властей.
- Главной движущей силой почти всегда оставалась президентская власть, из всех внутрисистемных конфликтов, даже терпя порою поражения, она выходила всегда лучше вооруженной для дальнейших схваток.
- Не следует драматизировать конфронтацию Белого дома и Капитолия, так как эти конфронтации никогда не приводили ни к каким значительным социальным изменениям.
- Система разделения властей модифицировалась, интегрируя в себя последствия всех конфликтов.

"Если доктрина разделения властей должна быть эффективно осуществлена, она должна рассматриваться не как техническое руководство для судебной тяжбы, а как цель для институционального действия". Дэвид Фронмайер

- Это институциональное действие имело одно главное направление - усиление исполнительной ветви власти.
- Система "сдержек и противовесов" не могла работать как коллегия абсолютно равноправных триумвиров, поскольку конфликты и неравенство были интегрированы в нее создателями с самого начала.
- Считалось, что сам принцип разделения властей предполагает определенное состояние напряжения между ветвями власти для поддержания равновесия всей системы.
- А. Шлезинджер писал, что сама доктрина разделения властей создает "постоянную партизанскую войну" между исполнительной и законодательной ветвями власти".

- " В последние годы президентское первенство, столь неоценимое для поддержания политического порядка, превратилось в президентское верховенство. Конституционное президентство... стало имперским президентством.. ." А. Шлезинджер

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

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

- Законодательная власть проявляет тенденцию к сужению своих фактических полномочий, отказу от политической инициативы и распылению руководства, что находит свое выражение в независимости многочисленных постоянных комитетов и подкомитетов конгресса.
- Переливание полномочий из одного конституционного сосуда в другой, на практике из Капитолия в Белый дом, отнюдь не всегда является результатом узурпации. Чаще всего конгресс сам делегирует принадлежащие ему конституционные полномочия главе исполнительной ветви власти.

## Роль судебной власти в деле фактического размежевания полномочий президента и конгресса

- В американской правовой теории считается аксиомой то, что конгресс и президент сами должны заботиться об обеспечении их конституционных, статутных и фактических прерогатив.
- Вмешательство судов в процесс размежевания полномочий двух других властей вызывается и объясняется главным образом обязанностью судов защищать права и интересы граждан, поскольку эти права и интересы могут быть затронуты в ходе размежевания названных полномочий.
- Верховный суд решает вопрос о полномочиях законодательной и исполнительной ветвей власти.

- Законодательная и исполнительная ветви власти обладают значительным числом конституционных, статутарных и фактических полномочий во всех сферах осуществления государственной власти, в том числе в сфере законодательной и правоприменительной.
- По большей части эти полномочия носят совместный характер. Те полномочия, которые можно назвать односторонними, т.е. присущими только одной ветви власти, не всегда таковыми являются в действительности, так как их осуществление в той или иной мере связано с функционированием другой власти.
- Так, президентское право вето является односторонним полномочием, но его применение невозможно без позитивной акции конгресса - нет билля, нет вето.



- Даже такое одностороннее полномочие конгресса, как импичмент, органически связано с главой исполнительной власти и высшими федеральными должностными лицами, назначаемыми "по совету и с согласия сената".
- Важнейшими односторонними полномочиями главы исполнительной ветви власти, применение которых не сопряжено с положительным участием конгресса, является право вето, привилегия исполнительной власти и право отстранения высших федеральных должностных лиц от должности.

## Привилегии исполнительной власти

- Сложилась в результате прецедентов, созданных президентами. Сам термин появился в судебном решении в 1958 г.
- Общее понятие "привилегии исполнительной власти" сводится к праву президента удерживать информацию, которая, по его мнению, является конфиденциальной, от конгресса и судебной ветви власти.
- Это право объясняется соображениями государственной безопасности. В него включено также право президента воздерживаться от предоставления двум другим ветвям власти информации, касающейся его частной жизни.
- "Привилегии исполнительной власти" противостоит право законодательной и судебной власти получать все необходимые им сведения о деятельности исполнительной власти.
- На стыке этих двух открыто противостоящих друг другу претензий возникают острейшие конфликты, прямо затрагивающие весь механизм системы "сдержек и противовесов".

