

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

В.Ю. Журавлева

**ПЕРЕТЯГИВАНИЕ КАНАТА ВЛАСТИ:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕЗИДЕНТА
И КОНГРЕССА США**

МОСКВА
ИМЭМО РАН

2011

УДК 323(73)
ББК 66.3(7Сое)
Журавл 911

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений»
основана в 2009 г.

Работа выполнена в Центре североамериканских исследований ИМЭМО РАН

Журавл 911

Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – (кол-во стр.) с.163
ISBN 978-5-9535-0310-5

В XXI веке Президент и Конгресс США, вынужденные делить властные полномочия, по-прежнему остаются соперниками в борьбе за власть. Ультиматум и дедлайн стали основными инструментами политического торга между институтами власти. Конфликтность представляет на сегодняшний день доминирующую характеристику их взаимоотношений.

В данной книге ставится задача выявить механизм взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти США. Конкретные пути реализации этого механизма рассмотрены на примере трех последних Президентов – Уильяма Клинтона, Джорджа Буша-мл. и Барака Обамы, у каждого из которых своя история отношений с законодательной властью, но суть их одна – соперничество и конфликт.

Zhuravleva V. American Presidents and Congress in Tug-of-War for Power

In the XXI century American President and Congress forced by the Constitution to share authorities are still the rivals for power. An ultimatum and a deadline are their basic instruments of political bargaining. The conflict dominates their relations.

This book aimed to expose a mechanism of cooperation between these institutes. It includes three case studies –the administrations of B. Clinton, G.W. Bush and B.Obama. Each of them has its own history of cooperation with the Congress, but the essence is the same – conflict and rivalry.

ISBN 978-5-9535-0310-5

© ИМЭМО РАН, 2011
© Журавлева В.Ю., 2011

Оглавление

Введение	5
Глава 1 Вечные соперники, вынужденные союзники	8
1.1 Конституционные рамки взаимоотношений	9
1.2. Президенты в борьбе за расширение власти	13
1.3. Конгресс в поисках новых инструментов контроля	19
1.4. Необходимость компромисса	28
Глава 2 Политические партии: сомнительные посредники	34
2.1. Две партии, одна история	34
2.2. Сила партийной организации	39
2.3. Идейное противостояние в борьбе за избирателя	56
Глава 3 «Разделенное правление» Б. Клинтона	66
3.1. Демократическая повестка дня versus республиканский «Контракт с Америкой»	66
3.2. Борьба за сбалансированный федеральный бюджет	77
3.3. Попытка республиканского реванша	86
Глава 4 «Имперское» президентство Дж. Буша-мл.	96
4.1. Президент как символ единства нации	96
4.2. Логика национальной угрозы versus логика предвыборной борьбы	111
Глава 5 Б. Обама: попытка обновления политической системы	127
5.1 Большие надежды – большие разочарования	127
5.2. «Великая идея» против инертности системы	130
Заключение	147
Приложения	157

Введение

Летом 2011 г. весь мир наблюдал за тем, как США переживали один из крупнейших в своей истории бюджетных кризисов. В соответствии со сложившейся законодательной практикой каждый год Конгресс должен устанавливать лимит государственного долга – стандартная процедура, один из этапов ежегодного формирования федерального бюджета. Однако в этот раз техническая процедура вылилась в жесточайшие баталии между основными институтами власти – Конгрессом и Президентом – которые, растянувшись на несколько месяцев, впервые за последние 30 лет поставили страну на край дефолта. В конце концов, власти договорились и за несколько часов до установленного Президентом Барак Обамой дедлайна приняли соглашение, которое в том числе позволило поднять уровень федерального долга и избежать дефолта. Однако затянутость, напряженность и конфликтность процесса серьезно понизили рейтинги федерального правительства в обществе. Американцы в своем большинстве обвиняли федеральное правительство в неэффективности и неадекватности¹. Того же мнения придерживалось и рейтинговое агентство Standard & Poor, которое впервые в истории США понизило рейтинг кредитоспособности страны².

Осенью внутривластные события в США также оставались в центре общемирового внимания. В октябре проблема федерального бюджета опять поставила под вопрос функционирование федерального правительства. Республиканское большинство в Конгрессе требовало от Президента беспрецедентного сокращения федеральных расходов в обмен на выделение средств, необходимых, для того, чтобы федеральное правительство продолжало работать. Новый дедлайн и новое кризисное соглашение буквально за несколько часов до закрытия федеральных учреждений. При этом двухпартийная комиссия, созданная летом Б. Обамой и Конгрессом именно для того, чтобы выработать долгосрочное решение по сокращению федерального долга и сбалансированию бюджета, во избежание подобных кризисных ситуаций, по-прежнему не может прийти к согласию.

Массовое недовольство действиями федерального правительства заставило тысячи американцев выйти на улицы с протестами. Американцы, уставшие от экономического кризиса, от последствий которого, по их мнению, правительство не способно их защитить, день за днем, неделя за неделей выходят на улицы с требованием социальной справедливости. Движение, которое началось на Уолт Стрит, в Нью-Йорке, постепенно охватывает всю страну. Никакой политической организации, в отличие от выступлений, которые организовывало в 2010 г. праворадикальное движение Tea Party. Просто граждане, недовольные своей жизнью, недовольные своим правительством, недовольные и тем, как развивается их страна. Недовольные и обеспокоенные, готовые принять активное участие в судьбе своей страны!

Все это происходит на фоне предвыборной президентской кампании. Кандидаты от Республиканской партии на все лады пытаются убедить американцев в неспособности действующего Президента демократа справиться с

¹Poll: Spreading gloom about government; most dissatisfied with political system//Washington Post.— 2011.—August 12.http://www.washingtonpost.com/politics/poll-spreading-gloom-about-government-most-dissatisfied-with-political-system/2011/08/10/gIQAXsUB7I_story.html?wpisrc=nl_politics

²Zachary A. Goldfarb. S&P downgrades U.S. credit rating for first time// Washington Post.—2011--August 6. http://www.washingtonpost.com/business/economy/sandp-considering-first-downgrade-of-us-credit-rating/2011/08/05/gIQAgKelxl_story.html?wpisrc=al_politics

социально-экономическими трудностями, с которыми столкнулись США три года назад. Между тем, та же Республиканская партия блокирует практически все законопроекты Б. Обамы, направленные на решение этих социально-экономических трудностей.

Что это? Арабская весна докатилась до США? Может быть, действительно кризис американского капитализма? Или кризис власти? И чем все это закончится?

Со стороны действительно этот «апокалипсис» выглядит как проявление неэффективности механизма принятия политических решений и всей американской политической системы в целом. Кризис? Да, скорее всего, это – кризис. Но кризис, это не конец света, наоборот, это начало нового этапа развития. Развивающийся на наших глазах процесс свидетельствует как раз о том, что, как отмечал Чарльз Краутхаммер, американская политическая система работает³. Политический процесс может быть конфликтным, тяжелым, нелицеприятным, но это вовсе не означает неэффективности американской политической системы.

Сейчас американская политическая система лишь в самом начале нового витка развития и остается только гадать, каким он будет. Но мы можем попытаться понять, что лежит в основе этого развития, и каковы его закономерности. В центре данного исследования источник всех недовольств американцев – федеральная власть, а именно Президент и Конгресс, поскольку именно их взаимодействие можно назвать двигателем американского политического процесса и механизмом развития политической системы в целом. Автору представляется, что ответ на вопрос, почему система развивается именно так, а не иначе, и что происходит во внутривластной жизни США сегодня, может дать именно анализ взаимоотношений центральных институтов власти. Понимание механизма взаимодействия Президента и Конгресса США, его основных характеристик поможет нам понять и американский политический процесс, и политическую систему в целом.

В данной книге ставится задача выявить динамику и особенность взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти США с точки зрения способности исследуемых институтов реагировать на внутренние и на внешние вызовы и адаптироваться к меняющимся условиям, продолжая эффективно функционировать в установленных конституционных рамках.

Механизм взаимодействия Президента и Конгресса, его историческое формирование и специфика, рассматриваются в первой главе данной книги. Несмотря на присущие им недостатки, американские политические институты в целом успешно функционируют более 200 лет. За это время баланс исполнительной и законодательной ветвей власти периодически менялся, периоды резкого противостояния сменялись периодами конкурентного сотрудничества, но конституционно заложенная основа оставалась неизменной, обеспечивая преемственность и стабильность в работе политических институтов.

Вторая глава книги посвящена основному посреднику в отношениях рассматриваемых институтов власти – политическим партиям, которые, как мы увидим, в реальности далеко не всегда облегчают взаимодействие Белого дома и Капитолия. Политические партии представляются основополагающим элементом механизма развития политической системы США, поэтому также находятся в центре данного исследования.

³Charles Krauthammer. The System Works/Washington Post.—2011.-- August 12.
http://www.washingtonpost.com/opinions/thesystemworks/2011/08/11/gIQAkPXc9I_story.html?wpisrc=nl_showdown

И наконец, в последних трех главах конкретные пути взаимодействия институтов власти будут рассмотрены на примере трех последних Президентов – Уильяма Клинтона, Джорджа Буша-мл. и Барака Обамы. Эффективность американской политической системы поддерживается оптимальным сочетанием стабильности и развития, которое достигается взаимодействием конкретного Президента с конкретным Конгрессом. Каждый из трех последних Президентов устанавливал свои уникальные отношения с законодательной властью, специфика которых определялась как политической конъюнктурой, так и личностью Президента. Опыт каждого из них по взаимодействию с Конгрессом также накладывал свой отпечаток на отношения следующего Президента со следующим Конгрессом и на развитие всей системы в целом. У каждого из этих Президентов своя история отношений с законодательной властью, но суть их одна – соперничество и конфликт.

Глава 1 Вечные соперники, вынужденные союзники

Начиная с 80-х годов XX века центральной темой политико-конституциональных исследований американской политической системы стали отношения институтов власти, а именно исполнительной и законодательной ветвей власти. Американские политологи, занимающиеся проблемой властного и институционального баланса, вернулись к вопросу, которым задавались основатели американского государства: как добиться наибольшей эффективности государственного управления, не нарушив при этом основных принципов свободы⁴. Вопрос остается открытым по сей день. Различные решения продолжают вырабатываться.

Острота и актуальность этой проблемы была связана с закреплением в американском политическом процессе феномена «разделенного правления». Под этим термином понимается разделенный контроль партий над двумя ветвями власти, то есть ситуация, когда исполнительную ветвь власти контролирует одна партия, а в Конгрессе доминирует другая⁵. Если с 1901 по 1947 гг. разделенный контроль партий над двумя ветвями власти был отмечен всего трижды – с 1911 по 1913, с 1919 по 1921 и с 1931 по 1933 гг., то с 1947 г. «разделенное правление» существовало большую часть времени. Восемь лет демократические Президенты сотрудничали с республиканским Конгрессом (1947-1949, 1994-1996, 1998-2000, 2010-2012) и двадцать восемь лет республиканские Президенты работали с демократическим Конгрессом (1955-1961, 1969-1977, 1987-1993, 2000-2002). При этом с 1969 г. такая ситуация существовала уже 80% времени⁶.

К концу XX века феномен «разделенного правления» перестал рассматриваться как временное явление и спровоцировал длительный всплеск интереса к проблеме эффективности заложенного в Конституции и скорректированного временем баланса исполнительной и законодательной ветвей власти. Дело в том, что именно в периоды «разделенного правления» доминирующей характеристикой политического процесса США становится конфликтность взаимоотношений Президента и Конгресса.

Чтобы понять природу этой конфликтности необходимо, прежде всего, проанализировать конституционный замысел отцов-основателей, и проследить изменения, которые он претерпел более чем за 200 лет существования американского государства.

⁴ The Politics of Divided Government/Ed.: Cox G. and Kernell S. Boulder: Westview, 1991; Fiorina M. Divided Government. New York: Macmillan, 1992; Ginsberg B. and Shefter M. Politics by Other Means. New York: Basic Books, 1990; Sundquist J.L. Constitutional Reform and Effective Government. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1986; Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress/Ed.: Thurber J. Washington, D.C.: CQ Press, 1991

⁵ В американских исследованиях, посвященных проблеме взаимоотношений исполнительной и законодательной власти в последние два десятилетия XX в., а также вопросам эффективности федеральных институтов власти существует устоявшийся термин «divided government» для характеристики длительного периода, когда одна партия контролировала Президентскую власть, а другая доминировала в Конгрессе. В российских исследованиях эту схему взаимоотношений Президента и Конгресса называют по-разному: «разделенное правление», «разделенное управление», «разделенный партийный контроль». Автор данного исследования будет использовать наиболее распространенное название - «разделенное правление». В объяснении сути данного термина автор опирается на общепризнанное определение данное, в частности, в работе Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress/Ed.: Thurber J. Washington, D.C.: CQ Press, 1991, P.61

⁶ Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress/Ed.: Thurber J. Washington, D.C.: CQ Press, 1991. – P.61

1.1. Конституционные рамки взаимоотношений

Принцип разделения властей считается одной из основных характеристик американской политической системы. О необходимости такого устройства писал Джеймс Мэдисон: «сосредоточение всей власти – законодательной, исполнительной и судебной – в одних руках, независимо от того, предоставлена ли она одному лицу или многим, по наследству, назначению или избранию, можно по праву определить словом «тирания»⁷.

Однако к пониманию этого американские штаты, освободившиеся от британского контроля, пришли не сразу. Наученные долгим опытом британского колониализма независимые штаты стремились, прежде всего, избежать тирании исполнительной власти. В соответствии со Статьями Конфедерации в системе достаточно слабого национального правительства доминирующим институтом был Конгресс⁸. Члены Конгресса назначались ежегодно легислатурами штатов, максимально они могли представлять штат три года, при этом в любое время их могли отозвать. Число делегатов от каждого штата колебалось от двух до семи, но при этом каждый штат имел только один голос.

Исполнительные функции возлагались на комитет штатов, который назначался Конгрессом и заседал только во время его каникул. Один из членов комитета исполнял обязанности Президента, но не более одного года в течение трех лет. Конгресс также мог создавать специальные комитеты для решения конкретных вопросов.

В штатах с принятием конституций появились органы, на которые возлагались исполнительные обязанности. Возглавляли такие исполнительные органы губернаторы штатов. Однако единого понимания, что относится к сфере исполнительной власти, еще не было, о чем свидетельствовал разный масштаб полномочий губернаторов различных штатов. Так, например, исполнительная власть Пенсильвании была возложена на комитет из 12 человек, которые могли находиться в должности не более трех лет, а председатель избирался законодательным органом. В то время как губернатор Нью-Йорка всенародно избирался на три года без ограничения на переизбрание и был единственной главой исполнительной власти (первый губернатор штата Нью-Йорк Джордж Клинтон оставался на своей должности 18 лет)⁹.

Идея разделения властей также не предполагалась ни одним из двух планов, представленных на Филадельфийском конгрессе¹⁰. Вирджинский план

⁷ Федералист №47, Джеймс Мэдисон. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея.-- М., 2000.-- с.323.

⁸ Статьи Конфедерации (Articles of Confederation) – первая Конституция США, принятая в 1777 году и ратифицированная в 1781г. Оставалась в силе до 1789 г. Прежде всего, провозглашала независимость бывших британских колоний и устанавливала республиканское правление со слабой центральной властью.

⁹ Separation of Powers and Good Government. Ed. Wilson B. P. and Schramm P. W. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.—1994.-- P. 58

¹⁰ Филадельфийский или Конституционный конгресс (Constitutional Convention) был созван с целью пересмотра Статей Конфедерации и прошел с 25 мая по 17 сентября 1787 года. В конгрессе приняли участие 55 делегатов из 12 штатов (без участия представителей Род Айленда). На конгрессе были представлены два плана изменений Статей Конфедерации: план Нью-Джерси и план Вирджиния. План Нью-Джерси был внесен делегатом от Нью-Джерси Уильямом Патерсоном (впоследствии губернатор штата Нью-Джерси) и предусматривал расширение полномочий центрального правительства только в сфере финансов и торговли. А также равное представительство с равным числом голосов всех штатов Союза независимо от их размера в однопалатном законодательном собрании. Этот план, прежде всего, защищал интересы малых штатов. План Вирджиния был внесен на рассмотрение представителем от Вирджинии Эдмундом

предусматривал, что законодательная власть будет избирать и исполнительную, и судебную власть. План Нью-Джерси также предполагал, что штаты в Конгрессе будут избирать исполнительную власть. Таким образом, оба плана предлагали построение парламентской республики. Президент должен был выбираться Конгрессом. Эта идея трижды принималась на Конституционном конгрессе и была включена в предпоследний проект конституции.

Однако десять лет доминирования законодательных органов показали, что законодательная власть также может установить тиранию, как и исполнительная. Поэтому среди делегатов на конгрессе было немало тех, кто опасался доминирования законодательной власти и предусматривал возможность общенациональных выборов Президента. Так появилась идея независимых друг от друга выборов главы исполнительной власти и выборов в Конгресс. В самый последний момент делегаты конгресса одобрили план, предложенный представителем от Коннектикута Роджером Шерманом, который в последствии был назван Великим компромиссом¹¹. Он предполагал формирование двухпалатного Конгресса, одна палата которого представляла бы население, а другая штаты, при этом выборы в каждую палату представителей проходили бы отдельно и по своему графику. В соответствии с таким планом одна из палат обеспечивала бы равное представительство каждого штата вне зависимости от его размера. Таким образом решалась проблема представительства малых штатов. В результате принятия этого плана фактически сложилась современная система представительства в законодательной ветви власти: равное в Сенате и пропорциональное в Палате представителей.

В результате, принятая на Филадельфийском конгрессе и вступившая 4 марта 1789 г. в силу Конституция США создала, как написал в своей знаменитой работе американский историк и политолог Ричард Нойштадт, разделенные институты власти: двухпалатный Конгресс, президентство и верховный суд¹².

Идея разделения властей, оформившаяся в ходе дискуссий на конгрессе, стала основным стержнем Конституции. Если проанализировать сам текст конституции, то можно заметить, что эта идея отражается даже в структуре документа. Каждой из ветвей власти посвящена отдельная статья. При этом каждая из них начинается четким определением того, какая власть дана конкретному органу власти: Конгрессу – законодательная, Президенту – исполнительная, а верховному суду – судебная.

При этом разделение властей в понимании отцов-основателей означало как разделение полномочий, так и институциональное разделение, что также ясно видно в Конституции. Так, например, о праве Президентского вето говорится в статье I Конституции, в числе прочих законодательных полномочий, так же как статья II, посвященная исполнительным полномочиям говорит о том, что кандидатуры на высшие государственные посты должны быть одобрены сенатом¹³. Об этом пишет Александр Гамильтон: «суть законодательной власти --

Рэндолфом, хотя большая часть проекта была подготовлена Джеймсом Мэдисоном. В отличие от первого плана предлагал создание сильной центральной власти. Кроме того, он предполагал создание двухпалатного парламента, с пропорциональным представительством в обеих палатах. Таким образом, получалось, что этот план был в интересах крупных штатов, поэтому он был принят критически представителями малых штатов. Хотя он был отвергнут, многие его положения в последствии вошли в Конституцию США.

¹¹ Великий Компромисс (Коннектикутский компромисс) – предложение, внесенное делегацией Коннектикута 11 июня 1787 года. Представляло собой некий компромисс между Вирджинским планом и планом Нью-Джерси.

¹² Neustadt R. E. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York, 1960.- P.33

¹³ The Constitution of the United States, Article I, Section 7; Article II, Section 2

издание законов... а выполнение законов ... исчерпывает все функции исполнительной власти»¹⁴.

Конституция составлена в точности в соответствии с тем, о чем пишет в Федералисте №48 Джеймс Мэдисон: «...полномочия, принадлежащие одному ведомству, не должны, прямо или косвенно, осуществляться ни одним из двух других, поэтому следующая и наиболее трудная задача – обеспечить на практике невозможность вторжения каждого ведомства в сферу полномочий других»¹⁵. Чтобы обеспечить этот принцип разделения властей Конституция предусматривает несколько инструментов. Во-первых, Конституция запрещает совмещение нескольких государственных должностей одним лицом. Так статья I, пункт 6 запрещает членам Конгресса совмещать эту работу с другой государственной деятельностью.¹⁶

Основным инструментом обеспечения разделения властей являются исключительные полномочия каждой из ветвей власти. Конгресс по конституции наделен всеми «установленными конституцией законодательными полномочиями»¹⁷. Только Конгресс имеет право:

- 1) устанавливать налоги, сборы, пошлины, акцизы, взимать их и регулировать порядок взимания;
- 2) распоряжаться бюджетными средствами;
- 3) делать денежные займы;
- 4) вводить единообразную денежную систему, выпускать в обращение бумажные и металлические денежные знаки, устанавливать курс иностранной валюты;
- 5) предусматривать меры наказания за подделку ценных бумаг и денег;
- 6) регулировать торговые отношения;
- 7) регулировать натурализацию иностранцев, порядок и условия их допуска в страну или депортации за ее пределы;
- 8) устанавливать единицы меры и весов;
- 9) регулировать почтовое обслуживание населения и организацию почтовых коммуникаций;
- 10) объявлять войну¹⁸.

Именно Конгресс имеет исключительное право выносить импичмент Президенту, вице-Президенту и всем высшим должностным лицам федеральной исполнительной власти. Кроме того, именно Конгресс самостоятельно имеет право лишать членства членов обеих палат. Каждая палата при этом устанавливает для этого свои правила и процедуры.

Президент в свою очередь наделен Конституцией всей исполнительной властью. Однако в отличие от I статьи Конституции, которая подробно перечисляет законодательные полномочия Конгресса, II статья описывает исполнительные полномочия в более общей форме. Фактически Конституция оговаривает лишь несколько исключительных прав Президента:

- 1) право назначения высших государственных служащих;
- 2) право ведения переговоров с иностранными государствами;
- 3) право помилования.

¹⁴ Федералист №75. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона. Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М., 2000.-- с. 487

¹⁵ Федералист №48. -- с. 331-332

¹⁶ The Constitution of the United States, Article I, Section 6

¹⁷ Ibid., Article I, Section 1

¹⁸ The Constitution of the United States, Article I, Section 8

Для обеспечения исключительного права Президента назначать высших государственных чиновников Конгресс обязан предоставить Президенту на рассмотрение как минимум три кандидатуры. При этом Конгресс может легко повлиять на выбор Президента, например, давая каждому кандидату подробную характеристику, особо выделяя те или иные положения. В тоже время Президент не обязан назначать всех кандидатов на все должности в конкретном федеральном органе, он может самостоятельно регулировать численность того или иного министерства или ведомства. Так, например, Президент Картер назначил только семь членов Комиссии по торговле между штатами из 11 положенных¹⁹. В результате в 1982 году Конгресс сократил число членов Комиссии до семи, а в 1986 году вообще до пяти²⁰.

Однако, стремясь обеспечить независимость властей, отцы-основатели ставили себе целью не просто развести институты власти, а создать эффективное правительство. Для этого в Конституцию был заложен наиболее оспариваемый критиками конституционного устройства властей принцип – принцип сдержек и противовесов. Введя этот принцип, Конституция заложила политическую систему, основывающуюся на конкурентных полномочиях основных институтов власти. В такой политической системе управление может быть эффективным только при условии сотрудничества ветвей власти, так как каждая из них мало может сделать без поддержки другой.

Так, в соответствии с Конституцией, Президент, имея право назначать высших должных лиц исполнительных органов, обязан получить согласие и одобрение Сената, также как, имея право вести переговоры с иностранными государствами, договор он может заключить только с согласия и совета Сената²¹. Конгресс же со своей стороны, имея исключительное право законодательства, обязан получить одобрение Президентом принятого законопроекта, только после этого он становится законом. При этом Президент имеет право наложить вето на законопроект – то есть вернуть законопроект со своими возражениями²². Объектом Президентского вето являются все законопроекты, резолюции и решения, принимаемые совместно обеими палатами Конгресса.

Для преодоления вето Конгресс должен набрать квалифицированное большинство в две трети голосов в каждой палате. В соответствии с Конституцией Президент обязан в течение десяти дней, не включая выходные и праздничные дни, рассмотреть законопроект, представленный ему для одобрения и вернуть его в Конгресс с одобрением или с поправками. Кроме того, если законопроект принят Конгрессом в конце его сессии, то Президент может воспользоваться также так называемым «карманным вето», то есть не вернуть его в течение 10 дней и таким образом избежать повторного голосования. Если Президент не возвращает законопроект в течение 10 дней во время сессии Конгресса, то законопроект считается принятым автоматически²³. Полномочия Президента как главнокомандующего также ограничены Конгрессом, который наделен исключительным правом объявлять войну.

¹⁹ Комиссия по торговле между штатами (Interstate Commerce Commission) – независимая регулятивная комиссия, контролирующая торговлю между штатами, созданная в 1887 году. Определяет размер оплаты за перевозки товаров между штатами, не допускает введения неоправданных привилегий или скидок, необоснованного повышения тарифов при пересечении границ штатов.

²⁰ Fisher L. The Politics of Shared Power. Congress and The Executive. Washington, 1993.-- P.6

²¹ The Constitution of the United States, Article II, Section 2

²² Ibid., Article I, Section 7

²³ The Constitution of the United States, Article I, Section 7

Хотя именно такие перекрещивающиеся полномочия обеспечивают контроль одной ветви власти за другой, они же потенциально создают ситуации так называемого тупика и снижают оперативность деятельности правительственных органов, за что и служат постоянным объектом критики со стороны сторонников пересмотра Конституции²⁴.

Тем не менее, несмотря на критику потомков, отцы-основатели заложили общие конституционные рамки баланса двух ветвей власти, которые позволяли им на протяжении истории трансформировать свои отношения, не нарушая при этом эффективности управления государством.

1.2. Президенты в борьбе за расширение власти

История отношений исполнительной и законодательной ветвей власти похожа на постоянное перетягивание «каната полномочий». Вслед за продвижением вперед одной стороны идет ответное наступление другой. Каждая из сторон пытается завоевать себе хоть немного тех властных полномочий, которыми не наделила их Конституция.

Президент и исполнительные ведомства используют любые возможности, чтобы расширить свои законодательные функции, а Конгресс старается расширить свои функции за счет усиленного надзора и контроля над исполнительной властью, не упуская случая, чтобы поставить её в жестко определенные им рамки. Эту борьбу олицетворяет периодическая смена периодов сильного Президента и сильного Конгресса. Большинство историков склонны считать XIX век – эпохой доминирующего Конгресса, в то время как для XX века характерно усиление Президентской власти и периоды явного доминирования исполнительной власти сменялись более или менее сбалансированными отношениями Конгресса и Президента²⁵.

Этот меняющийся баланс отношений исполнительной и законодательной власти отражается и в теоретических подходах к соотношению полномочий Президента и Конгресса. Практически всегда как среди действующих политиков, так и среди политологов находятся сторонники двух противоположных сценариев развития отношений двух ветвей власти: политическая система с доминирующим Конгрессом и политическая система с доминирующей исполнительной властью.

В Конгрессе всегда были сторонники сильной парламентской власти. Республиканская партия Джефферсона в конце XVIII века активно продвигала в Конгрессе концепцию сдерживания Президентской власти и установления парламентской системы правления. В том же состояла суть теории доминировавшей в течение всего XIX века и составившей основу концептуальной базы республиканской партии, которую выдвинула Партия Вигов²⁶. Более того, Конгресс в целом склонен поддерживать теорию доминирования законодательной

²⁴ Sundquist J.L. Constitutional Reform and Effective Government. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1986.

²⁵ Edwards III G.C., Wayne S.J. Presidential Leadership. Politics and Policy Making. Wadsworth, Belmont, 2003.

²⁶ Партия Вигов возникла на основе Национальной республиканской партии и существовала в 1834 – 1856 годах. После раскола часть членов партии, в основном южане, присоединились к Демократической партии, а часть, в основном северяне, к Республиканской. Оставшиеся члены партии организовали так называемую Партию незнаек, выступавшую против иммигрантов. Члены этой партии никогда не обсуждали ее деятельность с посторонними и на все вопросы отвечали: «я ничего не знаю», в результате чего и появилось название партии, которая также называлась Партия коренных американцев. В 1860 году на ее основе была создана Партия конституционного союза, просуществовавшая меньше года.

власти. Это проявляется в частности в том, что даже Конгрессмены - члены Президентской партии не будут поддерживать Президента, если сочтут, что он превышает свои полномочия.

Теория сильной президентской власти, в свою очередь, была популярна у многих Президентом. Например, Вудро Вильсон считал, что президентская власть теряет свою силу в результате доминирования Конгресса и, что ее необходимо восстановить. Он считал, что поскольку только Президент избирается всенародно, только он может и должен нести основную ответственность перед нацией, и только ему граждане могут доверять, а значит именно он должен определять и контролировать национальную политику.

Сторонником сильной президентской власти был, безусловно, Франклин Рузвельт. Именно он предпринял серию шагов, в результате которых после Второй мировой войны исполнительный аппарат расширился, и его роль во внутривластной сфере возросла.

Однако для большей части XX века всё-таки была характерна ситуация, при которой ни одна из ветвей власти не имела явного преимущества над другой. И такое распределение власти также находит своих сторонников, как в Конгрессе, так и в Белом доме.

Попытки усилить свою власть предпринимались обеими ветвями власти по-разному и в разное время.

За долгие годы существования президентская власть претерпела большие изменения. Джордж Вашингтон ввел традицию президентского кабинета. Это кабинет министров, в который входит руководящая группа министров, определяющая общую политику и стратегию администрации Президента и консультирующая Президента по этим вопросам. В состав кабинета обычно входят вице-президент, министр обороны, министр торговли, министр внутренних дел, министр труда, госсекретарь, министр финансов, и генеральный прокурор. Кроме того, каждый Президент может вводить дополнительных глав министерств в свой кабинет. Так, Билл Клинтон ввел в свой кабинет главу своего аппарата, председателя Экономического совета при Президенте, директора Агентства охраны окружающей среды, директора Административно-бюджетного управления, представителя США в ООН и торгового представителя США. На заседания кабинета могут приглашаться главы тех министерств, чью сферу деятельности затрагивает поднятый на совещании вопрос.

Считается, что современный институт президентства начинается с Франклина Рузвельта. Конституция создала слабую исполнительную власть. Президентство было скорее конкретной личностью, чем институтом. Причем личностью, властные полномочия и возможности влиять на другие институты власти которой, были сильно ограничены. Слабость институциональная частично компенсировалась личными лидерскими способностями Президента, однако они не могли в полной мере обеспечить эффективность президентской власти. Некоторые Президенты, такие как Джексон и Линкольн, делали попытки усилить президентскую власть, но это были скорее спорадические ответные шаги, которые не принесли институциональных изменений.

Институт требовал независимой разветвленной структуры и отдельного бюджета, которые бы обеспечивали его автономию относительно других органов власти. Именно Рузвельт заложил современную структуру президентской власти. В течение всего XIX века исполнительными органами руководил Конгресс, а не Президент. Однако экономическая ситуация в стране, рост бюджетного дефицита, Первая мировая война заставили Конгресс принять активную роль Президента. В 1939 Рузвельт создал Исполнительное управление Президента, решение

Президента было одобрено Конгрессом. Изначально в Управление входило 5 комитетов: аппарат Белого дома, Бюджетное бюро и три ведомства, созданных для решения проблем, связанных со Второй мировой войной. Создание этого управления обеспечило Президенту исполнительную структуру, которая действовала в его интересах.

Сегодня исполнительное управление насчитывает в среднем около 15 комитетов. Каждый Президент имеет право создать дополнительный элемент в рамках своего исполнительного управления или упразднить те, которые он считает лишними. Так, например, в состав исполнительного управления Президента Джорджа Буша-мл. входили: Административно-бюджетное управление, Управление Белого дома, Совет национальной безопасности, Управление Торгового представителя, Совет по качеству окружающей среды, Управление науки и техники, Управление по национальной политике борьбы с наркотиками, Президентский совет по охране стратегических объектов, Административно-хозяйственное управление, Американский корпус свободы, Совет при Президенте по международной разведке, Управление по делам сообществ и религии, Управление по национальной политике борьбы со СПИДом, Совет по национальной экономике.

Б. Обама вывел из своего Управления Совет по охране стратегических объектов, Совет по международной разведке и Американский корпус свободы, а Совет по делам сообществ и религии, Совет по национальной политике борьбы со СПИДОМ и Совет по борьбе с наркотиками были переведены в состав Управления Белого Дома. Кроме того, в состав этого же управления добавлен Совет по правам женщин и девочек.

Однако возможность каждого Президента создавать новые элементы структуры, не предполагает отсутствие стабильности института президентской власти. Основные элементы структуры сохранялись на протяжении десятилетий. Из 15 ведомств первой администрации Клинтона в 1992 году, девять существовали уже около 32 лет, пережив семерых Президентов и три смены партийного лидерства в Белом доме²⁷.

Формирование института президентства с разветвленной структурой управлений и ведомств предполагало снижение зависимости эффективности Президентской власти от конкретной личности Президента. Однако феномен разделенного правления привел к новому усилению фактора личности Президента в политической системе. Президент, который в условиях партийной поляризации далеко не всегда может опереться на поддержку своей партии в Конгрессе для проведения своего решения, вынужден искать эту поддержку у граждан. При этом в условиях падения влияния партий в обществе Президент должен вырабатывать новые инструменты достижения поддержки граждан помимо партийной структуры. В результате все большее значение приобретают личные качества Президента. Таким образом, разделенное правление способствовало персонализации института президентства и усилило роль Президента как национального лидера.

В современных условиях личные качества Президента дополняются, а иногда и обеспечиваются огромным исполнительным аппаратом. До 1939 года у Президента было всего несколько помощников, большинство из которых были служащими исполнительных министерств. Общий бюджет президентского аппарата в 1925 г. составил 125,8 тыс. долл., в 1939г. с созданием

²⁷ Ragsdale L., Theis J. J. The Institutionalization of the American Presidency 1924-1992.// American Journal of Political Science, October 1997.-- Vol. 41, Issue 4. -- P.1280

исполнительного управления он достиг 250 тыс. долл²⁸. В 2011 г. заявленный бюджет Исполнительного Управления Б. Обамы составил 393 млн.883 тыс. долл. Первое исполнительное управление включало пять ведомств, в том числе аппарат Белого дома, в XXI веке оно состоит более чем из 15 ведомств и более 6000 сотрудников²⁹.

Сам процесс формирования администрации Президента стал по мере институционализации президентства более автономным от Конгресса. До середины XX века Президенты, не имея независимого канала общения с гражданами и широкой социальной базы, часто формировали свой кабинет из влиятельных бывших сенаторов и членов Палаты представителей, которые могли представлять программы Президента, как в Конгрессе, так и обществу, а также обеспечить связи Президента в Конгрессе. Со второй половины XX века Президенты предпочитают полагаться на свою популярность, и влиятельные Конгрессмены рассматриваются скорее как конкуренты. Президенты, формируя администрацию, полагаются, прежде всего, на свое ближайшее окружение, которое успело сложиться за время работы в институтах власти. Хотя в этом ближайшем окружении могут оказаться и конгрессмены, что объясняет, почему в 90-е годы прошлого века бывшие члены Конгресса продолжали входить в администрации Президентом. Так министром финансов в первой администрации Клинтона был бывший сенатор Ллойд Бэтсен, а директором Административно-бюджетного управления -- Конгрессмен Леон Панетта. Во вторую администрацию Клинтона министром обороны был назначен бывший сенатор Уильям Коэн.

В целом с усилением институционализации президентства исполнительная и законодательная ветви власти стали менее тесно переплетены. Если в период с администрации Джорджа Вашингтона до администрации Мак-Кинли 83% Президентом до избрания были членами Конгресса, также как около 81% сотрудников Белого Дома, то в дальнейшем это число снизилось до 41%, а потом до 31%. В XX веке Президенты, которые никогда не были членами Конгресса, как Картер, Рейган, Клинтон и Джордж Буш мл. стали обычным явлением³⁰.

Процесс выработки политики также стал более институционализирован. Механизмы подготовки бюджета, формирования программ, обеспечения поддержки в Конгрессе вырабатываются от администрации к администрации. Сегодня эффективность деятельности Президента во многом зависит от организации деятельности его аппарата. Как пишет американский политолог, профессор Техасского Университета Администрирования и Менеджмента Джордж Эдвардс III первому главе аппарата Белого дома при Билле Клинтоне МакПарти не удавалось организовать процесс принятия решений в Белом доме. В результате, склонность Билла Клинтона к неторопливому обдумыванию и внимательному выслушиванию всей информации и вниканию в малейшие детали вела к постоянным информационным совещаниям с большим числом участников, шумными обсуждениями, в процессе которых не вырабатывалось четких решений. А те решения, которые всё-таки принимались, пересматривались на следующем заседании. Практически отсутствовала координация между различными политическими группами. Ситуация изменилась только после того, как Билл

²⁸ Edwards III G.C., Wayne S.J. Op. Cit. -- P. 11

²⁹ <http://whitehousetransitionproject.org/resources/briefing/SixMonth/Patterson%20-%20OBAMA%20WHITE%20HOUSE%20STAFF.pdf>

³⁰ Mayhew D. R. America's Congress. Actions in the Public Sphere, James Madison Through Newt Gingrich. Yale University Press, 2000. -- P.159

Клинтон назначил нового главу аппарата – главу Административно-бюджетного управления и бывшего конгрессмена Леона Панетту³¹.

Помимо упрочнения структуры исполнительной ветви власти в течении XX века возросла роль Президента и исполнительных структур в законодательном процессе. Конституция ограничивает законодательную деятельность Президента двумя возможностями: право рекомендовать Конгрессу к рассмотрению те или иные меры и право вето. Кроме того, Президент по конституции имеет право с согласия Сената заключать международные договоры и право внеочередного созыва одной или обеих палат Конгресса. Однако на практике сложился еще ряд возможностей законодательной деятельности. Одни из них были делегированы Президенту Конгрессом, другие возникали в результате активной деятельности самих Президентов.

Так, например, по Конституции Президент обязан предоставлять Конгрессу ежегодный отчет о состоянии государства. Джордж Вашингтон и Джон Адамс лично выступали с ежегодным посланием перед Конгрессом. В 1801 г. Томас Джефферсон отказался от этой практики, предпочтя представлять ежегодный отчет в письменном виде. Практика устных выступлений была возобновлена только в 1913 г. Вудро Вильсоном.

Далеко не сразу Президенты стали использовать это конституционное право как инструмент законодательной инициативы. Президент Кливленд Гровер впервые в 1887 г. посвятил свое послание вопросу, который он считал необходимым рассмотреть – тарифная реформа. Постоянной же практикой это стало в первом десятилетии XX в. со времен 27- го Президента Уильяма Тафта.

Помимо этого официальными каналами участия Президента в законодательной деятельности являются два обязательных документа, которые Президент обязан предоставить в Конгресс – бюджет и экономический отчет³². Важным шагом по институционализации этих инструментов влияния Президента на законодательный процесс и на Конгресс стало создание в 1921 г. Бюджетного бюро (в 1970 г. оно был заменено Административно-бюджетным управлением). Первый руководитель бюро Чарльз Доуз установил процедуру контроля над предложениями поступающими от исполнительных органов в Конгресс. Согласно этой процедуре все инициативы должны были сначала представляться Президенту через Бюджетное бюро для того, чтобы Президент мог контролировать, что они соответствуют основной программе администрации. Это привело к большей координации законодательной деятельности исполнительной власти и к большему контролю Президента над исполнительными структурами.

В 1939 г. с созданием Исполнительного управления Президента Бюджетное бюро было переведено в его состав из министерства финансов, что окончательно закрепило координирующую и контролирующую роль Президента в исполнительных структурах власти. Президент стал ответственным за все законодательные инициативы, поступающие в Конгресс от исполнительных министерств и ведомств.

³¹ Edwards III G.C., Wayne S.J. Op.cit.-- P. 228

³² По Закону о бюджете и отчетности 1921 г. (Budget and Accounting Act of 1921) создавалась национальная бюджетная система и образовывались Бюджетное бюро в рамках исполнительной ветви власти и Главное счетное управление в Конгрессе, Президент же был обязан предоставлять в Конгресс проект бюджета исполнительной ветви власти. Закон о занятости 1946 г. (Employment Act of 1946) возлагал на исполнительную власть ответственность за поддержание стабильности национальной экономики. В соответствии с законом был создан Экономический совет при Президенте, а Президент должен был представлять в Конгрессе ежегодный доклад о состоянии экономики страны.

Кроме того, Президент имеет право направлять в Конгресс предложения по мере необходимости. В результате активного использования всех имеющихся возможностей, законодательная деятельность Президента настолько расширилась, что сегодня многие законопроекты в Конгрессе разрабатываются на основе идеи, сформулированной исполнительной властью. Уже к середине XX века законодательные инициативы Президента доминировали в повестке дня Конгресса и нации в целом. Это позволило многим исследователям говорить о закреплении важной функции Президента - формулировании повестки дня.

Ричард Нойштадт писал, что «законодатели ждут повестку дня, составленную вне Конгресса, которую они могли бы рассмотреть и модифицировать по-своему. Лучше, чем президентские инициативы и программы ничего быть не может»³³. Другой американский политолог Джон Кингдон также замечает, что Президент формулирует повестку дня не только для исполнительной власти, но и для законодательной³⁴. Профессор Пол С. Лайт считает, что президентская повестка дня определяет распределение политических приоритетов, является сигналом о национальных нуждах для Конгресса и выражает видение Президентом прошлого и будущего³⁵.

Конгресс также способствовал росту влияния Президента на формирование политики государства. Пытаясь адаптироваться к изменившимся социально-экономическим условиям, он был вынужден делегировать часть своих законодательных полномочий Президенту, исполнительным ведомствам и независимым комиссиям. Хотя по конституции Конгресс не имеет права делегировать свои полномочия другому органу, на практике с самого начала функционирования современной системы властей Верховный Суд позволил Конгрессу, формулируя общие ориентиры развития национальной политики, передавать ответственность за ее детальное оформление другим ветвям власти.

Хотя Верховный Суд оставил за собой право в каждом конкретном случае заявить о неконституционности передачи Конгрессом тех или иных полномочий исполнительной ветви власти, фактически, Конгресс имеет право принимать рамочные законопроекты, оставляя разработку деталей исполнительным органам власти. Однако Президент, прежде чем издать доработанный им указ, обязан провести слушание для групп, которых затрагивает данный законопроект, чтобы познакомить их с его содержанием. Кроме того, Конгресс оставил за собой право контроля над осуществлением политики. В результате, Президент и исполнительные структуры могут издавать регулирующие нормы и правила, которые обязательны к исполнению для всех, кого они затрагивают. Нередко такое право исполнительных органов позволяет устранить противоречия между несколькими положениями одного и того же законопроекта принятого, Конгрессом.

Еще одним инструментом законотворчества Президента являются его заявления. Хотя они не имеют законодательного силы, они позволяют Президенту повлиять на принятие того или иного законопроекта.

Наконец самым часто используемым инструментом законодательной инициативы Президента является его право издавать исполнительные указы. Во время Второй мировой войны Рузвельт именно своим указом создал несколько исполнительных органов без одобрения Конгрессом. Конгресс, однако, тотчас принял ответную меру по сохранению своих привилегий, запрещающую выделение средств на оплату расходов органов, созданных в соответствии с

³³ Neustadt R. Presidential Power: The Politics of Leadership. New York, 1960.-- P.6-7

³⁴ Kingdon J.W. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, 1984.-- P.25

³⁵ Light P.C. The Presidential Agenda: Domestic Policy Choices from Kennedy to Carter. Baltimore, 1982.-- P.233

президентским указом без одобрения Конгресса. Между тем, именно президентские указы часто оказываются первым шагом в длительной законодательной кампании, делая, таким образом, Президента не просто исполнителем или пассивным участником, а активным создателем политического процесса.

1.3. Конгресс в поисках новых инструментов контроля

Однако все эти изменения роли Президента и исполнительной власти неизменно вызывали недовольство Конгресса и ответное усиление мер по контролю над исполнительной властью. Более того, шаги Президента по усилению своей законодательной роли неизменно сопровождались попытками Конгресса расширить свои исполнительные полномочия.

Конгресс часто критикуют за вмешательство в сферу полномочий исполнительной власти. В 1986 г. Верховный Суд заявил, что Конституция не предполагает активной роли Конгресса в исполнении принятых им законов. Функции Конгресса ограничиваются разработкой и принятием законов. Контроль над их исполнением может осуществляться только косвенно путем принятия нового закона³⁶. Между тем, Конгресс активно участвует в исполнительной сфере властных полномочий, ссылаясь на то, что по Конституции, административные функции не являются прерогативой исполнительных структур, так как Конституция возлагает и на него ответственность за исполнение законов.

Действительно, несмотря на опасения многих членов Филадельфийского конгресса по поводу возможной узурпации исполнительной власти законодательными органами, мнение о необходимости контроля исполнительных структур одержало верх. И хотя сегодня в Конгрессе ссылаются на то, что административный процесс стал общенациональным делом, поскольку представители гражданского общества имеют право в него вмешиваться³⁷, именно Конгресс, постоянно стремясь расширить и институционализировать свое участие в процессе реализации принятых им решений, представляет основного конкурента в этой сфере для исполнительной власти.