- Объем исполнительных привилегий, был и остается компромиссом трех, по сути взаимоисключающих друг друга положений:
- 1. Целостность и дееспособность судебного процесса требуют ясности свидетельств и полноты доказательств;
- 2. Исполнительная власть нуждается в защите от вторжений со стороны двух других ветвей власти хотя бы для того, чтобы обеспечить координацию действий высших должностных лиц в администрации;
- 3. Конгресс не в состоянии выполнять свои функции без достаточной информации по решаемым проблемам.
- А так как Верховный суд не в состоянии быть третейским судьей в каждом конфликте между исполнительной и законодательной властями, ибо слишком высока цена такого вмешательства, в повседневной жизни президент и конгресс отстаивают свою независимость в ходе принятия той или иной трактовки происходящего, или, иными словами, доказывая непротиворечивость своих действий конституции

# Вето

- Вето как способ отказа или откладывания государственных решений существует в различных вариантах: предусмотренное конституцией президентское вето; возражения судов против предложений законодательной и исполнительной власти на основании их неконституционного характера; специальные статуты, дающие право губернаторам и партийным лидерам накладывать запреты на проведение отдельных мероприятий; вето сената на подписанные президентом договоры и назначения.
- Президентское вето неизменно привлекает интерес исследователей и порождает жаркие споры среди государственных деятелей. В своем желании защитить исполнительную власть от посягательств со стороны законодательной и гарантировать принятие достойных законов отцы-основатели не могли предвидеть, что президентское вето скоро станет не только средством партийной политики (в ситуациях разделенного правления), но и методом текущей политики, постоянного контроля над законодательной властью.

- В течение 28 лет, начиная с Вашингтона, президентское вето было применено 7 раз, из них 2 раза Вашингтоном и 5 раз Мэдисоном.
- Весьма показательно, что лишь 1 раз вето было применено на основании угрозы независимости президента, а 5 — в связи с несоответствием конституции.
- Особенно активно президентское вето начинает применяться при Джексоне и Тейлоре. А Кливленд за время своего правления накладывает вето на разного рода законопроекты 584 раза.
- Именно с этого времени становится ясно: президентское вето — безотказное оружие для слабого президента, ибо оно редко бывает преодолено.

- Конституция предполагает три варианта действий президента по отношению к представленному ему на рассмотрение закону: он может подписать законопроект, наложить на него вето или позволить ему потерять свою силу, пользуясь так называемым "карманным вето".
- "Карманное вето" означает, что любой законопроект, не возвращенный президентом конгрессу в течение 10 дней, исключая воскресенья, становится законом, если конгресс в силу приостановки своей работы (на перерыв или каникулы) не препятствует такому возвращению. В противном случае, если со стороны конгресса нет никаких осложняющих обстоятельств, проект законом не становится.
- Данный тип вето, как и все некодифицированные положения, имеет под собой очень хрупкое основание и рассчитан на негласные формы сотрудничества законодательной и исполнительной властей, их желание найти общий язык.

# Вето законодательной власти.

- Существовало более или менее официально вплоть до 1983 г., пока Верховный суд не объявил его неконституционным.
- Его появление обычно связывают с событиями 30-х годов, когда особенно обострились взаимоотношения двух ветвей власти. Достигнутая ими договоренность предусматривала право президента выступать с предложениями, которые могли обрести законодательную силу, если конгресс не запретит их резолюцией хотя бы одной из двух палат, а резолюция считается окончательной и не подлежит дополнительному рассмотрению или запрету путем наложения президентского вето.
- Однако и после аннулирования вплоть до настоящего времени сохраняют силу функциональные эквиваленты законодательного вето, ибо неизменно партнерство двух ветвей власти в государстве, нормы которого далеко не всегда официально зарегистрированы.