За время этого противостояния Конгресс, пользуясь двумя основными из предоставленных ему Конституцией правами -- выделять средства на финансирование всех исполнительных органов и утверждать кандидатов на высшие федеральные должности, выработал немало инструментов участия в исполнительной сфере политического процесса. Прежде всего, Конгресс расширил трактовку своего конституционного права создавать исполнительные министерства и ведомства. Чтобы иметь возможность контролировать работу созданного им органа, Конгресс выпускает целые инструкции по работе с персоналом, касающиеся вопросов отбора и устройства сотрудников, тренинга и повышения квалификации, заработной платы, дорожных расходов, рабочих часов, отпуска и праздников, прав сотрудников, льгот ветеранов, медицинского и социального страхования.

Конгресс может давать советы по назначению сотрудников на определенные посты, предписывая целый список желательных характеристик возможного сотрудника. А также выдвигать обоснования для увольнения то или иного сотрудника. Конгресс имеет возможность призвать кандидата на ту иную

³⁶ Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 722, 733-734 (1986). Ссылка в Fisher L.. The Politics of Shared Power. Congress and The Executive. Washington, 1993.-- P.53

³⁷ Согласно Закону об Административной процедуре 1946 г. (The Administrative Procedure Act of 1946) информация о деятельности правительственных органов должна носить открытый характер и подлежит опубликованию в периодическом правительственном издании «Федеральный регистр» с указанием места и даты слушания и других данных. Кроме того, представители частного сектора имеют право дать совет федеральным ведомствам по исполнению тех или иных законов. Закон о Свободе информации (The Freedom of Information Act) и Закон о Гласности 1976 г. (The Sunshine Act), требующие проведения открытых заседаний законодательных и регулятивных органов при обсуждении проектов законов и широкой публикации соответствующей информации, дали гражданам право большего участия в административном процессе.

руководящую должность, информировать соответствующие комитеты о своих действиях и даже затребовать получения предварительного одобрения от комитета по определенным вопросам. В случае невыполнения требований Конгресса, он может приостановить финансирование того или иного ведомства или задержать процесс назначения кандидата.

Так в 1972 г. Ричард Никсон воспользовался своим правом удержания информации, чтобы не допустить выступления своего помощника Питера Фленигана перед судебным комитетом сената. В ответ Сенатор Сэм Эрвин, демократ от Северной Каролины попросил отложить рассмотрение вопроса об утверждении в должности министра финансов до тех пор, пока Флениган не предстанет перед сенатским комитетом. Никсон был вынужден разрешить Фленигану дать показания в судебном комитете³⁸.

За первые полтора года президентства Б. Обамы четверть ключевых позиции в министерствах и ведомствах так и не была утверждена Сенатом. К промежуточным выборам 2010 г. 20% таких позиции оставались вакантными³⁹. В частности министр финансов Т. Гейтнер более полугода был вынужден бороться с финансовым кризисом практически в одиночку, потому что кандидатуры на посты его заместителей и помощников не утверждались Сенатом, который пытался оказать влияние на Президента в ходе обсуждения законопроектов о стимулировании экономики и реформировании здравоохранения.

К XXI веку утверждение кандидатур на должность в условиях партийной поляризации стало серьезной проблемой для Президента, который сталкивается с невозможностью проведения своей политики в силу отсутствия ключевых чиновников. Неудивительно, что Президенты ищут обходные пути. Так Б. Обама назначает нужных ему людей на ключевые направления вводя их в состав своего Управления, таким образом избегая необходимости многочисленных согласований с Конгрессом.

В целях расширения контроля над исполнительной властью Конгресс также нередко прибегает к расследованиям. В каждом конкретном случае принимается резолюция, которая дает право конкретному комитету Конгресса запросить интересующую его информацию у главы министерства. Глава министерства может либо сам ответить на такой запрос, либо через Президента. Президент в свою очередь имеет право удержать информацию. Однако в случае отказа предоставить информацию Конгресс, используя все те же рычаги, может заставить конкретных лиц дать показания в комитете. Например, в период президентства Джорджа Буша-старшего сенатор Джесс Хелмс, республиканец от Северной Каролины, заблокировал назначение посла в Гавану, потому что Госдепартамент отказался предоставить ему секретные материалы, касающиеся его визита в Чили в 1986 г. Назначение посла задержалось на 17 месяцев, пока заместитель Госсекретаря не предоставил Сенатору затребованные им документы⁴⁰.

Все это очень похоже на шантаж, с той лишь разницей, что все делается в рамках закона, и Верховный Суд редко вмешивается в такие ситуации, считая, что Президент и исполнительные ведомства должны сотрудничать с Конгрессом.

Практически неограниченное право Конгресса распределять и контролировать финансовые средства также дает ему возможность вмешиваться в контроль над реализацией программ исполнительными органами. Любой

³⁸ Fisher L. The Politics of Shared Power. Congress and The Executive. Washington, 1993.-- P.54

³⁹ W.A. Galston and E.J. Dionne Jr. A Half-Empty Government Can't Govern//Governance Studies, Brookings, December 14, 2010.

⁴⁰ Fisher L. Op.cit.-- P. 59

документ, касающийся распределения средств содержит десятки ограничений на деятельность данного конкретного федерального органа. Инструментом контроля Конгресса над использованием федеральных средств служит Центральное контрольно-финансовое управление, созданное Законом о бюджете и отчетности 1921 г. и формально являющееся независимым федеральным ведомством.

В действительности оно полностью подчинено Конгрессу, являясь его контрольным органом. В его функции входит контролировать использование средств исполнительными органами и проводить необходимые ревизии и аудиты. При этом во главе управления стоит генеральный ревизор, назначаемый Президентом с согласия Сената на пятнадцатилетний срок. Такая процедура назначения ставит вопрос о том, к какой ветви власти относится это управление.

Законом о бюджете и отчетности 1921 г. Конгресс передал создаваемому Центральному контрольно-финансовому управлению, которое считалось частью законодательной власти, полномочия ревизора министерства финансов, шести аудиторов министерства и отделения бухгалтерии управления министра финансов. Таким образом, Конгресс присвоил себе часть исполнительных полномочий Министерства финансов, что неизбежно вызвало протест исполнительной власти. В 1937 г. Франклин Рузвельт создал Комиссию Браунлоу⁴¹. В 1938 г. она предоставила свои предложения в Конгресс, но, опасаясь усиления исполнительной ветви власти, Конгресс отложил рассмотрение предложений. Законопроект был принят только через год со значительными изменениями. Комиссия Браунлоу в числе других предложений высказалась против вмешательства Центрального контрольно-финансового управления в исполнительные полномочия по расходам и рекомендовала, вернуть некоторые функции министерству финансов. Но эта рекомендация была проигнорирована Конгрессом. С тех пор Центральное контрольно-финансовое управление выполняет одновременно и законодательные функции, и исполнительные функции. В 1984 г. Рейган попытался пересмотреть такое положение Управления. Однако в 1986 г. суд первой инстанции окончательно признал Центральное контрольно-финансовое управление независимым управлением с обязанностями как законодательной, так и исполнительной ветвей власти, в результате чего его стали называть «гибридным управлением».

Обычно Конгресс выделяет средства единовременным большим грантом, позволяя исполнительным органам самостоятельно в течение года определять, в какой сфере сократить траты, на какую программу перебросить дополнительные средства. До 1974 г. Конгресс использовал косвенные методы контроля над действиями министерств и ведомств по распределению средств. Но эта система контроля дискредитировала себя в период президентства Никсона, когда средства сокращались, а программы приостанавливались совершенно не обосновано. В принятом в 1974 г. Законе о государственном бюджете (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974), содержалось положение, обязывающее Президента сообщать Конгрессу о своем намерении сократить расходы в той или иной сфере. Исполнительная власть попыталась выйти из-под такого жесткого контроля косвенным путем. Не имея возможности сокращать средства, Административно-бюджетное управление стало сокращать рабочие места, в результате чего, ведомства просто не могли функционировать.

Однако Конгресс отрезал исполнительной власти и этот путь к самостоятельности. Комитет по ассигнованиям в Конгрессе стал указывать обязательное число занятых рабочих мест для каждого ведомства. Любые

⁴¹ Комиссия состояла из трех человек и возглавлялась Луи Браунлоу с целью определения кадровой политики и внесения предложений по реорганизации исполнительной власти.

изменения должны были быть одобрены в Конгрессе. Таким образом, неограниченные финансовые полномочия Конгресса позволяют ему добиваться максимального контроля над исполнительной ветвью власти.

Стремясь к расширению контроля, Конгресс на практике выработал еще один инструмент влияния на исполнительную власть – законодательное вето. Появилось оно в 30-х годах XX века, но наиболее часто стало использоваться с 1970-х годов. Законодательное вето появилось как своеобразный компромисс между ветвями власти. Суть его состоит в том, что закон, делегирующий исполнительной власти какие-либо полномочия, принимался с оговоркой о праве Конгресса, поставленного в известность о намерении Президента предпринять какие-либо шаги, высказаться против этого намерения. Конституционно это было возможно потому, что свое отношение к действиям Президента Конгресс выражал принятием совпадающей или простой резолюции, которые не требовали одобрения Президентом⁴².

Само появление законодательного вето можно объяснить тем, что исполнительная власть стремилась расширить свои полномочия в административной сфере, а Конгресс хотел контролировать эти расширенные полномочия, не принимая каждый раз нового закона. Начало этой практики было положено в 1932 г., когда Конгресс принял закон, предоставивший возможность Президенту Гуверу принимать исполнительные указы по реорганизации исполнительной ветви власти, в случае если в течение шестидесяти дней ни одна из палат Конгресса не выскажется против. Позднее Рузвельт воспользовался именно этой возможностью, чтобы реорганизовать администрацию Президента без участия Конгресса. В 1949 г. Конгресс принял решение, что законодательное вето может накладываться одна из палат двумя третями голосов.

Этот компромисс устраивал обе ветви власти, хотя исполнительная власть достаточно часто заявляла о неконституционности законодательного вето, когда оно ограничивало ее возможности. Однако в 1983 г. Верховный Суд признал законодательное вето неконституционным и формально запретил его использовать. Несмотря на это, Конгресс продолжает, когда считает нужным, включать в рамки законодательного акта положение, предоставляющее ему право высказываться против тех или иных действий исполнительной власти.

Вопрос о законодательном вето затрагивает одну из острейших проблем в отношениях Президента и Конгресса – спор о контроле над министерствами и ведомствами. Дело в том, что до 30-х гг. Конгресс сам создавал министерства и сам прекращал их деятельность. С появлением законодательного вето право реорганизации министерств и ведомств было, по сути, передано Президенту. Однако после решения Верховного Суда о неконституционности законодательного вето, Конгресс принял решение, обязывающее Президента получить одобрение всех реорганизационных планов Конгрессом в течение 90 дней. Рейган не вернул этот законопроект в Конгресс, и реорганизация теперь должна одобряться Конгрессом обычной законодательной процедурой.

В результате, обе ветви власти постоянно оспаривают полномочия друг друга в этой сфере. С одной стороны, Президент, являясь главой исполнительной ветви власти, наделен конституцией правом регулировать их деятельность. С другой стороны, Конгресс, создавая министерства и ведомства и издавая законы, регулирующие их деятельность, считает себя в праве контролировать деятельность исполнительных органов по применению этих законов.

⁴² США на рубеже веков. Под ред. Рогова С.М., Федоровича В.А., Кременюка В.А., Носова М.Г., Супяна В.Б. Раздел II, Гл. II: Иванов Ю.А. Конгресс: власть и закон. М.: Наука, 2000.– с.157

В период создания первых министерств в Конгрессе, который старался обеспечить максимальные возможности контроля над исполнительной властью, наибольшие споры вызвало Министерство финансов. Даже после решения, что все министерства будут входить в единую исполнительную иерархию, возглавляясь одним человеком, который будет подчиняться Президенту, Конгресс долгое время пытался выделить Министерство финансов из общей системы исполнительной власти, рассматривая его как законодательное ведомство. Закон о создании министерства финансов 1787 г. обязывал главу министерства выполнять обязанности при Президенте, при этом предоставляя отчеты Конгрессу. Конгресс оговорил более широкий, чем для других министерств, список обязательных должностей в министерстве, кандидаты на которые должны были обладать определенными характеристиками (помимо главы министерства и его помощника – ревизор, аудитор, казначей и регистратор). В первые годы после создания министерства финансов попытки Конгресса контролировать его особым образом остались малоэффективными в результате дружеских отношений Президента Вашингтона и первого министра финансов Гамильтона, который сделал министерство финансов полностью подотчетным Президенту. Но и в дальнейшем Президенты считали Министерство финансов исполнительным органом и противостояли любым попыткам Конгресса контролировать его. Конгрессу удалось добиться своего лишь косвенным путем, создав подотчетное себе Центральное контрольно-финансовое управление и вычленив для него контролирующие функции из Министерства финансов.

Также оспаривался контроль над Министерством почтовой службы. По закону оно было выведено из непосредственного подчинения Президенту, а генеральный почтмейстер назначался советом управляющих и сам назначал своих сотрудников. Его финансовая автономия была обеспечена тем, что доходы с почтовых услуг поступали непосредственно в министерство. В рамках исполнительной власти контроль над ним оспаривался Министерством финансов и Министерством внутренних дел. В 1836 г. был принят закон, положивший конец финансовой независимости министерства, так как все доходы от почтовых услуг должны были направляться Министерству финансов. С периода администрации Джексона (1829-1837) генеральный почтмейстер входил в состав кабинета министров. В 1935 г. Верховный Суд постановил, что Министерство почтовой службы, представляя исполнительную власть, должно подчиняться Президенту. В 1970 г. Конгресс заменил Министерство почтовых служб независимым ведомством Почтовой службы США. Президент назначает членов совета управляющих этого ведомства, а также комиссию по почтовым тарифам, которая вносит рекомендации по почтовым тарифам и служит апелляционным органом для рассмотрения решений Почтой службы о закрытии или объединении почтовых отделений. Сенат может давать Почтовой службе советы. В остальном она действует как независимый, политически нейтральный орган.

По закону правом назначать чиновников в министерства и ведомства пользуются как Конгресс, так и Президент. Однако Конгресс ограничил это право Президента различными законами, регулирующими государственную службу и положение государственных чиновников. В результате, главы министерств могут самостоятельно назначать лишь незначительную часть высших служащих, которая оговаривается Конгрессом отдельно по каждому министерству. При этом Конгресс может детально разрабатывать требования к кандидатам. Сенат же помимо права одобрения кандидатуры, имеет право заблокировать голосом всего одного Сенатора назначение кандидатуры.

В тоже время сам Конгресс не имеет права напрямую назначать исполнительных служащих. В 1976 г. Конгресс пытался это сделать, наделив себя правом назначать четырех из шести членов Федеральной избирательной комиссии. Но Верховный Суд назвал это неконституционным и оставил процедуру назначения членов комиссии такой же, как для других высших государственных чиновников, то есть назначение Президентом, а одобрение сенатом. Однако Конгресс имеет право назначать членов тех ведомств, которые не имеют обязывающих к исполнению функции. Так члены Комиссии по правам человека с 1983 года назначаются совместно и Конгрессом, и Президентом: четверо членов назначает Конгресс, четверо – Президент.

Смещение госслужащих также вызывает немало споров между ветвями власти. Члены первого Конгресса, обсуждая этот вопрос, разделились между теми, кто считал, что смещения всех высших государственных служащих должны проходить через процедуру импичмента и теми, кто считал, что сенат, имея право советовать при назначении кандидатур, может быть наделен правом и советовать сместить то или иное должностное лицо с должности. Но до сих пор спорным остается вопрос о том, имеет ли Президент право самостоятельно снимать с должности высших государственных служащих, или Конгресс должен предусмотреть условия увольнения, создавая то или иное ведомство. Сегодня каждый конкретный случай рассматривается и решается отдельно. Поскольку обязательной процедуры нет, разрешение вопроса об увольнении в каждом случае зависит от способности и желания конкретного Президента сотрудничать с Конгрессом. Однако такая нерешенность вопроса ограничивает Президента практически также, как зафиксированное в законе отсутствие возможности предпринять какие-либо действия по своему усмотрению.

При этом Конгресс косвенно ограничивает возможности Президента полностью контролировать исполнительные структуры. Сила исполнительной власти в единой иерархической структуре, во главе которой стоит Президент и, именно как высшая инстанция всей структуры, он имеет право контролировать все её звенья. Конгресс, стремясь расширить свои возможности контроля исполнительной власти, уменьшив прерогативы Президента, воздействует непосредственно на жесткую иерархическую структуру, разрушая ее логику. Прежде всего, он обеспечил определенную независимость исполнительных ведомств от Президента, распределяя функции среди различных ведомств вне зависимости от их места в исполнительной иерархии. При этом ни Президент, ни глава министерства не имеют права корректировать действия и пересматривать решения подчиненных ведомств. Также он обязывает ключевые, на его взгляд, ведомства предоставлять свои запросы и рекомендации по бюджету непосредственно в комитет по ассигнованиям, помимо того, что они предоставляют их Президенту.

Кроме того, Конгресс создает независимые комиссии, которые оттягивают на себя ряд полномочий главы исполнительной власти и ограничивают его возможности контролировать исполнительные структуры. Статус независимых комиссий постоянно оспаривается Президентом и Конгрессом. Прототипом их стала созданная Конгрессом в 1887 г. Комиссия по торговле между штатами (Interstate Commerce Commission). В условиях быстро растущей и развивающейся железнодорожной индустрии комиссия могла более гибко реагировать на изменения, чем тяжелый законодательный аппарат. Закон о торговле между штатами 1887 г. требовал введения разумных тарифов на железных дорогах, выходящих за пределы одного штата, вводил принцип равных тарифов для всех

за равные услуги. Комиссия по торговле между штатами должна была следить за соблюдением этого закона.

Изначально комиссия действовала в качестве советника законодательных органов. Но постепенно последующие комиссии стали постоянными структурами и исполняли функции, которые вполне могли быть поручены исполнительным органам⁴³. Фактически они устанавливают рамки административных возможностей Президента. Поэтому Президенты стараются выработать инструменты сотрудничества и контроля независимых комиссий. В частности во властной структуре действуют различные комиссии, регулирующие деятельность государственных служащих. До 1978 г. существовала Комиссия по госслужбе, которая определяла требования, предъявляемые к государственным чиновникам, а также их права. В 1978 г. Закон о реформировании государственной службы (The Civil Service Reform Act) заменил эту комиссию Управлением кадровой службы (Office of Personnel Management). Управление имеет полномочия набирать претендентов на должности в государственные ведомства и проводить конкурсы на замещение вакансий в государственных структурах. Формально оно является независимым органом, но часто Президентам удается неофициально контролировать главу управления.

Закон создал также еще два независимых ведомства, которые ограничивают контроль Президента над исполнительными органами. Во-первых, это Совет по защите системы заслуг (The Merit Systems Protection Board), который рассматривает жалобы государственных служащих и расследует случаи нарушения прав работников, принимая соответствующие меры. В состав Совета входят три человека, которые назначаются на семь лет. Совет относится как раз к тем исполнительным ведомствам, которые имеют право предоставлять свои рекомендации и запросы по бюджету одновременно и в Конгресс, и Президенту.

Во-вторых, это Федеральное управление по трудовым отношениям (Federal Labor Relations Authority), которое обеспечивает строгое соблюдение законодательства, определяющего отношения федеральных служб и государственных служащих, а также их профсоюзов. Возглавляет управление комитет в составе трех человек, представителей обеих партий (Демократической и Республиканской), которые назначаются на пять лет. Члены управления могут быть уволены Президентом только в конкретных случаях, перечисленных в законе о его создании.

Президенты не раз заявляли о необходимости ввести независимые комиссии в состав исполнительной власти. Так, например, Комиссия Браунлоу Франклина Рузвельта рассматривала независимые комиссии как угрозу разделению властей и потому считала необходимым придать им статус исполнительных структур, контролируемых главой исполнительной власти – Президентом.

⁴³ В 1913 г. была создана Федеральная резервная система (Federal Reserve System), в 1914 г. – Федеральная торговая комиссия (Federal Trade Commission), в 1920 г. – Федеральная комиссия по энергетике (Federal Power Commission), которая просуществовала до 1970 г. и была заменена Федеральной комиссией по регулированию энергетики (Federal Energy Regulatory Commission) в составе Министерства энергетики (Department of Energy). В 1930-х годах появились еще пять комиссий: Комиссия по ценным бумагам и биржевым операциям (Securities and Exchange Commission), Федеральная комиссия по связи (Federal Communication Commission), Управление гражданского воздухоплавания (Civil Aeronautics Board), просуществовавшее до 1985 года, когда оно вошло в состав Министерства транспорта (Department of Transportation); Национальное управление по трудовым отношениям (National Labor Relations Board). В 1961 г. – Федеральная комиссия по мореходству (Federal Maritime Commission), в 1974 г. – Комиссия ядерного надзора (Nuclear Regulatory Commission) и ряд других.

Однако Конгресс жестко контролирует независимость комиссий, используя для этого ряд инструментов. Во-первых, члены комиссии избираются на такой срок, чтобы не зависеть от президентских выборов. Во-вторых, право Президента увольнять членов комиссии ограничено жесткими условиями, прописанными Конгрессом в законе о создании каждой отдельной комиссии. В-третьих, обязательно обеспечивается двухпартийность комиссий.

В результате всех этих мер комиссии не попадают под монопольный контроль ни одной из ветвей власти. Контроль над ними делят не только исполнительная и законодательная ветви власти, но и судебная власть. Конгресс создает комиссии, формулирует их устав, который предусматривает условия их изменений или роспуска. В дальнейшем он контролирует их цели, структуру и фонды. Президент, со своей стороны, назначает членов комиссии с одобрения сената. Это, по сути, основной инструмент контроля и влияния Президента на независимые комиссии. Глава комиссии избирается уже самими членами комиссии, кроме главы Федеральной резервной системы, который назначается Президентом. Кроме того, Президент имеет право просматривать планы бюджета, подаваемые ему независимыми комиссиями⁴⁴. Хотя в 1974 г. Закон о торговле предусмотрел для Федеральной торговой комиссии право предоставлять предложения по бюджету напрямую в Конгресс, а не через Президента. В том же году был принят закон, дающий такое право Почтовой службе США. Такое же право есть у Федеральной резервной системы и Администрации фермерского кредита (Farm Credit Administration)⁴⁵.

Кроме того, некоторые комиссии получили право предоставлять свои комментарии по законодательству непосредственно в Конгресс, минуя Административно-бюджетное управление Президента. Наконец, многие комиссии со временем получили право самостоятельно представлять себя в суде. Изначально их представляло министерство юстиции.

Между тем, именно Президент является главой исполнительной власти и помимо конституционно зафиксированных средств контроля исполнительных структур, таких как право назначать на должность и право получить от главы любого исполнительного органа отчет о состоянии дел в данном органе, выработал ряд других инструментов контроля и воздействия на исполнительные структуры. В частности, Закон о реформировании государственной службы 1978 г. создал Службу исполнительных высших чиновников (Senior Executive Service). Эта служба включает в себя высших государственных чиновников, которые рассматриваются в качестве элитного корпуса чиновников, передвигающихся из министерства в министерство в ответ на управленческие запросы. Десять процентов таких передвижений происходят полностью по желанию Президента. Таким образом, Президент, благодаря созданию этой службы, получил канал постоянного влияния на политику исполнительных ведомств.

Президент также имеет право назначать своих людей в министерствах. Эти так называемые политические чиновники приходят вместе с Президентом, подчиняются Президенту, способствуя проведению его программ в министерствах, и уходят вместе с Президентом.

⁴⁴ Budget and Accounting Act of 1921.

⁴⁵ Farm Credit Administration – федеральное независимое агентство, созданное в 1933 г. Имеет право выдавать фермерам займы под более низкие проценты, чем процентные платежи по ипотекам. С 1939 по 1953 год входило в состав Министерства сельского хозяйства. В качестве независимой комиссии существует с 1971 г. по Закону о фермерском кредите (Farm Credit Act of 1971). В его функции входит координация и регулирование деятельности федеральных земельных и других банков, выдающих кредиты фермерам.

Кроме того, Президент старается усилить свое воздействие на политику министерств и ведомств через свой узкий круг чиновников. Это, с одной стороны, кабинет министров, а с другой стороны, исполнительное управление Президента и, в частности, аппарат Белого Дома, куда входят все ближайшие советники Президента. Однако даже этот узкий круг чиновников не существует сам по себе и не может просто играть по правилам, устанавливаемым Президентом. В самом сложном положении находятся кабинетные министры. С одной стороны, они образуют орган, специально созданный для Президента и контролируемый им, а с другой стороны, они также подотчетны Конгрессу, как и всякое исполнительное ведомство.

Американский исследователь Томас Кронин делит кабинет министров на внутренний и внешний. К внутреннему относятся государственный секретарь, министр обороны, министр финансов и генеральный прокурор. Они информируют Президента и советуют ему по всему кругу вопросов национальной политики, тесно работая с Белым домом и ориентируясь на Президента. К внешнему кругу относятся министр сельского хозяйства, министр внутренних дел, министр труда и другие, которые консультируют Президента по более узким вопросам, а сами в большей степени связаны с требованиями Конгресса и потому пользуются меньшим доверием Президента и аппарата Белого дома⁴⁶. Это создает постоянную атмосферу недоверия и напряженности между аппаратом Белого дома и кабинетом министров, что нередко тормозит выработку единой стратегии президентской власти.

Внутренние конфликты выглядят особенно неуместно на фоне периодических попыток Конгресса ослабить Исполнительное управление как канал влияния Президента на исполнительные структуры. Так после Уотергейта⁴⁷, повлекшего за собой отставку генерального прокурора Джона Митчелла, в Конгрессе был представлен законопроект, предлагавший сделать министерство юстиции независимым органом, чтобы вывести его из под контроля Белого дома. В качестве довода отмечалось то, что функции министерства юстиции можно характеризовать скорее как квази-юридические, а не просто исполнительные. В 1973 г. Никсон согласился на создание должности специального прокурора, чтобы расследовать дело Уотергейта. Министерство юстиции издало регулятивную норму, согласно которой генеральный прокурор не мог вмешиваться в действия специального прокурора, который при этом мог быть уволен только в случае серьезных нарушений своих обязанностей. Однако в нарушении этой нормы специальный прокурор Арчибальд Кокс был уволен, а вслед за ним были уволены генеральный прокурор Ричардсон и его заместитель.

В дальнейшем положение специального прокурора было оговорено в Законе об этике 1978 г. (Ethics Act), который предусмотрел механизм назначения

⁴⁶ Cronin Th. The State of The Presidency. Boston, 1980.-- P.276-286

⁴⁷ Уотергейтское дело – политический скандал, длившийся почти два года с 1972 по 1974 г. и закончившийся отставкой Президента Никсона, под угрозой импичмента. Суть его состоит в том, что республиканская администрация оказалась замешана в грубых нарушениях во время предвыборной кампании 1972 г.. 17 июня 1972 г. в помещении Национального комитета Демократической партии были арестованы пятеро взломщиков, которые по результатам расследования, должны были установить прослушивающие устройства. В ходе расследования выявилась связь между ними и комитетов за переизбрание на второй срок Ричарда Никсона. Министерство юстиции раскрыло участие в этом деле сотрудников Белого Дома, а также многочисленные должностные нарушения представителей администрации. Более того, из пленок с записью разговоров в Овальном кабинете, которые Президент был вынужден передать в Конгресс, стало ясно его личное участие в этом деле. 30 июля 1974 г. комитет по юридическим вопросам палаты представителей рекомендовал выдвинуть Президенту импичмент. В августе 1974 г. Никсон сам подал в отставку.

судом специального прокурора в рамках министерства юстиции для расследования обвинений против Президента, вице-президента и высокопоставленных чиновников министерств, включая членов Исполнительного управления Президента, министерства юстиции и ЦРУ. Специальный прокурор мог быть уволен генеральным прокурором только в случае серьезных нарушений, а также физической или психической неполноценности. В 1983 году Конгресс заменил специального прокурора независимым советником.

1.4. Необходимость компромисса

Между тем, по замыслу отцов основателей система разделения властей не должна была нарушать единство институтов власти. Эффективность управления требовала сотрудничества разделенных институтов. Конституция возложила основную ответственность за диалог властей на исполнительные органы.

Во времена первого Президента США Джорджа Вашингтона сотрудничество двух ветвей власти во многом облегчалось дружественными отношениями, сложившимися за годы Континентального Конгресса. Так, например, Джеймс Мэдисон, будучи конгрессменом, оставался ближайшим советником Вашингтона по многим законодательным вопросам. Самые разные проблемы решались путем личных консультаций с членами Конгресса. Именно Джордж Вашингтон, стараясь добиться наибольшей согласованности и взаимодействия ветвей власти, заложил, с одной стороны, практику того, что сенат не просто одобряет назначения Президента и заключенные им договора, но выдвигает свои предложения по этим вопросам, а с другой стороны, практику первоначальной разработки законопроекта Президентом.

Однако фактор дружеских отношений довольно быстро отошел на второй план в отношениях двух ветвей власти. Политическая жизнь все более усложнялась, и появлялись гораздо более значимые факторы, определяющие отношения Президента и Конгресса. В период президентства Томаса Джефферсона на политической арене появился новый игрок – политические партии. Уже первые кокусы, сложившиеся в Конгрессе, из которых гораздо позже появились партии, стали принимать непосредственное участие в выдвижении кандидатов на президентский пост, что незамедлительно привело к появлению в Конгрессе группы поддержки Президента.

В результате слаженных действий своего кокуса в Конгрессе, Томас Джефферсон имел возможность создавать проект закона и доводить его через дружественных ему конгрессменов до рассмотрения в Конгрессе. Такие организованные группы в Конгрессе стали эффективным каналом влияния Президента в законодательном органе. Появление партий сделали отношения Президента и Конгресса еще более тесными и в тоже время более конфликтными. Партии с момента своего появления стали политической силой, которая одновременно и объединяла институты власти, и разделяла их.

Джефферсону удавалось умело использовать партийный фактор, чтобы проводить необходимые законопроекты через Конгресс и обеспечивать единство ветвей власти. Однако начавшиеся вскоре структурные и организационные изменения еще более осложнили отношения Президента и Конгресса. Разрастающиеся исполнительные органы всё больше выходили из-под жесткого контроля Президента. Параллельно в Конгрессе росло число постоянных комитетов, которые постепенно ослабляли власть лидеров обеих палат. Каждый следующий Президент сталкивался со все большей децентрализацией как внутри исполнительной, так и законодательной ветви власти.

Постоянно предлагались различные проекты стимулирования сотрудничества институтов власти. Так в 1864 г. демократ Джордж Пендлетон из Огайо вынес на рассмотрение предложение о предоставлении возможности главам министерств участвовать в заседании Конгресса. Таким образом, по мнению конгрессмена, можно было добиться большей открытости двух ветвей власти друг для друга. Однако его оппоненты увидели в этом законопроекте угрозу расширения исполнительной ветви власти за счет законодательной. В результате, законопроект не был принят, но сама идея еще не раз возникала в том или ином виде в Конгрессе.

После Второй мировой войны сенатор Кефаувел, демократ от штата Теннесси, выдвинул предложение, приглашать время от времени глав министерств и ведомств в Конгресс, чтобы они могли ответить на вопросы конгрессменов. В 1978 г. конгрессмен Ли Гамильтон, демократ от штата Индиана предложил ввести практику «часа вопросов», на время которого высшие чиновники министерств и ведомств появлялись бы в Конгрессе для ответа на вопросы конгрессменов. Это могло бы способствовать сотрудничеству двух ветвей власти. Однако все эти предложения в большинстве случаев воспринимались критически как в самом Конгрессе, так и представителями исполнительной власти, которые видели в них попытку Конгресса усилить контроль над исполнительной властью.

Между тем, исполнительная власть также осознает необходимость сотрудничества двух ветвей власти в целях достижения эффективности управления. Об этом свидетельствовало, в частности, постепенное появление в каждом министерстве и ведомстве, а также в Исполнительном управлении Президента, сотрудника, выполняющего функции обеспечения взаимодействия данного органа исполнительной власти с Конгрессом.

Кроме того, в некоторых областях государственного управления понимание о необходимости сотрудничества ветвей власти в рамках системы разделения властей складывалось постепенно в результате поисков наиболее эффективной формы решения тех или иных вопросов.

Такое вынужденное перераспределение обязанностей особенно ярко проявилось в бюджетной сфере. В соответствии с конституцией, Конгресс обладает единоличным правом утверждать и выделять средства на те или иные программы, устанавливать налоги и определять политику доходов. Президент, по конституции, обязан полностью подчиняться в этих вопросах решениям Конгресса, не имея право на самостоятельную инициативу, выходящую за рамки, установленные законодательным органом. Однако постепенно процесс выработки национального бюджета стал сферой совместных действий двух ветвей власти.

До 1921 г. Конгресс на свое усмотрение принимал решения о выделении средств на ту или иную программу или для того или иного министерства или ведомства. Исполнительные ведомства представляли в Конгресс свои бюджеты в виде так называемых сметных книг ("Book of Estimate"). Ни министр финансов, ни Президент не были формально ответственны за их содержание.

С 1789 г. в Палате представителей существовал бюджетный комитет (Ways and Means Committee), в Сенате финансовый комитет появился в 1816 г. В 1865 г. Палата представителей сократила юрисдикцию бюджетного комитета до сферы доходов. Другие полномочия были переданы двум новым комитетам: комитету по ассигнованиям (Appropriation Committee) и комитету по делам банков и валюты (Committee on Banking and Currency). Через два года подобную реформу провел сенат.

Однако постепенно, с умножением властных структур и усложнением мировой экономической системы, Конгресс просто перестал справляться с

возложенной на него задачей. После Второй мировой войны федеральные расходы выросли с 700 миллионов до 18,5 млрд. долл., а национальный долг в 1919 г. составил 25 млрд. долл. Необходимо было менять всю бюджетную систему.

В 1919 г. Палата представителей создала специальный комитет по бюджету для подготовки проекта новой бюджетной системы, которая бы соответствовала конституции страны. Необходимо было предусмотреть процедуры подготовки бюджета, действия Конгресса в бюджетной сфере и механизм контроля над исполнением бюджета.

В результате, в 1921 г. был принят Закон о бюджете и расчетах, основной целью которого было распределить обязанности по формированию национального бюджета, подключив к этому процессу исполнительную власть. С этой целью закон обязывал Президента готовить национальный бюджет. Основным организующим и контролирующим инструментом Президента для исполнения этой задачи стало Бюджетное бюро, созданное в составе министерства финансов, главу которого он назначал сам. Бюджетное бюро должно было собирать и обрабатывать бюджетные предложения министерств и ведомств, прежде чем они поступали в Конгресс. В 1939 г. бюро было переведено в состав Исполнительного управления при Президенте, а в 1970 г. оно было преобразовано в Административно-бюджетное управление. Таким образом, Президент получил полномочия контролировать бюджетные запросы министерств и ведомств, что давало ему возможность усилить контроль над ними в целом.

Конгресс же законом 1921 г. наделялся прерогативой вносить изменения в представленный проект и принимать его простым большинством. Для Конгресса новый закон, с одной стороны, должен был стать инструментом контроля над президентом в сфере расходов, а с другой стороны, возможностью разделить с ним ответственность за формирование национального бюджета.

Однако новая схема оказалась неспособна функционировать в усложнившихся условиях внутренней и мировой экономики второй половины XX в. К концу 60-х годов бюджетный дефицит рос ускоренными темпами, и Конгресс оказался не в силах контролировать этот процесс. В результате, Президенты начали принимать свои меры по сокращению бюджетного дефицита, основой которых стало сокращение программ и замораживание финансирования. Такая ситуация могла обернуться для Конгресса еще и утратой контроля над использованием выделенных средств и чрезмерным перераспределением полномочий в бюджетной сфере в пользу Президента. Поэтому в 1974 г. Конгрессом был принят Закон о государственном бюджете (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974).

В соответствии с законом в палате представителей и в сенате были сформированы бюджетные комитеты, которые дважды в год – 15 мая и 15 сентября – обязаны были предоставлять две резолюции, устанавливая уровни доходов и расходов и определяя дефицит. Резолюции должны были содержать информацию об общих затратах, общих бюджетных обязательствах, общих доходах, уровне дефицита и размере долга.

Закон должен был изменить децентрализованную схему рассмотрения бюджетных полномочий, которая существовала до этого. В соответствии со старой схемой вопросы о выделении фондов рассматривались по отдельности соответствующими комитетами Конгресса. Бюджет же в полном объеме мог быть определен только после того, как принимались все законопроекты отдельных комитетов, которые очень часто не принимались до начала финансового года, что и привело, в конце концов, к неконтролируемому росту бюджетного дефицита.

Созданные законом 1974 г. специальные комитеты по бюджету в палате представителей и в сенате должны были устанавливать общий уровень всех расходов. Кроме того, закон создавал Бюджетное управление при Конгрессе, которое должно было рассматривать проект государственного бюджета, проводить независимый анализ по вопросам бюджета и предоставлять Конгрессу информацию и аналитические данные независимо от исполнительной ветви власти. Благодаря этим изменениям процесс принятия решений по бюджету в Конгрессе стал более централизованным. Власть комитетов была ограничена, так же как влияние заинтересованных групп, так как теперь комитеты должны были оценивать стоимость программ в начале бюджетного цикла, и не могли в дальнейшем повышать уровень ассигнований под нажимом заинтересованных групп.

Второй мерой, которая должна была усилить бюджетные полномочия Конгресса, было, предусмотренное законом расширение контроля со стороны Конгресса за инициативами Президента по ассигнованиям. Закон устанавливал механизмы контроля за двумя типами замораживания: отсрочками и отменами ассигнований. В соответствии с законом, Конгресс может отклонить предложение Президента об отсрочке финансирования на срок до 12 месяцев, для этого необходимо, чтобы обе палаты проголосовали за отмену отсрочки.⁴⁸ В случае же с предложением Президента о прекращении ассигнований, Конгресс должен в течение 45 дней принять законопроект, прекращающий ассигнования, если же такой законопроект не будет принят, то Президент не имеет права прекратить ассигнования.

Таким образом, закон 1974 г. разрешил один из конфликтных вопросов в отношениях Президента и Конгресса в бюджетной сфере. С одной стороны, он подчеркнул верховенство Конгресса в решении вопросов об ассигнованиях, обеспечив ему возможность контроля над действиями Президента по замораживанию средств. С другой стороны, Президент получил законное право содействовать Конгрессу в вопросах достижения сбалансированного бюджета, предлагая сокращения расходов, которые он не считает необходимыми. Действительно в большинстве случаев Конгрессу и Президенту удавалось достичь взаимопонимания в этих вопросах. Предложения по задержкам выделения средств в большинстве случаев получали одобрение Конгресса. При Рейгане было одобрено 89% общего числа предложений, при Форде – 86%, при Картере – 89%.⁴⁹ Иначе говоря, обе ветви власти получили от закона 1974 г. необходимый инструмент сотрудничества для достижения общей цели – сокращения бюджета дефицита.

Очевидность того, что формирование бюджетной системы является вопросом общей компетенции Конгресса и Президента, больше не подвергалась сомнению. Последующие законы, направленные на борьбу с постоянно растущим дефицитом бюджета принимались в том же духе сотрудничества двух ветвей власти. Так в 1985 г. был принят Закон о сбалансированном бюджете и контроле над незапланированным дефицитом⁵⁰. В соответствии с этим законом

⁴⁸ До 1983 года для отмены отсрочки достаточно было законодательного вето одной из палат Конгресса. Однако в деле «Служба иммиграции и натурализации против Чадха», Верховный суд признал законодательное вето неконституционным. С этого времени Конгресс должен в обеих палатах проголосовать против отсрочки ассигнований, предложенной Президентом.

⁴⁹ Divided Democracy. Cooperation and Conflict between the President and Congress/Ed.: Thurber J. A. Washington, 1991.-- P.200

⁵⁰ Закон обычно называют по фамилиям его авторов: сенатора республиканца от штата Техас Фила Грэма, сенатора республиканца от штата Нью-Гэмпшир Уоррена Радмэна и сенатора демократа от штата Южная Каролина Эрнста Холлингса – закон Грэмма-Радмэна-Холлингса.

устанавливался предел дефицита на каждый год. В случае, если заложенный в бюджете дефицит превышал установленный предел более чем на 10 млн. долл., то расходы необходимо было сокращать.

Этот процесс также был основан на сотрудничестве исполнительной и законодательной ветвей власти – главными структурами, осуществляющими оценку дефицита бюджета, были Административно-бюджетное управление Президента и Бюджетное управление при Конгрессе. Они оценивали размеры дефицита на финансовый год и в случае, если он превышал установленный предел более чем на 10 млн. долл., каждое ведомство информировалось о необходимости проведения сокращений. Доклады о сокращении поступали от ведомств в Административно-бюджетное управление и в Бюджетное управление, которые передавали их главному ревизору для внесения окончательных поправок. Главный ревизор предоставлял проект сокращений Президенту, который должен был издать его без изменений в качестве указа. В 1990 г. закон был пересмотрен, однако принятый Закон об усилении бюджета (Budget Enforcement Act), предусматривающий сокращение расходов трех сферах: оборона, международное сотрудничество и внутренняя политика, также сохранил базовый принцип сотрудничества Президента и Конгресса в вопросах формирования бюджетной системы⁵¹.

Принцип сотрудничества Президента и Конгресса также лежит в основе действий двух ветвей власти в международной сфере. Вслед за военными полномочиями отцы-основатели разнесли между двумя ветвями власти и полномочия в сфере международного сотрудничества. В соответствии с конституцией, именно Конгресс имеет право регулировать международную торговлю, что делает его непосредственным участником международного процесса⁵². Президент наделен правом заключать договоры и назначать послов, но и то и другое требует одобрения Сенатом⁵³.

Постепенно на практике принцип совместного решения международных вопросов получал все более расширенное применение. Ограниченное Конгрессом право Президента вести международные переговоры и заключать договоры позволило Конгрессу включить в Закон о расширении торговли 1962 г. (Trade Expansion Act of 1962) положение, в соответствии с которым Президент обязан перед каждыми торговыми переговорами выбирать четырех представителей из налогового комитета Конгресса в качестве аккредитованных членов американской делегации. Кроме того, согласно торговому законодательству, Президент обязан выбрать десять конгрессменов в качестве официальных советников американской делегации на международных конференциях, встречах и переговорах в сфере торговли⁵⁴.

Сегодня члены обеих палат Конгресса принимают непосредственное участие в международном процессе, являясь членами международных комиссий, участвуя в международных конференциях, а также представляя США в ООН. Президент может исключить Конгресс из участия в международном процессе, но пример нератифицированного Версальского договора красноречиво напоминает

⁵¹ Закон об усилении бюджета предусматривал проведение несколько раз в год секвестра программ в сфере обороны, международного сотрудничества и внутренней политики и один раз в год секвестр налогов. Кроме того, закон предусматривал наличие так называемых срочных фондов.

⁵² The Constitution of the United States, Article I, Section 8.

⁵³ Ibid., Article II, Section 2.

⁵⁴ Trade Expansion Act of 1962.

всем действующим Президентам о неэффективности единоличных действий Президента на международной арене.

В Конгрессе также хорошо понимается необходимость сотрудничества с Президентом в международной сфере. Так Конгресс способствовал ускорению законодательного оформления принятых Президентом решений в сфере международной торговли. В соответствии с действующим торговым законодательством, Президент по итогам переговоров составляет проект законопроекта, который поступает в Конгресс. Конгресс обязан рассмотреть и одобрить его в течение ограниченного числа дней, при этом внесение поправок в законопроект запрещено.

К сотрудничеству стимулирует еще и то, что Президент имеет право обратиться к нижней палате и добиться совместной ратификации, которая требует большинства в каждой палате, в случае если сенат отказывается ратифицировать договор, подписанный Президентом с иностранным государством. При этом Президент имеет право подписывать исполнительные соглашения с иностранными государствами, которые не требуют одобрения Конгрессом. Хотя на практике желательно, чтобы они опирались уже на существующий закон или заключенный ранее договор, в противном случае они могут быть признаны неконституционными Верховным Судом.

По замыслу отцов-основателей система разделения властей не предполагала полную автономию и закрытость основных ветвей власти. Более того, она изначально содержала в себе механизм сотрудничества Президента и Конгресса. Долгая практика отношений двух ветвей власти продемонстрировала, что эффективность управления во многом зависит от того, насколько законодательная и исполнительная власть осознают себя элементами одного целого и готовы действовать как одно целое.

Именно в результате изначальной направленности создаваемой системы на диалог, несмотря на то, что за два столетия существования американского государства баланс властей постоянно менялся и далеко ушел от первоначально задуманного и заложенного в конституции, принцип разделения властей остается идейной и функциональной основой американской политической системы. Более того, как показывает практика, он сохраняет свою функциональность даже с появлением новых усложняющих характеристик политической системы, таких как партийная поляризация и разделенный партийный контроль над институтами власти.

В сравнительной перспективе, одной из ярких характеристик американской политико-конституциональной системы является стабильность. С 1789 г. и законодательная и исполнительная власть последовательно и динамично развивались в соответствии с заложенным в конституции принципом разделения властей. Принцип баланса властей привел к формированию сильной Президентской власти характерной для Президентской республики, сочетающейся с сильным Конгрессом, власть которого сопоставима с властью парламента в классической парламентской республике. Несмотря на многочисленные заявления критиков, сложившаяся система обладает достаточной гибкостью и способностью адаптироваться к появлению новых элементов и характеристик. Более глубоко исследовать это нам позволит анализ роли одного из таких элементов - партийного фактора - в системе.