- Гибкое приспособление законодателей к системе разделения властей в отсутствие права на законодательное вето происходит по принципу **qui pro quo**.
- В настоящее время вместо однопалатного вето все большее распространение приобретает вето комитетов, специально создаваемых для разработки плана внедрения той или иной президентской инициативы.
- Вето комитетов представляет собой набор условий и ограничений, которыми сопровождается выполнение любого национального проекта.



# Полномочия по избранию на должности и снятию с них.

- По закону прерогативы президента и конгресса в этой области более или менее уравновешены и строятся следующим образом. После создания конгрессом в законном порядке какого-либо государственного подразделения, министерства, комплектование его личного состава требует выполнения трех обязательных условий:
  - 1) выдвижения соответствующих кандидатур президентом (что традиционно считается одним из важнейших инициативных прав президента);
  - 2) утверждение их конгрессом;
  - 3) окончательное введение в должность высшего государственного деятеля, уполномочивание его на исполнение своих обязанностей президентом.
- Однако в реальной жизни в целом ряде случаев, не касающихся высших должностных лиц, конгресс возлагает право назначения на пост непосредственно на президента, суды или глав министерств.

- Как показывает практика, действительная власть назначений принадлежит внутренним группировкам из законодателей, судей, партийных лидеров, которые пытаются централизованно контролировать Белый Дом.
- Еще более аморфной в своих границах является область временных назначений и отстранений от должности: повышенная активность президента здесь очевидна.

# Право на смещение с должности

- Американские теоретики государственного права не имеют однозначного ответа.
- 1. По решению Сената.
- 2. Через процедуру импичмента.
- 3. По решению Конгресса
- 4. По решению президента.
- 5. По решению судебной власти.

- «Решением 1789 г.", подтверждались исключительные полномочия президента по увольнению высших должностных лиц. Оно оставалось в силе вплоть до гражданской войны и распространялось даже на тех чиновников, которых временно назначал конгресс.
- С окончанием гражданской войны конгресс попытался изменить ситуацию, поскольку вопрос смещения с должности напрямую связан с качеством и результативностью федеральных программ, на которые конгресс ассигнует деньги, работой гражданских служб и доступом к информации, которой обладают исполнительные органы.
- Согласно закону 1867 г. о сроках пребывания в должности, президент лишался права смещать глав министерств без совета и согласия сената, а также если уволенному не было достойной замены. (Но уже в 1887 г. упомянутый закон был отменен без экспертизы на его конституционность.)
- Окончательное решение по данному вопросу было принято в ходе судебного разбирательства 1926 г., согласно которому президент получал право на увольнения.

- В настоящее время решения исполнительной власти уволить по своему усмотрению то или иное высшее должностное лицо стали настолько частыми, что вызывают понятную обеспокоенность как членов законодательной власти, так и американской общественности.
- Пытаясь защитить права пострадавших, конгресс добивается лишь поправки к Закону о реформе, на основании которой был создан Специальный совет по защите прав уволенных.
- Серьезное нарушение баланса между исполнительной и законодательной властями в вопросе увольнений с высших государственных постов стало реальностью американской политической жизни.

- Сенату запрещено: манипулировать программными ассигнованиями для смещения исполнителей этих проектов; под предлогом ликвидации соответствующих мест назначать на них желательных для сената кандидатов; требовать от президента поставить уже назначенную кандидатуру на повторное обсуждение; использовать параллельное участие в исполнительных структурах для участия в решении вопросов увольнений.
- Очевидно, что любая ситуация подобного рода не может не породить **функциональные эквиваленты** утерянных или не оформленных законодательно прав. Такая "лазейка" есть и у конгресса.
- Он может уничтожить в ходе официальной реорганизации и сокращения программ целое подразделение, пожертвовав большим ради малого, а также оказать давление на президента и соответствующий исполнительный орган в ходе расследования его деятельности, заручившись тем самым поддержкой заинтересованной общественности.