Глава 2 Политические партии: сомнительные посредники

Понимание специфики функционирования американского политического механизма в течение последних десятилетий невозможно без анализа роли партийного фактора в политической системе США. Разделенное правление последних десятилетий возможно только в условиях жесткой двухпартийной системы. Неизбежно возникает вопрос о роли, которую играют партии в политическом механизме США, в частности, особый интерес представляет характер взаимодействия Конгресса и Президента в зависимости от партийного фактора. Учитывая распространенное в литературе мнение об упадке американских партий⁵⁵, можно попытаться проанализировать, насколько взаимоотношения Президента и Конгресса подвержены влиянию процесса ослабления американских партий. Важно уточнить и то, насколько уместно сегодня вести речь о кризисе двухпартийной системы США. Прояснение упомянутых вопросов позволяет выявить особенности партийного баланса, сложившегося в годы трех последних Президентов.

2.1. Две партии, одна история

Политологи, проводя классификацию партийных систем, выделяют американскую в особый тип, на основании того, что с момента своего формирования она обладала рядом отличительных черт. Прежде всего, если исходить из классификации известного французского государствоведа середины XX в. Мориса Дюверже⁵⁶, изначально американские партии формировались как кокусные или кадровые, то есть как партии, в которых отсутствует институт массового формального членства⁵⁷. Такие партии формируются вокруг группы политических деятелей, в частности парламентариев, а основой их организационного строения является политический комитет – кокус. Они ориентируются на участие профессиональных политиков, что и предопределяет свободное членство и аморфность партийной организации.

Дело в том, что основы американской политической системы закладывались в период недоверия и отрицательного отношения к партиям. В духе Гоббса отцы-основатели рассматривали партии как источник конфликтов в обществе⁵⁸. Результатом такого отношения стало то, что партии вообще не были

⁵⁵ Lowi T.J. Yes: It is Time for a Third Party in American Politics. – In: *Controversial Issues in Presidential Selection*/ G.L. Rose. 2nd ed. N.Y., 1994; Burnham W.D. *The End of American Party Politics*. “Transaction” – Vol.7. № 2. 1969; Broder D.S. *The Party is Over: The Failure of Politics in America*. N.Y. 1971; Wattenberg M.P. *The Decline of American Political Parties 1952-1988*. Cambridge MA, 1998.

⁵⁶ Duverger M. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Third Edition. London, 1964

⁵⁷ Кокус – англ. Caucus – ядро партийных активистов, которое принимает все основные решения и составляет организационную и идейно-политическую основу партии.

В своей работе «Политические партии», опубликованной в 1951 году, Дюверже разделил все партии по организационному строению на два типа: кадровые и массовые. Кадровые партии возникают на базе парламентских групп, так называемых кокусов они не предполагают строгого, постоянного членства и централизованной структуры, а партийный курс вырабатывается верхушкой этой партии. Массовые же партии предполагают постоянное членство, жесткую иерархию от нижнего уровня местных организаций до высших органов партии и централизацию.

⁵⁸ Гоббс видел причину зарождения партий в естественном для человека духе противоречия. Именно поэтому Гоббс, как и многие ученые периода появления партий (XVII-XVIII в.), отрицательно относился к партиям, считая, что они ослабляют единство граждан и представляют угрозу для государства, «приводя к мятежам». – Гоббс Т. Сочинения. В 2 томах. М., 1989. Т.1, с.109.

упомянуты в Конституции и соответственно не были «вписаны» в формирующуюся политическую систему США. Однако верные принципам свободы личности отцы-основатели не наложили запрет на формирование политических партий. Они были уверены, что при том разделении властных полномочий, прописанных в Конституции, политические партии, даже если они когда-нибудь появятся, просто не смогут оказывать значительного влияния на политическую систему⁵⁹.

Однако довольно скоро политические партии сами «вписали» себя в политический процесс. Первые предшественники партий стали формироваться внутри Конгресса в связи с выработкой того или иного конкретного решения как временные узкие группы конгрессменов, целью которых было добиться принятия необходимого решения.

Уже в первые годы после принятия Конституции, в 1789-1790 гг., начались разногласия между двумя основателями независимого американского государства – Александром Гамильтоном, ставшим в 1789 г. министром финансов, и Томасом Джефферсоном, занимавшим в первой администрации Джорджа Вашингтона (1789 – 1796) пост государственного секретаря, которые дали толчок к зарождению первых партийных объединений. Александр Гамильтон возглавил группу конгрессменов, которых называли федералистами (Federalist), им противостояла группа антифедералистов, за которыми закрепилось название демократических республиканцев (Democratic – Republican), возглавляемая Томасом Джефферсоном. Федералисты отстаивали идеи Гамильтона о сильной центральной власти, а во внешней политике – о сотрудничестве с Великобританией. Джефферсон во главе своей группы во внешней политике считал более приемлемым союз с Францией. В том, что касается внутреннего политического устройства демократические республиканцы выступали за построение в США демократической республики, в соответствии со следующими принципами: ограниченная власть государства, невмешательство государства в экономику и сокращение федеральных расходов, создание сильных правительств штатов, делегирующих часть своих полномочий федеральному правительству и отзывающих его в случае превышения им своих полномочий или нарушения конституции, а также защита граждан от произвола властей (последнее положение джефферсоновской демократии нашло свое воплощение в Билле о правах, принятом Конгрессом в 1791 г.).

Вопросы понимания демократии и в дальнейшем продолжали оставаться одной из основных причин противостояния двух партийных объединений. Федералисты считали демократию источником деспотизма и угрозой республиканским основам. Находясь у власти, они неоднократно предпринимали попытки ограничить свободы, прописанные в конституции Биллем о правах. Так в 1798 г. был принят закон об иностранцах, в соответствии с которым Президент имел право высылать из страны граждан других стран, которые, по его мнению, вели себя нелояльно по отношению к США. Закон о мятеже, принятый тогда же, запрещал «любые ложные или оскорбительные публикации против правительства штатов, любой из палаты Конгресса или Президента США»⁶⁰.

При этом оба лидера оппозиционных групп отрицательно относились к партиям. Гамильтон называл демократических республиканцев «фракцией», подчеркивая тем самым ее раскольнический характер, направленный на

⁵⁹ Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. Федералист №48, 49, 50, 51, 52. М., 2000.

⁶⁰ Sharp J.R. American Politics in the Early Republic: The New Nation in Crisis. New Haven. L., 1993. P. 177

разрушение федерального союза⁶¹. Джефферсон, со своей стороны, считал, что в США нет социально-экономических основ для соперничества партий, которые только нарушают политическое единство.

Однако такое теоретически отрицательное отношение к партиям не мешало обоим лидерам предпринимать различные шаги по укреплению своей группы и расширению её влияния. В частности, уже в 1789 г. Гамильтон начал издание газеты «*Gazette of the United States*», отстаивающей идеи федералистов. Джефферсон создал в 1791 г. «*National Gazette*», главное печатное издание демократических республиканцев. Тогда же лидеры обеих партийных групп начали устанавливать политические контакты с ведущими политиками штатов. В результате чего очень скоро демократические республиканцы имели значительную поддержку уже в трех штатах – Виргинии, Пенсильвании и Нью-Йорке. Основным инструментом в этой политике расширения базы двух групп конгрессменов был Конгресс, именно здесь оба лидера пытались воздействовать на новоизбранных конгрессменов, чтобы склонить их, а через них и легислатуры штатов, на свою сторону.

Так политическое противостояние двух ведущих лидеров молодого американского государства привело к формированию и к постепенному укреплению в политической системе двух оппозиционных партийных объединений, которые через два десятилетия стали официально называться партиями. Уже в 1796 г. лидеры демократических республиканцев выдвинули национального кандидата на Президентские выборы – Томаса Джефферсона, что положило начало проведению Президентских выборов и выборов в Конгресс на партийной основе. Хотя партийной организации в штатах к тому времени еще не существовало, а основная партийная деятельность состояла в периодических собраниях кокуса.

Партийные организации на уровне штатов сложились к четвертым общенациональным Президентским выборам 1800 г., ставшими первыми Президентскими выборами, на которых обе партийные группы официально выдвинули своих кандидатов. Первыми партийные организации в штатах смогли создать демократические республиканцы. Они создали разветвленную систему партийных организаций, направлявших избирательную кампанию в округах, графствах и городах. В частности, в Виргинии был создан постоянный комитет демократических республиканцев, состоявший из пяти человек, который полностью руководил избирательной кампанией в штате. В Нью-Йорке такие комитеты были созданы в каждом из семи городских округов.

Действующий Президент Джон Адамс, поддержанный на выборах федералистами, проиграл на выборах республиканскому кандидату Джефферсону, который стал первым Президентом, выдвинутым политической партией. Партия демократических республиканцев с приходом Джефферсона сохраняла Президентский пост под своим контролем в течение последующих 24 лет, вплоть до конца второго срока Президентства Джеймса Монро в 1825 г.

Среди федералистов очень скоро начался раскол, на тех, кто придерживался принципов, сформулированных еще в 1790-х годах, и тех, кто считал, что необходимо адаптироваться к произошедшим социально-политическим изменениям, в частности, принять и трансформировать под себя идею демократии. Однако в обществе федералисты все больше воспринимались, как противники демократии, что сказалось на их популярности. Не способствовали популярности и внешнеполитические взгляды федералистов – ориентация на

⁶¹ The Papers of Alexander Hamilton. Vol. 11.– P.429. Фракция – англ. fraction – осколок, часть целого.

союз с Великобританией была настолько сильна, что привела к попытке сепаратизма, предпринятой федералистами - политическими лидерами штатов Новой Англии, в разгар англо-американской войны в 1814 г. Этот шаг поставил точку в истории федералистов. На Президентских выборах в 1816 г. Джеймс Монро, кандидат от демократических республиканцев одержал стопроцентную победу над Руфусом Кингом, которого поддерживали федералисты, не выдвинув при этом его своим официальным кандидатом.

На период Президентства Джеймса Монро с 1816 по 1824 гг. и федералисты, и демократические республиканцы были настолько ослаблены внутривнутрипартийными разногласиями, что оформление оппозиционных партий фактически приостановилось. Однако отмена имущественного ценза и последующее увеличение избирателей дали новый толчок к развитию партийной системы. Начало процессу отмены имущественного ценза было положено в штатах Нью-Джерси и Мэриленд, в 1807 и 1810 гг. После Англо-американской войны 1812-1814 гг. целый ряд штатов последовал их примеру. К 1824 г. имущественный ценз сохранялся только в трех штатах – Род-Айленде, Виргинии и Луизиане. Способствовало процессу формирования партийной системы и постепенная передача legislatures штатов своего права избрания Президентских выборщиков⁶² избирателям. К 1836 г. практически все штаты,

⁶² История коллегии выборщиков для избрания Президента связана с одним из центральных вопросов, вставших перед депутатами Конституционного конвента – проблемой избрания Президента. Было предложено несколько возможных путей выборов:

- 1) Президент избирается Конгрессом;
- 2) Президент избирается legislatures штатов;
- 3) Президент избирается непосредственно гражданами;
- 4) Президент избирается коллегией выборщиков.

В конце концов, было принято решение, что избрание Президента коллегией выборщиков наиболее эффективный и наименее конфликтный путь избрания главы государства. Порядок избрания Президента и вице-Президента был включен в конституцию США. В соответствии со статьей II, параграфом 1 Конституции, в каждом штате назначаются члены коллегии выборщиков, число которых равно общему числу представителей от этого штата в Сенате и в Палате представителей. В назначенный Конгрессом день они собираются в своем штате и выбирают кандидатов в Президенты. Причем каждый выборщик должен проголосовать за двух кандидатов, один из которых не должен быть жителем его штата. Результаты голосования со всех штатов направляются в Сенат, где глава Сената в присутствии членов Конгресса вскрывает все поступившие конверты и подсчитывает голоса, поданные за кандидатов в Президенты. Кандидат, получивший большинство голосов всех выборщиков избирается Президентом. В случае, если несколько кандидатов набрали большинство голосов, то Конгресс голосует за одного из них. Если ни один кандидат не набирает большинство голосов, то Конгресс должен выбрать из пяти кандидатов, набравших наибольшее число голосов. Кандидат, набравший наибольшее после большинства число голосов становится вице-президентом. В случае совпадения наибольшего числа голосов у нескольких кандидатов вице-президента выбирает сенат.

Однако в соответствии с поправкой XII, принятой в 1804 г., выборщики от штата должны голосовать за кандидата в Президенты и кандидата в вице-президенты по отдельным спискам, при этом один из них не должен быть жителем этого штата. В случае же, если не один кандидат в Президенты не получил большинства, то Конгресс избирает уже не из пяти, а трех кандидатов, набравших наибольшее число голосов, а вице-президент избирается сенатом из двух кандидатов, набравших наибольшее число голосов.

Идея назначения коллегии выборщиков была принята еще тогда, когда политических партий не существовало, поэтому возможность их участия в избирательном процессе просто не учитывалась.

Поскольку процесс формирования коллегии выборщиков был оставлен на усмотрение самим штатам, то он с самого начала в разных штатах проходил по-разному. Некоторые штаты изначально избирали выборщиков путем прямых выборов жителями штата. А к 1836 году практически все штаты перешли к прямому избранию коллегии выборщиков.

кроме Южной Каролины, перешли к всеобщим выборам коллегии выборщиков для избрания Президента⁶³.

В результате этих преобразований число избирателей начало заметно расти. Если в 1788 и 1790 гг. в первых общенациональных выборах приняли участие 13 и 16% избирателей, то в 1828 г. – уже 56,3%. В 1840 г. электорат составил уже 78% всего населения⁶⁴.

Демократические республиканцы, также как ранее федералисты, перестали успевать за изменениями, происходившими в обществе. Во время Президентства Джеймса Монро в партии усилились противоречия между «старыми» республиканцами Джефферсона и «новыми», которые все больше походили на федералистов периода Гамильтона. В результате этого раскола на Президентских выборах 1824 различные группировки демократических республиканцы выдвинули сразу четырех кандидатов на Президентский пост. Ни один из кандидатов не смог набрать большинства голосов, и Конгресс выбрал в Президенты Джона Куинси Адамса.

Один из кандидатов от «старых» республиканцев, Эндрю Джексон, получивший наибольшую поддержку избирателей, посчитав решение Конгресса несправедливым, практически сразу после выборов начал формировать свою партию, на основе одной из фракции демократических республиканцев, которая начиная с 1832 г. закрепила за собой название Демократической партии (Democratic Party). В 1828 г. Эндрю Джексон победил на выборах действующего Президента Джона Куинси Адамса, открыв новый период в истории США, названный американским историком Робертом Маккормиком «партийным периодом».⁶⁵

«Новые» республиканцы, представителем которых был проигравший на выборах Президент Адамс, вскоре после выборов стали называться национальными республиканцами (National Republican Party). А с 1834 г. после присоединения к ним порвавшего с Джексонем и подавшего в отставку с поста вице-Президента Дж. Кэлхуна, национальные республиканцы начали использовать название «виги», имя, которое еще во времена американской революции дали себе американские патриоты, как бы в противовес английским тори⁶⁶. Национальные республиканцы считали себя такими же патриотами, выступающими уже против всевластия Президента Джексона, поэтому название «виги» прочно закрепилось за ними и с 1840 г. стало официальным названием оформившейся партии во главе с Генри Клеем, противостоящей Демократической партии.

Однако процесс формирования фракции внутри каждой из партий вскоре разгорелся с новой силой. Разногласия достигали такой силы, что лидерам партий не всегда удавалось выставить единого кандидата от партии на выборах.

⁶³ Южная Каролина перешла к всеобщему избранию коллегии выборщиков в 1860г. С 1969 г. штат Мэн, а с 1991 г. штат Небраска стали избирать двоих выборщиков прямым всеобщим голосованием на уровне штата, а оставшихся всеобщим голосованием в каждом избирательном округе штата.

⁶⁴ McCormick R.L. The Party Period and Public Policy. American Politics from the Age of Jackson to the Progressive Era. N.Y., 1986.--P.164. Позднее однако, судя по данным, указанным в книге американского историка Макгреппа "The Decline of Popular Politics. The American North. 1865-1928.", в связи с введением в 1890-1900-х гг. южными штатами избирательного налога и ценза грамотности, число избирателей участвовавших в выборах с 1900 по 1916 г. сократилось до 75%, а в 1920 и 1924 гг. – до 58%. – McGerr M.E. The Decline of Popular Politics. The American North. 1865-1928. N.Y., 1986. – P.7

⁶⁵ McCormick R.L. Op.cit. P.156

⁶⁶ Английские виги выступали против узурпации власти королями-католиками династии Стюартов. Американские виги объединились против узурпации власти Президентом Джексонем.

Основной причиной внутренних разногласий стал вопрос о рабстве. В отличие от Демократической партии, которая, несмотря на периодические выходы и возвращения какой-нибудь из фракций, сохранила свое ядро, виги раскололись на антирабовладельческую и рабовладельческую фракции. Первая из них, вместе с частью отколовшихся демократов из южных штатов и партией Фри сойл⁶⁷ составила в 1854 г. вторую основную партию в формирующейся двухпартийной системе США – Республиканскую (Republican Party).

2.2. Сила партийной организации

С этого времени двухпартийность стала отличительной чертой американской политической системы. Две основные партии стали одним из центральных элементов политической системы. С одной стороны, они образовывали стержень, вокруг которого формировались политические институты. С другой стороны, они политически организовывали общество, которое очень скоро стало делиться на сторонников демократов и республиканцев.

Демократическая и Республиканская партии доминируют на политической арене США уже на протяжении полутора веков. За это время контроль над исполнительной и законодательной ветвью власти переходил то к одной, то к другой партии. Помимо доминирования на федеральном уровне демократы и республиканцы делят между собой контроль и на уровне штатов, и на местном уровне. Здесь на протяжении всей истории сохраняются как чисто демократические или республиканские штаты и города, так и те, которые в разные годы отдают предпочтение одной из двух партий.

В целом за этот период республиканцы занимали Президентский пост 90 лет, а демократы 62 года. В то время как Конгресс контролировался республиканцами 64 года, а демократами 69 лет. При этом, если следовать логике цикличности американской истории, о которой говорил Артур Шлезингер –мл., то период доминирования республиканцев, сменялся периодом демократического контроля, за которым вновь приходила эпоха республиканцев⁶⁸. Так с конца XIX века до начала 30-х годов XX века республиканцы прочно удерживали контроль над институтами власти. Великая депрессия 30-х годов ознаменовала начало длительного демократического доминирования. Так называемый «новый курс» Ф.Рузвельта (1933-1944 гг.) объединил в рамках демократической партии белых южан, представителей этнических меньшинств, фермеров, наемных рабочих и либералов вплоть до 60-х годов XX в. Затем республиканцам опять вплоть до 1990-х годов удалось получить практически безраздельный контроль над исполнительной ветвью власти. Президентство Билла Клинтона стало новой победой демократов, за ним в Белый Дом пришел опять республиканец Джордж Буш-мл. и наконец, с победой Барака Обамы в 2008 г. исполнительная власть перешла снова под контроль Демократической партии.

При этом, как пишет российский американист Владимир Согрин, обе партии придерживаются сложившихся еще в первые годы существования двухпартийности негласных принципов консенсуса, преемственности и альтернативности⁶⁹. Консенсус предполагает безоговорочное принятие обеими

⁶⁷ Free Soil Party – радикально-демократическая партия фермеров образовавшая после войны США с Мексикой (1846-1848) из противников распространения рабства на присоединенные территории от Демократической партии и вигов. Вошла в состав левого радикально-демократического крыла республиканской партии при ее создании в 1854г.

⁶⁸ Schlesinger A. M., Jr. Op.cit.

⁶⁹ Согрин В.В. Политическая история США. М., 2001.-- с. 112

партиями основ американского общества: частной собственности, разделения властей, федерализма, республиканизма и политического плюрализма. Преемственность и альтернативность предполагают принятие наследия предыдущей правящей партии и параллельное выдвижение собственной программы новых действий⁷⁰.

Принципиальное согласие с базовыми принципами существующей политической системы приводит к тому, что основной задачей партии видят ее поддержание, развитие и усовершенствование. Наличие общей задачи нередко приводит к тому, что крупные реформаторские идеи переходят от одной партии к другой. Идея как будто проходит цикл проверки и усовершенствования: рождается в одной партии, которая, контролируя властные структуры, пытается ее реализовать, затем перехватывается оппозиционной партией, с ее приходом к власти усовершенствуется и начинает давать свои результаты.

Так Франклин Рузвельт шел на выборы в 1932 г. с доктриной «нового курса», направленной на реформирование экономической, социальной и политической системы после Великой депрессии⁷¹. Эта доктрина предполагала усиление государственного регулирования экономики, а также расширение социальной роли государства. Рузвельт считал, что поскольку возникновение собственности непосредственно связано с государством, то именно государство ответственно за ее распределение и обязано бороться с концентрацией права частной собственности в руках узкой верхушки за счет лишения ее основной массы населения. В 1950-е годы Республиканская партия сформулировала доктрину нового республиканизма, наиболее полно развитую в книге ближайшего советника Президента Эйзенхауэра – Артура Ларсона «Республиканец вглядывается в собственную партию», которая развила социальную идею «нового курса». Наибольшее развитие новый республиканизм получил в период Президентства Ричарда Никсона, который в своей программе выступал за расширение социальной и медицинской помощи пожилым и малоимущим.

Также идея «третьего пути» демократа Клинтона и попытка создания им партии новых демократов, которая объединила бы электорат обеих партий, впервые появилась у Рейгана, который заявил о создании новой республиканской партии, призванной объединить американцев. Именно Рейган первый объявил войну «большому правительству», которую Билл Клинтон сделал одним из ключевых элементов в своей программе сокращения дефицита бюджета. Позднее лозунги Клинтона о необходимости отказа от радикализма и о национальном единстве были подхвачены республиканцами, которые во время Президентской кампании Дж. Буша-мл. в 2000 г. развили доктрину «сострадательного консерватизма». Война с «большим правительством» была вновь объявлена

⁷⁰ Несмотря на соблюдение этих принципов, на сегодняшний день Демократическая и Республиканская партии значительно отличаются друг от друга. Республиканская партия стала более консервативной с 1980-х гг. В частности, это касается ее критического отношения к государственной помощи наиболее бедному населению и этническим меньшинствам, к повышению налогов, к расширению власти профсоюзов. Кроме того, это предполагает акцент на семейных ценностях и религиозности. Демократическая партия напротив выступает за расширение помощи меньшинствам и наименее обеспеченным слоям населения и увеличение всевозможных социальных программ. В целом, основное отличие между демократами и республиканцами можно описать их отношением к участию государства в решении проблем общества.