# Импичмент

- Исключительное право возбуждать импичмент имеет палата представителей. Именно она выступает в роли "обвинителя", предоставив сенату выполнять функции "суда".
- Имитируя судебный процесс, процедура импичмента носит на самом деле политический, а не судебный характер. Ее назначение — отстранить от должности, а не назначить меру наказания за выявленные проступки.
- Субъектами ответственности в порядке импичмента могут быть президент, вице-президент и должностные лица федеральных органов власти. Исключены из их числа представители военных ведомств, а также сенаторы и члены палаты представителей. Соответствующая палата является высшим судьей по отношению к своим членам и обладает правом наказывать за недостойное поведение и даже исключить их из своего состава большинством в 2/3.
- Конституция (статья 6, раздел 1) гарантирует членам палат иммунитет от неправомерных преследований со стороны исполнительной власти и заведомо пристрастного суда.

- Политические преследования в форме импичмента как одна из форм конгрессовского расследования неразрывно связаны с проблемой доступа к информации о работе исполнительных органов власти.
- Президент не вправе отменить преследование по закону об импичменте. Слабым утешением для него остается так называемое "право прощать" (статья II, раздел 2 Конституции). Ни в коей мере не влияя на ход конгрессовского расследования, оно применяется **post factum** и являет собой акт милости, исправляющий "ошибочное" или "слишком жесткое" заключение законодателей.
- Такое прощение было даровано Р. Никсону месяц спустя после его отставки с поста президента США со стороны нового президента страны Дж. Форда.



- Конгресс использует свои полномочия по расследованию в четырех основных целях:
- для введения соответствующего закона по исправлению выявленных проблем и упущений;
- для контроля над исполнением;
- с целью проинформировать общественность о состоянии дел в стране и степени компетентности соответствующих должностных лиц;
- для защиты своих привилегий, чести и достоинства.
- В подавляющем большинстве случаев расследование конгресса не требует своего продолжения в форме уголовного дела.

# Финансовые полномочия конгресса

- Не имея права требовать от исполнительной власти отчета о ее деятельности, конгресс, однако, в состоянии проконтролировать ее косвенным образом не только через расследования и импичмент, но и через бюджетные ассигнования.
- Обосновывая статус конгресса как первой по значению ветви власти в стране, ученые и политические деятели в гораздо меньшей степени ссылаются на его законодательные функции, усиленно подчеркивая огромные финансовые полномочия этого представительного органа власти.
- Особенно расширились эти полномочия во второй половине XX в., после того как была отвергнута признанная пережитком эпохи Кеннеди идея об использовании бюджета для стабилизации экономической ситуации и помощи частному рынку.

- Характер взаимоотношений исполнительной и законодательной властей в этой области сводится к следующему. Президент готовит свои предложения по бюджету и представляет их на рассмотрение конгрессу в соответствии с законом о бюджете 1921 г. и разделом 3 статьи II Конституции.
- Признание инициативы президента в этом вопросе было продиктовано реальными потребностями американского общества.
- Соответствующим образом не структурированный, не имеющий единого автора бюджет создавал серьезные помехи в управлении страной, что стало особенно очевидным в ходе Первой мировой войны.
- В целях преодоления чрезвычайно громоздкой и аморфной системы государственных ассигнований Специальный комитет палаты представителей по бюджетным ассигнованиям считал возможным привлечь к его созданию исполнительную власть.

- Но, президент не вправе повлиять на расходы по двум статьям.
- Во-первых, расходы законодательной и судебной властей предусматриваются без оценок и предложений президента.
- Во-вторых, ни одно должностное лицо, представляющее исполнительную ветвь власти, не имеет права представить непосредственно конгрессу свои официальные предложения и рекомендации по удовлетворению своих денежных потребностей. Информация о последних принимается во внимание конгрессом только в случае специального запроса любой из палат в его составе.
- Кроме того, задуманному президентом проекту, даже обретшему форму закона, далеко не всегда удастся сохранить свою изначальную целостность. Путем создания многочисленных регулирующих агентств на периферии конгресс удерживает президента в пределах своей досягаемости.
- Таким образом, понятие "президентского бюджета" правомерно лишь в смысле инициативы исполнительной власти в его разработке и официальной ответственности за его выполнение.