⁷¹ Проблематика Нового курса Франклина Рузвельта широко исследуется в российской американистике, в частности такими авторами как Э.А. Иванян, Е.И. Королькова, В.Л. Мальков, А.С. Манькин, В.О. Печатнов, В.В. Согрин, А.Н. Уткин

республиканцами после победы на промежуточных выборах 2010 г., в то время как Обама широко использует идею «третьего пути» в своей повестке дня.

При этом такой перехват идей и лозунгов друг друга вовсе не исключает жесткой взаимной критики, даже, наоборот, оно скорее провоцирует публичное противопоставление друг другу.

Само такое переплетение в идейном плане возможно ввиду идейной неоднородности обеих партий. Несмотря на то, что в обществе демократов связывают с либерализмом, а республиканцев с консерватизмом, в обеих партиях есть всегда как крайне правые, так и крайне левые, а также центристы. Время от времени одна из фракций настолько усиливается, что берет верх в партии, а ее лидер пытается трансформировать всю партию, что нередко провоцирует оппозицию со стороны других фракций.

Так, период президентства Франклина Рузвельта связан, помимо всего прочего, с леволиберальной волной трансформаций Демократической партии. Одной из целей Рузвельта было коренное изменение партии – превращение из более консервативной в более либеральную. Прежде всего, Рузвельт начал укреплять леволиберальное крыло партии, которое и поддерживало на протяжении его президентства все его начинания. Консерваторы, составлявшие большинство партии, очень скоро перешли в открытую оппозицию Президенту и неоднократно поддерживали республиканцев в противостоянии реформаторским предложениям Президента. В результате, за время президентства Рузвельта в партии развился внутренний конфликт между усилившимися леволибералами и консерваторами. Внутрипартийное противостояние Рузвельту достигло своей высшей точки после выборов в Конгресс в 1938 г., которые уравнили число либералов и консерваторов, что значительно осложнило задачу Рузвельта по осуществлению реформ. Консервативная фракция демократов, блокируясь с Республиканской партией, серьезно ослабила социальный заряд реформ. В частности, такая коалиция помешала Рузвельту провести судебную реформу, задуманную им с целью ограничения власти консервативных судей Верховного суда, блокирующих его реформы⁷².

Во второй половине 40-х годов разногласия внутри Демократической партии усилились и привели к расколу: от партии отделились крайне левые, образовав во главе с Генри Уоллесом Прогрессивную партию⁷³. Крайне правые также предпринимали попытку объединиться в независимую партию, которая закончилась выходом некоторых консерваторов из партии. В частности, лидер южан, составлявших наиболее консервативную часть партии, Стром Термонд вышел из партии и в 1948 г. выставил свою кандидатуру на Президентских

⁷² Верховный Суд, состоящий в основном из консерваторов, противостоял реформам Рузвельта, отменив в 1935 г. 11 важнейших законов Нового курса. В 1937 г. Рузвельт направил в Конгресс «План укомплектования» Верховного суда, предполагавший расширение его состава на 6 мест, с 9 до 15 человек. Это позволило бы Рузвельту ввести в Верховный суд достаточное число либералов. Конгресс отклонил предложение Президента, однако самого предложения такого законопроекта оказалось достаточно для того, что бы Верховный суд пошел на уступки Президенту и вскоре признал конституционными большинство ранее заблокированных им законопроектов, в частности Национальный акт о трудовых отношениях и Закон о социальном обеспечении.

⁷³ Генри Уоллес (Wallace, Henry Agard) – представитель либерального крыла демократической партии. В 1933-40 гг. в администрации Ф.Рузвельта был министром сельского хозяйства, затем вице-Президентом. В 1945-46 гг. был министром торговли, однако Гарри Трумэн освободил его от этой должности за критику холодной войны. В 1947 г. был одним из организаторов Прогрессивной партии (Progressive Part), из которой вышел в 1950 г. после выступления ее представителей против войны в Корее.

выборах, выступая за сохранение расовой сегрегации и расширения прав штатов⁷⁴.

Между тем заложенная Рузвельтом тенденция к либерализации Демократической партии сохранилась, создав ей тот самый либеральный имидж, который характеризует ее и сегодня, несмотря на сокращение числа левых либералов в ее составе. Кроме того, политика Франклина Рузвельта привела к серьезному изменению социальной базы Демократической партии: из сельско-провинциальной она стала преимущественно городской, при этом ее поддерживает 60 % среднего класса.

Идейное многообразие Демократической и Республиканской партий позволяет им включать в себя различные течения, появляющиеся в обществе, что во многом объясняет отсутствие постоянной третьей партии в США. В течение всего времени существования двухпартийной системы ни одна третья партия не победила на Президентских выборах. При этом доминирование двух основных партий не исключает существование третьих партий в принципе. Напротив, их всегда было много и спектр их достаточно широк -- от большого числа независимых партий, партий зеленых, до христианской, социалистической, либеральной, коммунистической и даже фашистской партии. Большинство этих партий появлялось в период резкого обострения какой-либо отдельной проблемы или в результате особо активной деятельности относительно сильного политического деятеля, недовольного своим положением в рамках одной из основных партий.

Ярким примером этому служит карьера Теодора Рузвельта⁷⁵. В начале 1900-х годов в США стало развиваться общенациональное движение за социальные и политические реформы, названное прогрессистским. Эта тенденция повлияла и на внутреннее развитие Демократической и Республиканской партии, в рамках которых в 1908-1912 гг. сформировались реформистские группы, выступавшие за включение в партийные платформы пунктов о социальных, экономических и политических преобразованиях. Демократическая партия довольно скоро поддалась напору реформистских групп и включила в свою программу требования усиления антимонопольного законодательства, введения федерального подоходного налога, совершенствования существующего закона о конкурсном замещении федеральных должностей. В 1912 г. в предвыборную платформу кандидата от демократов Вудро Вильсона было также включено требование введения прямых первичных выборов кандидатов в президенты. Республиканцы оказались менее склонны уступать реформистским течениям.

Теодор Рузвельт был одним из ведущих деятелей -- реформаторов Республиканской партии. В 1901 г., будучи вице-премьером, он сменил на президентском посту убитого Президента Мак-Кинли. Будучи Президентом, активно противостоял консервативному курсу Республиканской партии, осуществляя намеченные им реформы. Республиканская консервативная оппозиция не помешала ему остаться в истории США одним из реформаторов наравне с Вудро Вильсоном. Например, именно благодаря его активным действиям, в частности по привлечению народной поддержки, в 1906 г. был одобрен один из антимонопольных законов -- закон Хэпберна, регулировавший железнодорожные компании. Теодор Рузвельт придерживался широкой трактовки

⁷⁴ Стром Термонд (Thurmond, Strom) с 1947-1951 гг. Был губернатором штата Южная Каролина, с 1956 г. -- сенатор от этого штата, переизбран в Сенат в 1990 г. в возрасте 87 лет, в 1996 г. в возрасте 93 лет стал держателем рекорда долголетия среди сенаторов. Оставался членом Сената почти до самой смерти. Умер в 2003 г. С 1964 г. член Республиканской партии.

⁷⁵ Иванян Э.А. Белый дом: Президенты и политика. М., 1976.

полномочий Президента, считая, что исполнительная власть должна доминировать над законодательной. Так он считал, что Президент имеет право широкой законодательной инициативы. Американские политологи С. Милкис и М. Нелсон считают, что Теодор Рузвельт положил начало практики использования национальной поддержки в противостоянии с другими ветвями власти⁷⁶.

Однако его активная реформаторская деятельность привела к тому, что новым кандидатом на Президентский пост республиканские лидеры выдвинули более консервативного Уильяма Тафта. В результате, вскоре после выборов, на которых победил именно республиканский кандидат, в Республиканской партии произошел раскол, и на базе реформистской фракции Теодор Рузвельт сформировал Прогрессивную партию (Progressive Party). В 1912 г. она выдвинула Т.Рузвельта своим кандидатом в Президенты. Прогрессисты включили в свою программу требование наделения избирателей правом вносить поправки в конституцию, отзывать депутатов и принимать на референдуме все важные законы. Но в отличие от демократов прогрессисты настаивали на сохранении монополий, которые, по их мнению, упорядочивали экономическое развитие. На выборах 1912 г. Теодор Рузвельт проиграл демократическому кандидату Вудро Вильсону, оставив, при этом, далеко позади себя республиканского кандидата Уильяма Тафта. Как только одна из партий – Демократическая среагировала на назревшую в обществе необходимость изменений и предложила адекватные им ответы, партия прогрессистов оказалась вытиснута двумя основными партиями, даже, несмотря на сильных лидеров.

История самой Прогрессивной партии ярко демонстрирует одну из наиболее вероятных возможностей для третьей партии быть услышанной и соперничать с двумя основными партиями – успеть раньше демократов и республиканцев отреагировать на изменившиеся в обществе тенденции или появившуюся проблему и предложить свое решение. На волне реформаторских течений в обществе в 1906-1912 гг. ей удалось добиться относительного успеха в обществе. Прогрессисты сыграли роль побудительной силы, отразившей настроения общества, которая заставила трансформироваться одну из двух основных партий. Когда Роберт Лафоллетт в 1924 г. выставил свою кандидатуру от преобразованной Прогрессивной партии (Progressive Party of 1924) на Президентских выборах, его партии уже не нашлось места рядом с республиканцами и демократами, которые уже давно скорректировали свои программы в соответствии с изменившимися условиями. Несмотря на послевоенное усиление консерватизма, и определенного отката в достижениях реформистской эпохи, прогрессистская партия уже исполнила свою роль, и Лафоллетт смог набрать только 16,6% голосов (в 1912 г. Теодор Рузвельт набрал 27,4% голосов)⁷⁷.

Последний пример такого успеха третьей партии мы можем наблюдать сегодня. В ходе предвыборной кампании 2010 г. на политической арене появилось правоконсервативное движение Tea Party. По всей видимости, экономический кризис усилил правоконсервативные настроения среди американцев, и даже республиканская предвыборная платформа показалась части общества недостаточно консервативной и радикальной для борьбы с кризисом. Этим воспользовалось новое движение, которое очень быстро стало настолько популярным, что многие из ее членов победили на выборах в Конгресс в качестве

⁷⁶ Milkis S.M., Nelson M. The American Presidency. Origins and Development. 1776-1993. Washington, 1999.-- P. 208.

⁷⁷ Бьюэлл. Э. Архаичны, но адаптивны: о политических партиях США. (Сверясь с «классическими» оценками). – Полис. Политические исследования.—1996.-- №3.-- С. 101.

кандидатов от Республиканской партии. Такое пополнение состава партии неизбежно привело к усилению ее правоконсервативного крыла, которое после победы республиканцев оказывает доминирующее влияние на повестку дня республиканского Конгресса.

В основе успеха новой партии может лежать и сочетание нескольких факторов. Например, Американская независимая партия (American Independent Party), созданная в 1968 г., под Президентские выборы была обязана своей популярностью активности и амбициозности её лидера – Джорджа Уоллеса⁷⁸, жесткой географической привязке к южным штатам и остроте поднимаемой ею проблемы гражданских прав. Джордж Уоллес, бывший губернатор штата Алабама, сторонник сохранения расовой сегрегации, вышел из демократической партии и в 1968 г. организовал свою Американскую независимую партию, выступая с праворадикальными требованиями. Джордж Уоллес считал, что демократическая партия сделала слишком много уступок чернокожим американцам, и в этом нашел поддержку у многих белых южан. На Президентских выборах 1968 г. он набрал около 10 млн. голосов – 13,5 %⁷⁹. Однако популярность Американской независимой партии резко упала после выхода Уоллеса из партии, и постепенно партия сошла с политической арены.

Таким образом, до сих пор третьи партии так и не стали независимыми элементами партийной системы и самостоятельными игроками политического процесса. Скорее они существуют как неизбежные попутчики демократов и республиканцев, ими же и порожденные. Они возникают по случаю и также исчезают, сменяя друг друга на политической арене. Хотя за недолгий период своего существования они могут оказать значительное влияние на две основные партии. Так это было с Популистской партией (Populist Party)⁸⁰, бывшей одной из первых партий радикально-демократического движения 1900-х годов и, нашедшей потом свое место в Прогрессивной партии, повлиявшей на трансформацию демократической партии. Характерна история Американской партии (American Party), созданной в 1887 г. в период роста антимигрантского движения. В 1887 г. она стала реальной силой – ее поддерживал миллион человек. На выборах в штате Пенсильвания она набрала 40% голосов. Успех ее повлиял на партию вигов. Многие из вигов стали переходить в Американскую партию, что усилило наметившийся к тому времени внутрипартийный раскол и привело к радикальной партийной перегруппировке, закончившейся формированием Республиканской партии, вобравшей в себя Американскую партию. Наконец, успех Tea Party, бесспорно привел к усилению консервативных настроений в Республиканской партии и способствовал еще большей поляризации партий в Конгрессе.

⁷⁸Wallace George (Джордж Уоллес) – политический деятель. В 1962 г. был избран губернатором штата Алабама как демократ-консерватор. Выступал за сохранение сегрегации и за широкое толкование прав штатов. После неудачи на выборах в 1968, в 1970 и 1974 гг. вновь выдвигался на пост губернатора, а в 1972 и 1976 пытался добиться выдвижения от Демократической партии на Президентский пост. Во время предвыборной кампании 1972 г. на него было совершено покушение, в результате которого он был частично парализован. В 1982 г. был вновь избран на пост губернатора. В 1986 г. ушел из политики.

⁷⁹Бьюэлл. Э. Указ. соч.-- С.101.

⁸⁰ Populist party – Популистская партия – фермерская политическая партия, созданная в 1891 г. Выступала с радикальными предложениями демократизации политической системы, многие из которых нашли потом свое место в программе демократической партии и получили законодательное воплощение: прямые выборы сенаторов, вице-Президента и Президента, право законодательной инициативы народа, право на отзыв Конгрессменов и судей. В 1892 г. партия набрала более миллиона голосов избирателей. В 1896 г. партия перестала представлять собой самостоятельную политическую силу.

Примером того, как появление достаточно популярных третьих сил может стимулировать демократов и республиканцев на включение в свои программы новых вопросов может служить подъем праворадикальных и леворадикальных течений в 1930-х годах. В частности, особой популярностью добилась политическая организация, возглавляемая сенатором легислатуры штата Луизианы и его бывшим губернатором Хьюи Лонгом, «Разделим наши богатства». Основным содержанием программы организации было предложение конфисковать частные состояния, превышавшие 8 млн. долл., и распределить их между бедняками. Среди леворадикальных течений наибольшую популярность среди населения получили социалистическая и коммунистическая партия. На Президентских выборах 1932 г. лидер социалистов Норман Томас получил около 900 тыс. голосов и занял третье место, а лидер коммунистов Уильям Фостер получил 102 тыс. голосов и занял четвертое место.⁸¹ Однако этот всплеск леворадикальных и праворадикальных партий и движений очень быстро закончился, потому что находящаяся у власти демократическая партия включила в свою платформу ряд популярных требований тех и других, завоевав, таким образом их электорат. Скорее всего, включение современными лидерами Республиканской партии праворадикальной повестки Tea Party в программу партии также приведет к постепенному падению популярности этого движения в обществе.

Между тем, две главные партии не в полной мере контролируют электоральный процесс, оставляя таким образом некоторые возможности для третьих сил проявить себя. На президентских выборах их соперниками часто выступали своего рода временные коалиции, созданные под выборы, конкретного кандидата, добивавшегося иногда неплохих результатов. Особенно ярко эта тенденция независимых кандидатов проявилась в XX в. Пять независимых кандидатов на президентских выборах набирали более 6% голосов. В 1912 г. Теодор Рузвельт набрал 27,4% как кандидат Прогрессивной партии. В 1924 г. сенатор от штата Висконсин Роберт Лафоллетт набрал 16,6% голосов, представляя обновленную Прогрессивную партию. Губернатор штата Алабамы Дж. Уоллес в 1968 г. набрал 13,5% голосов, создав Американскую независимую партию. В 1980 г. конгрессмен-республиканец от штата Иллинойс Джордж Андерсон набрал 6,6% голосов, после того как ему не удалось выдвинуться от Республиканской партии и он создал независимую партию Национальное единство (National Unity). И, наконец, в 1992 г. техасский миллиардер Росс Перо, призывая к борьбе с чрезмерными государственными расходами и бюрократией, привлек к себе как либеральных, так и консервативных избирателей и набрал на выборах 18,9% голосов⁸².

Маленькая партия позволяет политике заявить о себе, обозначить свое место на политической арене. Это стало одной из центральных функций политических объединений и независимых партий, которые, не добиваясь значительных успехов, оставаясь в тени, тем не менее, продолжают дополнять двухпартийность.

В основе такой двухпартийности лежит одномандатная мажоритарная избирательная система. В условиях, когда каждое из оспариваемых на выборах в Конгресс или избирательные собрания штатов мест отдается кандидату, набравшему наибольшее число голосов, почти неизбежно побеждает республиканец или демократ. На президентских выборах этот принцип обеспечивается различением голосов избирателей и выборщиков. Каждому штату положено иметь столько выборщиков Президента, сколько его представляют

⁸¹ Согрин В.В. Указ. соч.-- С. 285.

⁸² Бьюэлл Э. Указ. соч.-- С. 101.

членов палаты представителей и сенаторов в сумме. Голоса же всех выборщиков отдаются тому кандидату, кто получает большинство голосов избирателей. Такая избирательная система делает голоса, поданные за независимых кандидатов, просто потраченными зря. Об этом не забывают напоминать кандидаты от двух основных партий.

Кроме того, многие законы, непосредственно касающиеся избирательного процесса, осложняют участие в выборах третьим партиям. Например, законы о финансировании избирательных кампаний 1971-1979 гг. в большей степени отвечают интересам демократов и республиканцев. В частности, кандидат от третьей партии на Президентских выборах получает финансирование только после проведения первичных выборов⁸³, на которых он должен получить не меньше 5% голосов. Кандидаты же от двух основных партий располагают необходимыми средствами сразу же после выдвижения⁸⁴.

Таким образом, в современной политической системе США за политическими партиями закрепились следующие функции:

⁸³ Проблема первичных выборов в США в частности исследовалась российским американистом Ю.А.Ивановым.

Система первичных выборов не заложена в Конституции США. Этот существующий в настоящее время метод, с помощью которого партии выдвигают своих кандидатов на те или иные выборные места появился только во второй половине XX в. До этого выдвижение кандидатов осуществлялось на партийных съездах сначала только партийными лидерами, а начиная с 30-х гг. XIX в. делегатами от штатов. Участников таких съездов выбирали партийные боссы. Такая заведомо недемократичная процедура привела к волне протестов и выступлений в пользу проведения реформ, которые позволили бы рядовым сторонникам партии принимать участие в выборах участников съездов. Впервые прямые первичные выборы были проведены демократической партией в графстве Кроуфорд, штат Пенсильвания в 1842 г. В 1866 г. законы о первичных выборах были приняты штатами Нью-Йорк и Калифорния, а потом и другими. Однако до XX века эти законы носили рекомендательных характер. Первый закон об обязательных первичных выборах на всех уровнях была принят в штате Миннесота в 1899-1901 гг. К 1917 г. большинство штатов законодательно закрепили обязательное проведение первичных выборов. В этот же период были приняты законы о проведении первичных Президентских выборов. В 1901 г. такой закон был принят в штате Флорида, в 1905 г. – в Висконсине, в 1910г. – в Орегоне, а к 1916 г. такие законы действовали в 26 штатах. Однако после Первой мировой войны началась откатная волна и к 1936 г. только около 10 штатов сохранили такую систему проведения президентских кампаний. Окончательное установление системы первичных президентских выборов произошло во второй половине XX в. Первой первичные президентские выборы провела Демократическая партия. В 1968 г. она первая ввела определенные правила проведения первичных выборов, которые касались времени проведения выборов, пропорционального представительства согласно полученному количеству голосов, равного представительства мужчин и женщин в делегации на съезде. Руководствуясь Конституцией, каждая партия сама устанавливает правила проведения первичных выборов. Существуют открытые первичные выборы, в которых могут принять участие все избиратели, независимо от партийной принадлежности, и закрытые первичные выборы, в которых соответственно могут принять участие только сторонники данной партии. Кроме того, существуют прямые первичные выборы, на которых избиратели выбирают непосредственно кандидата от партии на выборную должность; а также косвенные первичные выборы, на которых избиратели выбирают делегатов на национальный конвент, на котором уже будет выбран кандидат от партии. Большинство штатов проводят прямые первичные выборы, а косвенные первичные выборы используются некоторыми штатами в основном только во время президентских выборов. При этом каждый штат может по-разному сочетать и прямые и косвенные первичные выборы. Во время президентских выборов выбранные тем или иным образом кандидаты от партии определяются окончательно уже на национальном партийном Конгрессе. При этом до сих пор сохраняются окончательные первичные выборы, когда кандидата избирает узкая группа партийных лидеров. Население штата участвует в таких первичных выборах только на первом этапе, избирая кандидатов для участия в съезде следующего этапа.

⁸⁴ Интернет ресурс <http://www.campaignfinancesite.org/history/financing1.html>.

1. Организация и регулирование политического процесса. Обе партии играют основную роль в организации и проведении выборов, выработке и продвижении программ и платформ социально-экономического и политического развития нации, рекрутировании политической элиты. Они заинтересованы в сохранении установленных правил игры и потому препятствуют появлению политического насилия и различных политических движений, угрожающих нормальному функционированию системы.

2. Обеспечение связи политических институтов различных уровней.

3. Обеспечение способности политических институтов адаптироваться к изменяющимся социально-экономическим характеристикам общества.

4. Формулирование социально-экономических и политических интересов и настроений тех групп населения, которые они представляют.

5. Формирование единой национальной политической культуры, основанной на ценностях либерализма и консерватизма, которая обеспечивает поддержание и развитие основ американского общества.

Вопреки первоначальному замыслу отцов-основателей уже более 150 лет Демократическая и Республиканская партии образуют каркас американской политической системы. На протяжении всех этих лет сложились более или менее устойчивые политические ориентации определенных групп избирателей, которые можно ассоциировать с предпочтениями в пользу демократов или республиканцев. Для наименее информированных и заинтересованных в политической жизни партийная принадлежность служила наиболее простым инструментом в определении своих взглядов и самым лучшим ориентиром в политической системе своей страны.

Иначе говоря, общество поделилось на либералов и консерваторов, первые были склонны поддерживать демократов, в то время как вторые считались электоратом республиканцев. При этом обе группы общества, так же как и сами партии поддерживали базовые принципы функционирования политической системы, такие как федерализм, республиканизм, политический плюрализм и рыночная экономика. Но в разные периоды появлялись вопросы, которые их разъединяли, такие как государственное регулирование экономики, социальная роль государства, расово-этническая и иммиграционная политика, моральные и культурные ценности. Однако такие расхождения также оставались в рамках заданной дихотомии – демократы / республиканцы.