- Сохраняя за собой полное право дополнить и пересмотреть бюджетные статьи, члены конгресса активно пользуются им как на общих заседаниях, так и принимая участие в работе соответствующих комитетов.
- В настоящее время президент может значительным образом воздействовать на ход его обсуждения, лишь воспользовавшись своим правом по утверждению повестки предстоящих дебатов.
- Конгресс в таком случае может испытывать известные затруднения в голосовании по своим бюджетным поправкам, а следовательно, и в получении необходимых  $2/3$  для их ратификации.
- Однако прерогатива законодательной власти увеличивать или уменьшать статьи финансовых расходов и в данной ситуации остается неизменной.

# Судебная власть

- Конституция США (статья III, раздел 1) вверяет судебную власть страны "Верховному суду и таким нижестоящим судам, которые конгресс может время от времени предписывать и устанавливать".
- Численность Верховного суда с 1869 г. постоянна - 8 членов и председатель, которые назначаются президентом с одобрения двух третей присутствующих сенаторов при наличии кворума.
- Срок полномочий верховных судей установлен как пожизненный, дабы исключить их зависимость от меняющейся политической конъюнктуры.
- Досрочное освобождение судей от занимаемой должности возможно лишь в соответствии с процедурой импичмента по причине их "недостойного поведения".
- На продолжительность срока службы членов Верховного суда повлияло только решение конгресса от 1937 г., согласно которому верховные судьи после 70 лет уходят в отставку, сохраняя за собой полное жалованье и возможность работы в судах низшей инстанции.

- "Безупречное поведение" является основой основ судебной независимости.
- Лишь единожды верховному судье С. Чейзу было предъявлено обвинение в чрезмерной поддержке партии федералистов, но сторонникам Джефферсона так и не удалось добиться смещения Чейза.
- В 60-е годы предпринимались неоднократные попытки подвергнуть импичменту председателя Верховного суда Уоррена, а в 1970 г. Дж. Форд, лидер партии меньшинства в палате представителей, выдвинул обвинение против судьи У. Дугласа. Однако все предпринятые попытки оказались неудачными.

- Официально в своей деятельности Верховный суд руководствуется принципом прецедента **stare decisis**, хотя история демонстрирует и отступления от него.
- **stare decisis** - стоять на решённом (принцип правосудия в англо-саксонских правовых системах, означающий, что при выработке решения судом господствующая сила принадлежит прецеденту).



- Структура судебной власти строго иерархична: решения высшей инстанции являются обязательными для низшей. Выполняя функции юридического надзора, Верховный суд должен руководствоваться положениями конституции, первичными по отношению к некодифицированному праву и административным статутам.
- По этому признаку в период с 1789 по 1970 г. суд признал неконституционными 97 федеральных актов, 737 законов штатов и около 90 муниципальных распоряжений.

- Наделенный полномочиями высшей апелляционной инстанции страны, Верховный суд США был задуман как гарант законности в обществе.
- Его исключительное положение в системе власти США было обозначено самой неопределенностью конституционной формулировки.
- Замысел отцов-основателей относительно Верховного суда как органа мирного разрешения конфликтов и противоречий между законодательной и исполнительной властями, центральными органами и властью на местах, наконец, между государственной властью как таковой и народом изначально предполагал максимально емкие и гибкие положения Основного закона страны.

- Обладая на первый взгляд весьма скромным правом "вынесения суждений", толкования конституции, Верховный суд США, по сути дела, одновременно явился и **символом законности, и орудием власти.**

Действительно, в его руках находится принятие решений относительно конституционности, а значит, жизнестойкости любых актов и действий как законодательной, так и исполнительной власти

"Мы находимся под властью Конституции, но сама Конституция — это то, что судьи скажут о ней."  
Бывший председатель Верховного суда

Чарльз Эванс Хьюз

- Роль судебной ветви в системе разделения властей - управление страной посредством неспешного, ответственного выбора в конкретной исторической ситуации.

- На практике в зависимости от конкретной формы своего воплощения и его "чистоты" принцип разделения властей может как способствовать (при целом ряде дополнительных условий и оговорок), так и препятствовать достижению положительных результатов в управлении обществом.