Такая партийная привязка политических предпочтений граждан придает уверенность, как выбранным лидерам, так и обеим партиям в целом, которые знают, что всегда могут рассчитывать на поддержку определенной части населения.

Существующая партийная система вполне может быть названа «жесткой» двухпартийной системой, поскольку она психологически настраивает избирателя на выбор только между двумя политическими партиями. С учетом довольно мощных воздействий со стороны средств массовой информации, которые тоже подают предвыборные тематики в контексте соперничества двух основных партий, избиратель должен обладать довольно высокой степенью независимости взглядов и широким политическим кругозором, чтобы выйти за рамки двухпартийного видения сложившейся политической и социально-экономической ситуации. В совокупности с механизмами финансирования, которые тоже строятся в соответствии с двухпартийным принципом, это означает существенное сужение реального пространства свободы выбора гражданина при голосовании (конечно

юридически «жесткость» данной системы довольно условна, потому что конституционно политический выбор граждан не ограничен).

Двухпартийная система обеспечивает большинство мест в органах власти представителям то одной, то другой партии.

В то же самое время доминирование двухпартийного типа политического пространства трансформируется на уровне властных институтов их организационно-кадровыми особенностями. Направленные на электоральный процесс американские партии представляют собой, прежде всего, инструмент формирования органов власти всех уровней в рамках избирательного процесса. Это приводит к тому, что на практике депутаты Конгресса представляют в основном две партии, также как органы власти на уровне штатов и на местном уровне в основном состоят из демократов и республиканцев. Партийная принадлежность, таким образом, единым стержнем проходя через все уровни власти, обеспечивает своеобразную основу вертикальной связи органов власти. Неудивительно, что многие политологи называют правительство США партийным⁸⁵.

По сути, партии скрепляют вместе различные части конституционно разделенных органов власти. Отцы-основатели с целью обеспечения свобод личности максимально разграничили властные полномочия институтов власти, что значительно усложнило координацию различных структур. Партии же стали необходимым связующим звеном, компенсируя тем самым негативные проявления заложенной системы разделения властей. В то время как соперничество между законодательной и исполнительной ветвями власти, а также в рамках каждой из них неизбежно, партийная принадлежность на протяжении столетий служила основой для сотрудничества. Таким образом, партийная принадлежность как будто представляет более универсальный принцип политической идентификации представителей законодательной и исполнительной ветвей власти.

Служат они универсальной организационной силой и на уровне общества, объединяя в две группы казалось бы противоположные социальные элементы. Так, например, осуществление Демократической партией после победы на выборах 1932 г. программы «нового курса», направленной на проведение экономических и социальных реформ, привело к формированию так называемой демократической коалиции «нового курса». Она включала в себя такие разные группы общества как афроамериканцы и белые южане, расово-этнические меньшинства, городские и сельские средние слои, нижние социальные слои и профсоюзы⁸⁶.

⁸⁵ Polin R. The Role of the American Party System//The Freeman, a publication of The Foundation for Economic Education-- May 1984.-- Vol.34.-- no. 5

⁸⁶ Коалиция «нового курса» объединяла различные группы населения, которые поддерживали Демократическую партию с 1932 г. по 1964 г., обеспечивая ей на протяжении всего этого периода статус партии большинства. Выборы 1932 г. относятся американскими исследователями к так называемым критическим выборам. Критическими выборами специалисты, начиная с американского профессора В.Ки, посвятившего им статью 1955 г. «Теория критических выборов», называют такие выборы, которые приводят к серьезным переменам в расстановке и соотношении основных политических сил и изменению политического курса. Одним из важных следствий критических выборов является партийно-политическая перегруппировка, которая включает в себя изменения социального состава электората двух партий и изменение соотношения политического веса и влияния Демократической и Республиканской партии. Так в коалицию «нового курса» вошли не просто совершенно разные группы населения, она включила в себя группы, ранее относящиеся к республиканскому электорату. Афроамериканское население, поддерживающее с момента получения права голоса в 1870 г. республиканцев, поскольку они всегда выступали за отмену рабства, стали одним из значительных элементов социальной базы демократов, поддерживая их

Однако во второй половине XX века американская партийная система вступила в полосу изменений. В 60-70-е годы XX века американские партии пережили глубокую трансформацию. С тех пор они остаются постоянным объектом критики. В литературе появился тезис об архаичности и недемократичности партий. Тема упадка американских партий стала неизменным элементом многочисленных исследований партийной системы США⁸⁷. Однако, возможно заявления о кризисе партий слишком пессимистичны. Можно предположить, что слабость партий в какой-либо из сфер не означает автоматическое ослабление позиций партий в политическом процессе в целом. Соответственно слабость партий в электоральном процессе не обязательно чревата слабостью роли партий в институтах власти. Американская история свидетельствует, что партии могут быть одновременно сильными в одних вопросах и слабыми в других.

Традиционно, американские исследователи, оценивая влияние американских партий, берут за основу схему, предложенную В.О. Ки⁸⁸. Еще в 1942 г. он выделил три центральные характеристики, определяющие значимость партий в политической системе. Во-первых, это организационная мощь партий, то есть существование сильной организационной структуры политических партий. Во-вторых, это роль партий в электоральном процессе и способность партий определять политические предпочтения граждан. И, наконец, это место партий в правительственных институтах, то есть степень влияния партий на организацию и функционирование правительственных институтов, а также на процесс выработки и принятия решений.

Прежде всего, необходимо посмотреть, что собой представляют партийные организации двух ведущих американских партий. Структурным центром обеих партий начиная с середины XIX века являются национальные комитеты (National Committee). Демократы создали свой комитет в 1848 г., республиканцы в 1856 г.

политику по уравниванию прав белого и черного населения. Также благодаря своей социальной политике демократы приобрели поддержку различных этнических групп, а также католиков и иудеев. Политика, направленная на укрепление и усиление профсоюзов, сделала профсоюзы одним из сильных элементов социальной базы демократов. В тоже время социально-экономические реформы Рузвельта обеспечили Демократической партии поддержку рабочих. Западные штаты, также как южные штаты стали в коалиции «нового курса» бастионом Демократической партии. Коалиция «нового курса» обеспечила демократам победу на семи из девяти президентских выборах, а также контроль в обеих палатах Конгресса на протяжении всего этого периода. Конец ей положила новая партийно-политическая перегруппировка, произошедшая во второй половине 60-х гг., ознаменовавшаяся очередными критическими выборами 1968 г. В частности южные штаты сначала поддержали республиканца Барри Голдуотера в 1964 г, а в 1968 г. лидера Прогрессивистской партии Джорджа Уоллеса. После этих выборов южные штаты стали считаться республиканской электоральной базой, а восточные штаты, всегда составлявшие основу республиканской социальной базы, стали поддерживать Демократическую партию. Рабочие и городское население также перешли в социальную базу республиканцев, а основой демократической социальной базы стали расовые и этнические меньшинства.

⁸⁷ В частности американский политолог Т. Лоуи считает, что обе партии поддерживаются на плаву искусственными средствами, такие как одномандатные округа, простое большинство, финансирование избирательных кампаний. Его поддерживают другие исследователи, отмечая утрату партиями функции выставления кандидата, потерю целеустремленности в организационной работе, утрату лояльности своих приверженцев среди электората и возросшую склонность избирателя голосовать одновременно за обе партии на разных выборах. Такая критика партий встречается, в частности в следующих работах: Lowi T.J. Yes: It is Time for a Third Party in American Politics. – In: Controversial Issues in Presidential Selection/Ed.: G.L. Rose. 2nd ed. N.Y., 1994; Broder D.S. The Party is Over: The Failure of Politics in America. N.Y. 1971; Wattenberg M.P. The Decline of American Political Parties 1952-1988. Cambridge MA, 1990.

⁸⁸ Key V.O. Politics, Parties and Pressure Groups. – N.Y., 1964

В национальные комитеты входили сначала по одному, а с 1920 г. по два представителя от каждого штата, выборы которых полностью контролировались самими штатами. С 1972 г. демократы отказались от равного представительства штатов в национальном комитете. Теперь каждый штат представлен в комитете в зависимости от численности населения и с учетом предыдущей поддержки на выборах кандидата от демократической партии. Избираются представители в региональных комитетах в штатах, а затем уже кандидатуры получают одобрение в национальном комитете.

Центральная фигура в обеих партиях – председатель национального комитета (Chairman of the National Committee). Формально он должен избираться национальным комитетом, но в действительности со второй половины XX века назначение на эту должность зависит от лица, который официально признается партией в качестве ее кандидата на Президентский пост. В результате, председатель национального комитета в случае победы кандидата его партии на выборах, становится наиболее близкой к Президенту фигурой, поддерживающей и помогающей ему в осуществлении его политики, и очень часто так и остается в тени Президента.

Значимость роли председателя национального комитета и его вес в партийной структуре и в политической системе в целом является индикатором значимости и влиятельности партий в политической системе. Исторически на председателя национального комитета ложилась функция обеспечения единства партии, координации деятельности партийных комитетов различных уровней и связи между Президентом – кандидатом от его партии и самой партией. С ослаблением роли партий в 1960 и 1970-х годах Президенты и кандидаты в Президенты стали воспринимать председателей национальных комитетов своими личными подчиненными, которых они могли, как легко назначить на должность, так легко и уволить.

Так, например, Роберт Доул, председатель республиканского национального комитета с 1971 г. по 1973 г. был отстранен с поста Ричардом Никсоном за то, что пытался дистанцировать партию от Уотергейтского скандала. Другим примером подобной тенденции служит предложение помощника Президента Джеймса Картера в 1976 г. провести «картеризацию» демократического национального комитета, выбрав председателя, который будет действовать полностью в соответствии с программой, разработанной сотрудниками аппарата Картера. Такая потеря независимости председателя национального комитета партии была явным признаком слабости самой партии. О начале восстановления роли партий в политической системе в 1980-х годах также свидетельствовало, прежде всего, повышение имиджа председателя национального комитета. Так, Джордж Буш после своего избрания на пост Президента в 1988 г. назначил руководителя своей предвыборной кампании Ли Этуотера именно председателем национального комитета республиканской партии.

Национальный комитет партии, являясь центральным элементом в партийной структуре, не считается высшим партийным органом. Концентрация усилий партий США на электоральном процессе проявляется в том, что на протяжении всей истории существования партий высшим органом в партийной структуре является национальный партийный съезд (Presidential Nominating Convention), который собирается в год выборов Президента и основной функцией которого изначально являлись выборы кандидата в Президенты.

Начиная с президентских выборов 1832 г. и вплоть до 70-х годов XX в., когда праймериз стали наиболее распространенным путем выбора кандидата в

Президенты, именно национальный партийный съезд определял кандидата в Президенты. Именно национальный партийный съезд был первым формальным партийным органом. Несмотря на то, что национальный партийный съезд собирается только раз в четыре года именно он определяет платформу партии и принимает основные решения, касающиеся партии. Национальный комитет же исполняет организационные и координационные функции в период между созывами национального партийного съезда. Помимо утверждения кандидатуры от партии на пост Президента, национальный партийный съезд выполняет функции форума, предоставляя лидерам партии со всей страны и рядовым членам обсудить самые различные вопросы, представив противоположные точки зрения, и часто выработать компромиссное решение по той или иной проблеме⁸⁹.

Помимо национального комитета каждая партия имеет свои национальные комитеты в сенате и в палате представителей⁹⁰. Председатель каждого из комитетов назначается лидерами партий в Сенате и в Палате представителей, которые выбираются после каждых выборов, при этом лидер партии большинства в Палате представителей является спикером палаты.

Кроме того, во время пребывания на посту Президента кандидата соперничающей партии вторая партия формирует неофициальный совет, в состав которого входят избранные члены ветвей власти – представители этой партии. Совет обычно делится на несколько групп, занимающихся конкретными вопросами. Такие советы далеко не всегда положительно воспринимаются, особенно лидерами партий в Конгрессе, которые рассматривают их как конкурирующую силу. Хотя некоторые инициативы советов приветствуются.

На уровне штатов каждая партия также организует свои комитеты. Исторически глава партийного комитета на уровне штата имел достаточно большую власть и был способен повлиять как на выбор губернатора штата, так и на выбор других должных лиц.

Формальную структуру партий дополняют многочисленные официальные, полуофициальные и неофициальные группы, выступающие с их лозунгами. Например, многочисленные молодежные, женские организации, профсоюзы и группы интересов.

Наконец, вокруг каждой из партий членами же партий постоянно формируются экстрапартийные организации, ставящие себе самые различные цели, в том числе реформирование партии.

⁸⁹ До гражданской войны 1861 г. национальные партийные съезды проводились в маленьких зданиях, часто церквях, собирая не более нескольких сотен делегатов. Наиболее популярным местом проведения партийных съездов в этот период был Балтимор. С 1860 г. 24 национальных партийных съезда прошли в Чикаго (14 республиканских и 10 демократических). Проведение Конгрессов спонсируется как федеральными органами, так и властями того города, в котором проводится Конгресс. В современных Конгрессах принимают участие тысячи делегатов, партийные деятели, наблюдатели и представители прессы. При организации Конгресса и выборе места одним из центральных вопросов является возможность обеспечения безопасности в случае проведения протестных движений. Место для проведения Конгресса выбирается национальным комитетом партии за год до проведения Конгресса. На протяжении истории Делегаты на Конгресс выбирались по-разному, начиная с конца 19 века, закрепились два основных метода выбора кандидатов на партийный съезд: кандидатов избирали на партийных собраниях местного уровня или на уровне штата, либо кандидаты назначались губернатором штата. Кроме того, с введением праймериз, кандидаты на съезд стали избираться гражданами.

⁹⁰ Республиканцы в Конгрессе формируют: National Republican Congressional Committee – в Палате представителей и National Republican Senatorial Committee – в Сенате. У демократов в Конгрессе: Democratic Congressional Campaign Committee – в Палате представителей и Democratic Senatorial Campaign Committee – в Сенате.

Так в 1985 г. члены Демократической партии, одним из которых был и Билл Клинтон, организовали совет демократического лидерства. Члены этого совета были обеспокоены чрезмерным преобладанием леволиберальных идей в платформе партии и пропагандировали центристские взгляды, которые вскоре стали основой президентской платформы Клинтона. Остальная часть Демократической партии критически относилась к совету, считая, что он вносит раскол в ряды демократов и опасаясь конкуренции.

Лидеры Демократической партии также были обеспокоены радикальными левыми взглядами, исходящими от так называемой коалиции «Цвета радуги» Джесса Джексона (National Rainbow Coalition)⁹¹. Коалиция, прежде всего, была объединением в поддержку кандидатуры Джексона на президентский пост, но помимо этого она формулировала и конкретные коррективы, которые необходимо было внести в идеологию демократической партии. К ним относились массовое членство в партии, ограничение партийного аппарата до 100 человек, а также поддержка независимых кандидатов в случае, когда кандидаты от демократической партии считались бы неприемлемыми. Для большинства партийных лидеров коалиция Джексона представлялась как реальная угроза партийному единству.

Среди республиканцев также часто формировались организации оппозиционно настроенные по отношению к основной линии, проводимой партией. Например, достаточно активную деятельность вел «Конгрессский клуб» сенатора от Северной Каролины Джесса Хелмса⁹². Клуб придерживался остро консервативной идеологии и своей целью видел «очищение» идеологии Республиканской партии.

В 60-70-е годы прошлого века упоминавшийся выше партийный кризис коснулся, прежде всего, партийной организации. Сила партийной организации во многом была в том контроле, который она имела над кандидатами в органы власти, и, прежде всего, на президентский пост. Сложилась традиция, в соответствии с которой партия была самым распространенным путем выдвижения кандидатов на определенные должности на федеральном уровне, на уровне штатов или на местном уровне. Кандидаты избирались на первичных закрытых внутрипартийных выборах, ограниченным кругом лиц заявивших себя «членами» этой партии. Кандидатов на президентский пост выдвигали на национальных партийных съездах, где собирались делегаты организаций различного уровня одной или другой партии.

С середины XIX в. национальные партийные съезды были полностью подчинены неофициальным партийным лидерам, так называемым партийным боссам. Именно они согласовывали кандидатуру на пост Президента. Фактически, это означало, что процесс назначения кандидатов на выборные должности во многом контролировался партиями. Более того, члены партийного аппарата занимали и невыборные государственные должности, заполнение которых являлось фактически прерогативой партийных лидеров. Республиканцы и демократы, получившие таким образом государственные должности, должны были следовать указаниям партийных лидеров и вносить в зависимости от занимаемой должности соответствующую сумму в партийную казну.

⁹¹Джесс Луис Джексон (Jackson, Jesse Louis) – один из лидеров движения афроамериканцев за гражданские права. В 70-80 годах был инициатором массовых выступлений против расовой дискриминации. В 1984 и 1988 гг. выставлял свою кандидатуру на пост Президента.

⁹²Джесс Хелмс (Helms, Jesse) (1921-2008 г.) – был одним из лидеров фракции «Новых правых» (New Right). Придерживался крайне консервативных взглядов, в частности, являлся сторонником обязательной молитвы в школах.

В 1883 г. Конгресс принял закон Пендлтона, введивший систему замещения части федеральных должностей на основе конкурсных экзаменов, который должен был ограничить власть партийных лидеров. Однако по мере роста должностей занимавшихся на конкурсной основе, росло и число должностей, распределявшихся между сторонниками победившей партии. В XX веке все большее количество государственных должностей замещались на конкурсной основе.

Принцип конкурсного замещения государственных должностей не раз подтверждался и закреплялся судебными решениями. Так в 1990 г. Верховный суд вынес решение о том, что при найме государственных служащих на большинство должностей партийная принадлежность не должна приниматься во внимание. Между тем партии и сегодня остаются самым распространенным путем карьерного роста государственных служащих. Большинство государственных должностей, таких как губернатор, Президент, конгрессмен, министр и посол очень сложно занять, не участвуя активно в деятельности одной из партий.

Однако с 70-х годов XX века, роль партийной организации претерпела значительные изменения. Прежде всего, введение праймериз привело к тому, что партийные лидеры утратили контроль над одним из основных процессов жизнедеятельности партий – процессом выдвижения кандидатов. Праймериз поставили популярность личности выше популярности партии. В 1990-х годах в результате демократизации избирательного процесса произошла виртуальная индивидуализации отношений по линии избиратель – кандидат, которая заместила прежние отношения по линии партийные лидеры – кандидат.

Этому процессу способствовало и массовое распространение телевидения, в результате которого кандидаты получили возможность устанавливать непосредственный контакт с избирателями без помощи партий.

В тоже время законы о финансировании предвыборных кампаний, принятые с 1971 по 1979 гг., способствовали росту активности комитетов политического действия (РАС), создаваемых разными социальными группами, которые стали серьезными конкурентами партиям в борьбе за финансовую помощь со стороны активных избирателей. Первые комитеты политического действия начали создаваться еще в 1940-х годах, после того, как профсоюзам было запрещено напрямую оказывать финансовую поддержку своим политическим союзникам. Затем комитеты политического действия начали создавать и предпринимательские корпорации. Кроме них комитеты политического действия создавались и другими ассоциациями, представлявшими в основном интересы среднего класса. Всего в 2010 г. зарегистрировано около 4600 комитетов.

В соответствии с поправками 1974 г. к Закону о проведении федеральных выборов 1971 г.⁹³, каждый комитет политического действия мог перечислить на счет одного кандидата не более 5 тыс. долл., а на счет партии – от 15 до 20 тыс. долл. Однако закон не ограничивал ни число кандидатов, которые могли финансироваться одним комитетом, ни общую сумму расходов одного комитета на различных кандидатов. Соответственно и кандидат мог получать

⁹³ Federal Election Campaign Act (FECA) 1971 – установил правила проведения избирательных кампаний, касающиеся, в частности, ее финансирования. Установил пределы финансовых перечислений от кандидатов и их семей, установил ограничения по рекламе, разрешил корпорациям и объединениям принимать частные пожертвования от членов, работников и держателей акций. К закону принимались дополнения и поправки: в 1971 и в 1974, 1976 и 1979 гг., уточнившие суммы пожертвований на проведение предвыборных кампаний различного уровня. Изменения в законы о финансировании предвыборной кампании пытался внести Билл Клинтон, однако законопроект не был принят Конгрессом. Последние поправки в законы были подготовлены в 2003 г. администрацией Дж. Буша мл.

пожертвования от любого числа комитетов политического действия. Кроме того, законы 1971-1979 гг. не ограничивали избирательные расходы комитетов, не идущие напрямую кандидату. Эти законы сделали комитеты политического действия основным источником финансирования избирательных кампаний. В XXI веке они обеспечивают одну треть всех финансовых расходов кандидатов на выборах. Сумма их финансовой поддержки превосходит в 20-30 раз сумму финансовой поддержки, оказываемой политическими партиями⁹⁴.

Реформы по финансированию предвыборных кампаний 70-х годов также в значительной степени повысили возможности участия граждан в избирательной кампании вне зависимости от партий. В соответствии с законодательством частная финансовая помощь могла осуществляться не через партии, а непосредственно кандидату. К тому же в 1976 г. Верховный Суд разрешил неограниченные частные расходы в помощь кандидату без консультации с ним, что еще больше ослабило контроль партии над своими кандидатами⁹⁵.

Однако именно партийная организация так сильно пострадавшая в 70-е годы впоследствии стала самой сильной характеристикой американских партий. Партии самостоятельно смогли адаптироваться к новым условиям так, чтобы извлечь из них максимальную пользу.

В ответ на ограничение законом 1976 г. частных пожертвований партиям 20 тысячами долл. в год партии организовали программы широкомасштабных мелких почтовых пожертвований. Первыми инициативу проявили республиканцы, в период председательства в национальном комитете Уильяма Брокка (1976-1981), начав программу восстановления роли партии в политической системе, ключом к которой было повышение финансового участия партий в избирательных кампаниях. Президентская кампания Барри Голдуотера стала примером самого успешного применения техники прямых почтовых пожертвований. Демократы начали свою программу восстановления роли партий несколькими годами позже, позаимствовав у республиканцев технику сбора пожертвований. Тем самым партии создали целую финансовую империю из миллионов таких пожертвований.

Финансовая помощь кандидатам от партийных комитетов была ограничена 5 тыс. долл. на кандидата на каждые выборы (первичные и всеобщие). Однако и национальные партийные комитеты, и партийные комитеты на уровне штатов, а также национальный предвыборный комитет партии каждый может оказать помощь кандидату в размере 5 тыс. долл. Таким образом, каждый кандидат может получить 30 тыс. долл. с учетом инфляции на выборы в Конгресс. На выборах в сенат национальный партийный комитет и партийный комитет в Сенате вместе имеют право выделить до 17,5 тыс. долл. на каждого кандидата, с учетом инфляции, еще 10 тыс. долл. может выделить партийный комитет штата. Таким образом, каждый кандидат может получить до 27,5 тыс. долл. финансовой помощи с учетом инфляции⁹⁶, что в принципе равноценно тем суммам, которые партии могли выделять до периода реформирования избирательной кампании.

Безусловно, такая финансовая помощь составляет малую часть тех средств, которые реально необходимы кандидату, как в сенат, так и в палату представителей, для проведения предвыборной кампании. Однако партии оказывают финансовую помощь также, оплачивая непосредственно основные расходы, связанные с предвыборной кампанией (реклама на телевидении, опросы общественного мнения и т.д.). На такие расходы партий закон установил

⁹⁴ Hames T., Rae N. *Governing America: History, Culture, Institutions, Organizations, Policy*. Manchester and N.Y., 1996.-- P. 217.

⁹⁵ Интернет ресурс <http://www.campaignfinancesite.org/history/financing1.html>.

⁹⁶ Интернет ресурс <http://www.campaignfinancesite.org/history/financing1/html>.

достаточно высокие пределы. На кандидата в палату представителей национальные комитеты и комитеты штатов могут потратить каждый 10 тыс. долл. с учетом инфляции; на кандидата в сенат каждый комитет может потратить 20 тыс. долл. с учетом инфляции. А самое главное, что национальный комитет партии может взять на себя расходы комитета партии штата с его разрешения⁹⁷.

Именно это положение и стало ключевым для укрепления партийной организации, позволив центральным партийным органам оказывать финансовую поддержку слабым партийным комитетам в штатах, оно способствовало централизации власти в руках национальных комитетов.

Кроме того, поскольку законы о финансировании предвыборных кампаний оказались слишком жесткими для партий, в 1978 и 1979 гг. Конгресс принял два смягчающих закона. Согласно этим законам, в частности, на партии распространялся низкий почтовый налог, что способствовало дальнейшему укреплению прямых почтовых пожертвований. Во-вторых, эти законы сняли ограничения для национальных партийных комитетов и партийных комитетов штатов на расходы для регистрации избирателей, а также на производство агитационной продукции предвыборных кампаний. Так как часто полученные таким образом средства не подлежат полному отчету, то они позволяют национальным комитетам использовать этот источник доходов для расширения своей активности в предвыборной кампании.

В 1980 г. была принята поправка к закону о финансировании избирательных кампаний 1974 г., которая разрешала неограниченные пожертвования от отдельных лиц и групп организациям партий в штатах и на местах на цели «партийного строительства»⁹⁸. Эти так называемые «мягкие деньги» вскоре партии также смогли использовать для предоставления помощи кандидатам. Так партии смогли частично вернуть себе контроль за кандидатами в федеральные органы власти, потому что расходы необходимые для проведения предвыборной кампании настолько высоки, что делают самостоятельную кампанию практически невозможной (Такое себе смог позволить лишь миллиардер Росс Перо в Президентской кампании 1992 г.). Значимость партий в электоральном процессе была, таким образом, частично восстановлена.

В результате, «кризис» партий фактически вылился в модернизацию механизмов и практик партийной активности и, в конечном счете, привел к повышению эффективности партий как политических игроков. Под давлением усложнившихся условий работы партийная бюрократия была вынуждена принять целый ряд важных мер, которые позволили партиям адаптироваться к новым условиям. При этом партийный аппарат, партийные активисты на федеральном уровне и на уровне штатов были вынуждены принимать самостоятельные решения, связанные с «войной за выживание», что привело к повышению активности среднего звена партийной организации и уменьшило монополию партийных лидеров.

Организационно партии усилились также за счёт укрепления представительств в штатах. Поправки к законам о финансировании предвыборных кампаний позволили национальным партийным комитетам увеличить финансирование партийных комитетов в штатах, что частично вернуло партийным лидерам контроль над партийной организацией. В настоящее время вертикальная связь между партийными организациями налажена лучше, чем когда-либо за всю историю существования партий.

⁹⁷ Там же

⁹⁸ Интернет ресурс [http:// www.campaignfinancesite.org/history/financing1/html](http://www.campaignfinancesite.org/history/financing1/html).

Кроме того, партии оказались способными использовать себе на пользу и новые технологии. Политические технологии, которые изначально ослабляли партии, предоставив независимость кандидатам от партийного влияния, теперь используются самими же партиями для построения более жизнеспособной партийной структуры.

2.3. Идеиное противостояние в борьбе за избирателя

Сила или слабость организации партии непосредственно влияют на ее способности оказывать влияние на формирование и функционирование институтов власти, на процесс принятия решений и на способность Президента и Конгресса взаимодействовать.

В исполнительной структуре власти изменение роли и влияние партий наиболее очевидно на уровне Президента. С момента появления в 1830 г. национальных съездов и вплоть до введения праймериз в 1912 г. партии полностью контролировали как процесс выдвижения кандидата на Президентский пост, так и проведение его избирательной кампании. Затем вплоть до 1972 г. существовала своего рода смешанная система выдвижения кандидатов на пост Президента, в которой партиям удавалось сохранить свою значимость. Внутрипартийное выдвижение демократами Губерта Хамфри без привлечения к этому процессу граждан стало последним в этой системе. С 1968 г. ни одному кандидату не удавалось избежать праймериз. Схема первичных выборов окончательно возобладала в процессе выдвижения кандидата на пост Президента. Процесс выдвижения кандидата на президентский пост оставался последней прерогативой партий, которую они утратили, также как возможность самостоятельно выдвигать кандидатов в Конгресс и на губернаторский пост.

В 1980-х годах партии попытались вернуть свою роль в процессе выдвижения кандидата на президентский пост. В 1982 г. демократы приняли резолюцию «комиссии Ханта» и в 1986 г. резолюцию «комиссии справедливости», которые ввели новые правила выдвижения кандидата. Они отменили пропорциональное представительство делегатов национального съезда и ввели около 15% мест на съезде для так называемых «суперделегатов», то есть часть мест была зарезервирована для партийных лидеров, которые формально не представляли ни одного из кандидатов. Таким образом демократы хотели добиться того, чтобы нейтральные партийные лидеры играли основную роль в процессе выбора кандидата на Президентский пост. Несмотря на то, что появление «суперделегатов» вызвало волну обвинений в недемократичности от самих же демократов, в 1988 г. дополнительные 150 мест были отведены для партийных лидеров. Все члены национального комитета партии имеют гарантированные места на партийном съезде, также как все губернаторы-демократы⁹⁹.

Республиканцы со своей стороны усилили участие партийных организаций на уровне штатов и местном уровне в избирательной кампании, сделав на них основной упор. Избирательная кампания Джорджа Буша старшего в 1988 г. во многом проводилась с опорой на поддержку нескольких губернаторов-республиканцев и их партийный аппарат в Нью-Хэмпшире, Южной Каролине и Иллинойсе. Важнейшим элементом их участия была именно организационная поддержка. Кампания Джорджа Буша старшего стала одним из первых примеров

⁹⁹ Presidential Elections since 1789. Fifth Edition. Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C., 1991

возвращения партийной элиты в избирательный процесс. Его сын полностью использовал опыт отца во время кампании 2000-го г.

Логичным следствием изменения роли партий в процессе выдвижения кандидатов на президентский пост стало проведение и самостоятельной предвыборной кампании избранного от партии кандидата, который еще на этапе выдвижения кандидатуры формировал свою личную команду. Законы о финансировании избирательных кампаний 1970-х годов ослабили связь кандидата и партии на этапе проведения предвыборной кампании, так как он мог воспользоваться помощью различных групп интересов и комитетов политического действия.

Сегодня процесс выдвижения кандидата на президентский пост, также как предвыборная кампания – это соревнование конкретных личностей за голоса избирателей. В современных условиях центром избирательного процесса является конкретный кандидат, а не партия. Личные характеристики того иного кандидата стали преобладать в восприятии избирателей над партийными ассоциациями. В условиях роста влияния различных групп интересов и комитетов политического действия, способных оказать финансовую поддержку кандидату, и возросшей роли средств массовой информации в политике, приведшей к ее «медьятизации», кандидат способен добиться поддержки населения и без партийной структуры. Как показали выборы 2008 г. личные характеристики кандидата вплоть до его манеры одеваться, держаться на публике и говорить могут оказать решающее влияние на выбор граждан, что заставляет будущих глав государства стараться устанавливать прямой контакт с избирателями и продемонстрировать себя как конкретного человека, а не как представителя той или иной партии.

Между тем, укрепление партиями своих организационных структур на уровне штатов и на местном уровне позволило им остаться в процессе проведения предвыборной кампании. Республиканцы первыми поняли, что ни один кандидат не станет игнорировать мощный организационный ресурс, который уже существует.

Однако, сохранив определенную роль в предвыборной кампании и избирательном процессе, партии все же остались только одним из инструментов, доступных кандидатам для проведения своей избирательной кампании и достижения высшего государственного поста. Такое положение партий не сравнимо с тем безраздельным контролем за избирательным процессом и над кандидатами, который они имели до середины XX века.

Более того, в результате персонализации политики Президент всё чаще демонстративно дистанцируется от партии. В частности, Б.Клинтон в период демократической оппозиции в Конгрессе, во время обсуждения договора НАФТА и реформы здравоохранения, публично подчеркивал свою позицию отличную от позиции демократов конгрессменов. Это, в свою очередь, привело к ответному осложнению отношений Президента со своей партией. Такое отделение Президента от партии стало одним из условий разделенного голосования избирателей на выборах в разные институты власти. Популярность Президента уже больше не обеспечивает стопроцентной популярности его партии. Например, несмотря на то, что рейтинг Б.Клинтона во время процесса об импичменте значительно вырос, это не помогло демократической партии на последующих выборах.

Однако непопулярность Президента, по-прежнему, ведет к снижению популярности его партии и ее поражению на промежуточных выборах, как показал опыт и Дж. Буша-мл. и Б. Обамы. Несмотря на все изменения и на безусловное

снижение возможностей партии влиять на Президента, до сих пор Президент тесно связан с партией, от которой он выдвинут на этот пост. Имидж Президента неминуемо сказывается на имидже партии и наоборот. Успехи Президента становятся успехами партии, также как его неудачи. Президент ассоциируется с лидером его партии. Отцы-основатели, введя пост Президента в структуру власти, предполагали, что он будет нейтральной фигурой, стоящей над различными политическими течениями. Однако Джордж Вашингтон остался единственным партийно-нейтральным Президентом¹⁰⁰. Начиная с 1800 г., Президенты четко идентифицировались с партийными группами.

Фактически Президент вынужден совмещать как роль главы государства, так и роль лидера своей партии, то есть быть способным защищать как узкопартийные интересы, так и интересы каждого гражданина в отдельности и нации в целом.

С другой стороны его лидирующая роль в партии давала ему право рассчитывать на поддержку со стороны своей партии в Конгрессе при проведении своих решений. Именно это позволяет многим исследователям утверждать, что в ситуации, когда и в законодательной, и в исполнительной ветвях власти доминирует одна и та же партия, законодательный процесс может быть более эффективным, а ситуация «разделенного правления», в свою очередь, осложняет взаимодействие двух ветвей власти и, соответственно, может стать причиной неэффективности законодательного процесса. Однако история последних десятилетий накопила немало примеров того, как Президенту гораздо легче договорится с представителями конкурирующей партии, чем с конгрессменами от своей же партии. Так, например, Билл Клинтон, не однократно в период своих первых двух лет Президентства, в 1992-1994 гг, наталкивался на оппозицию именно со стороны своей же собственной партии, члены которой были недовольны его отходом от умеренных позиций, заявленных во время предвыборной кампании. Такой же печальный опыт противостояния своей же партии уже успел накопить и Барак Обама.

Отношения Президента с его партией во многом зависят от того, насколько сам Президент ощущает себя частью своей партии и чувствует ответственность перед ней. А также от того, какую часть партии представляет Президент и насколько большинство партии разделяет его взгляды. Б. Клинтон пытался сдвинуть демократов к центру идеологического спектра и чувствовал себя скорее представителем внутрипартийной фракции «Новых демократов», чем представителем Демократической партии в целом. Этим объясняется критическое отношение к его инициативам консервативных демократов. В тоже время, после победы республиканцев на выборах 1994 г., когда Б. Клинтон выбрал так называемую стратегию «триангуляции», он фактически оказался между двух огней, с одной стороны его критиковали консервативные демократы, считая его инициативы слишком либеральными, с другой стороны, обманутыми себя чувствовали представители фракции «Новых демократов», считая, что Президент слишком далеко ушел от первоначальных лозунгов.

Способности партий влиять на процесс принятия решений можно проследить в Конгрессе. В начале XX века процесс выдвижения кандидатов в Конгрессе был полностью под контролем местных партийных организаций и партийных организаций на уровне штатов, которые брали на себя большую часть расходов по ведению предвыборной кампании. Переход к прямым первичным выборам практически во всех штатах привел к падению влияния партий на

¹⁰⁰ Larry J. Sabato. The Party's just begun. Shaping Political Parties for American Future. University of Virginia, 1987.-- P.84

процесс выдвижения кандидатов в Конгресс. К 1970-м годам кандидаты в Конгресс могли самостоятельно проводить свои кампании, используя финансовую помощь групп интересов и комитетов политического действия. Однако повысившаяся формальная независимость кандидатов от партий заставила партии ответно еще больше усилить свою внутреннюю организацию в рамках Конгресса. Перед началом каждой сессии обе партии избирают партийных лидеров в Конгрессе (спикера Палаты представителей и лидеров меньшинства и большинства в Сенате и в Палате представителей), а также договариваются о назначении членов комитетов обеих палат. Обычно партия, получившая большинство на выборах устанавливает пропорции представительства своих членов в комитетах.

Таким образом, партии, по сути, структурируют рабочие органы Конгресса. Однако независимость исполнительной ветви власти, разделение Конгресса на две палаты, а также децентрализация работы Конгресса по комитетам и подкомитетам не позволяют партиям полностью определять политический процесс. По сути, на сегодняшний день можно говорить о «комитетно-партийной» организации Конгресса в целом и сената в частности. Работа в Конгрессе организуется по линии комитетов, внутри которых действует также партийная логика инициации и принятия решений. Однако то, насколько сильна партийная логика организации работы конкретного комитета, зависит от партийного состава этого комитета и степени партийной дисциплины существующей на конкретный момент в обеих партиях.

Партии, пронизывая все органы власти, обеспечивая дополнительную партийную идентификацию, общую для представителей как законодательной, так и исполнительной ветви власти, способны обеспечить единство разделенных конституцией институтов власти. Однако с 1990-х годов, когда «разделенное правление» проявило себя в качестве устойчивой характеристики американского политического процесса, именно партии стали основным объектом обвинений в неэффективности работы институтов власти.

Наиболее распространенной стала теория, согласно которой при «разделенном правлении» Президенту гораздо сложнее сотрудничать с Конгрессом, что приводит к снижению эффективности органов власти относительно ситуации, в которой и Конгресс, и исполнительную ветвь власти контролирует одна партия¹⁰¹. Постепенно по мере накопления данных стали появляться работы, в которых проводился анализ информации о принятых законах, опровергавшей, что «разделенное правление» приводит к меньшей эффективности работы органов власти, о чем в частности писал Дэвид Мэйю¹⁰². Другие авторы находили подтверждения тому, что «разделенное правление» уменьшает вероятность принятия важных законов, повышая при этом число принятых менее важных законов или, что при «разделенном правлении» непринятыми оказываются в основном законы, отрицательно воспринятые Президентом¹⁰³. Однако все эти исследования, исходя из того, что «разделенное

¹⁰¹ В частности эту теорию отстаивали в своих работах такие американские исследователи, как Дж. Сандквист, Л. Катлер и Е.Е.Шэтшнейдер.

¹⁰² Mayhew, David R. *Divided we govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.

¹⁰³ Cameron, Charles, Howell, William and Adler, Scott. *Toward an Understanding of the Institutional Performance of Congress in the Post-war Era: Structural Explanations for Surges and Slumps in the Production of Significant Legislation 1945-1994*. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 1997; Edwards, George C., III, Barrett, Andrew and Peake, Jeffrey. *The Legislative Impact of Divided Government*. – *American Political Science Review*.– 88 (June)—1997.– P.304-316

правление» связано с тем, что одна партия контролирует Белый дом, а другая Конгресс, воспринимали как данность то, что институты, контролируемые разными партиями заведомо склонны к большей конфликтности, чреватой уменьшением эффективности, не исследуют природу такой конфликтности.

Между тем суть влияния партий на функционирование институтов власти лежит именно во внутрипартийной природе потенциальной конфликтности отношений ветвей власти, контролируемых разными партиями. Наиболее убедительно это показал другой американский исследователь Дэвид Джонс¹⁰⁴. Дело в том, что партии могут оказывать как положительное влияние на функционирование институтов власти, так и отрицательное, вне зависимости от того, как поделен между ними контроль над ветвями власти. В зависимости от того, насколько идеологически едины партии и как между ними распределены места в Конгрессе, конфликтность отношений Президента и Конгресса повышается или понижается, соответственно снижая или повышая уровень эффективности институтов власти. В соответствии с этим утверждением, в случае если исполнительная и законодательная власть контролируется одной партией, им может быть также сложно прийти к согласию в условиях острой партийной поляризации и приблизительно равного числа мест в Конгрессе у представителей обеих партий¹⁰⁵. В то же самое время, «разделенное правление» может быть достаточно эффективным, если одна из партий в Конгрессе занимает большинство мест или если идейные разногласия между партиями не очень сильны¹⁰⁶.

Взаимоотношения Президента и Конгресса в последние десятилетия ярко продемонстрировали существование нескольких конституционных механизмов, которые могут привести к тупику в работе институтов власти, которые работают как при «разделенном правлении», так и в случае единопартийного контроля обеих ветвей власти – это президентское вето и возможность любого из сенаторов остановить прохождение закона через сенат.

Первый механизм может быть преодолен в Конгрессе двумя третями голосов в обеих палатах. Это означает, что даже в случае, если Президент является представителем одной партии, а Конгресс контролируется другой, идейное единство партий или наличие преобладающего большинства у одной из них позволит им преодолеть вето Президента и принять закон. В то же самое время, даже в том случае, когда исполнительная власть и Конгресс контролируются одной партией и Президент может получить поддержку своего законопроекта в Палате представителей, любой из сенаторов может высказаться против законопроекта, и он не будет принят, если не получит две трети голосов в поддержку.

Так, например, законопроект, предложенный в 1993 г. Клинтоном, о реформировании финансирования избирательной кампании имел все шансы быть принятым, учитывая, что демократы имели в 103 Конгрессе большинство мест, однако он был остановлен в Сенате, в последствии демократическая инициатива провалилась также в 1995 г., когда Конгресс перешел под контроль республиканцев. С похожей ситуацией сталкивается действующий Президент – демократическое большинство в Сенате слишком незначительное, чтобы помешать республиканцам блокировать законопроекты.

¹⁰⁴ Jones, David R. *Political Parties and Policy Gridlock in American Government*. N.Y. 2001

¹⁰⁵ См. Приложения 6.1, 6.2.

¹⁰⁶ Jones, David R. *Political Parties and Policy Gridlock in American Government*. N.Y. 2001.-- P. 3

Таким образом, наличие двух описанных выше механизмов в законодательном процессе делает необходимым наличие преобладающего большинства голосов в поддержку законопроекта для его принятия. Это условие напрямую связывает эффективность работы институтов власти с партийным фактором. В случае низкой поляризации партий преобладающее большинство голосов в поддержку законопроекта будет легче получить даже, если исполнительная и законодательная ветвь власти контролируются разными партиями, то же самое в случае, если одна из партий имеет большинство мест в Конгрессе.

До конца 1960-гг. партийная поляризация была достаточно высока. С конца 1960-х гг. и в 1970-е гг. голосование по партийной линии составляло уже только 40% от всех голосований. А с середины 1980-х гг. разделение по партийной линии опять стало более глубоким¹⁰⁷. Между партиями существовал явный идейный раскол, который стал заметен даже сторонним наблюдателям. О партийной поляризации в частности свидетельствуют данные о голосованиях в Конгрессе¹⁰⁸. Особенно ярко партийная принадлежность проявляется при голосовании по таким вопросам как организация законодательной власти, законодательства по выборным кампаниям, ключевые вопросы президентской программы, общественная безопасность, программа соцобеспечения, вопросы, касающиеся партийной платформы, имиджа партии¹⁰⁹.

Партийная поляризация, способствующая росту конфликтности на институциональном уровне, стала одной из причин ослабления партий на уровне общества и индивида. Тот самый «кризис», обернувшийся модернизацией внутрипартийной организации и подтверждением их места в институтах власти, породил эрозию связей партии и общества. По мнению большинства американских аналитиков, в последние десятилетия в американском обществе неуклонно происходило убывание партийной приверженности. Помимо естественного процесса изменений возрастного, социального, расового состава электората двух партий, происходит общее снижение популярности обеих партий среди американцев. Всё меньше американцев готовы заявить о своей партийной приверженности. Более того, даже наличие партийных предпочтений не является больше гарантом решения на выборах. Граждане все менее ассоциируют свои интересы с интересами партий. На выборах, особенно президентских, они все более связывают решение своих проблем с конкретным кандидатом, вне зависимости от его партийной принадлежности.

Как уже отмечалось ранее, партийная система США не предполагает массового членства и связанной с ним партийной дисциплины¹¹⁰. Партии не только не контролируют своих сторонников, но и не ведут постоянного учета тех, кто их поддерживает. Партийная принадлежность в такой системе – это неформальный акт или некий «знак» особого типа политических взглядов конкретного человека.

Однако неформальность не означает неважность. Партийные предпочтения всегда были способом ориентации граждан в политике. Для многих американцев партийные предпочтения исторически были одним из аспектов самопозиционирования. Демократ или республиканец всегда были значимыми категориями. Деление на демократов и республиканцев по-прежнему пронизывает общество на всех уровнях. Условно его всегда можно было поделить на сектора в

¹⁰⁷ См. Приложение 2.

¹⁰⁸ См. Приложение 1.

¹⁰⁹ Sabato L. J Op.cit.-- P.135.

¹¹⁰ Schattschneider, E.E. Party Government. N.Y., 1942.-- P. 55-56.

соответствии с одним единственным критерием: партийной поддержкой. Юг со времен Гражданской войны был демократическим, а после реформ Франклина Рузвельта и усиления эгалитарной тенденции в программе партии стал республиканским. Центры городов более склонны к поддержке демократов, чем пригороды. Женщины более склонны поддерживать демократов, чем мужчины. Афроамериканцы со времен «коалиции нового курса» являются основой демократического электората, также как безработные и члены профсоюзов. В то время как республиканцы имеют влияние среди экономически наиболее процветающих слоев населения. Протестанты больше поддерживают республиканцев, тогда как католики и иудеи – скорее, сторонники Демократической партии.

Однако, несмотря на сохранение такого партийного ландшафта в последние десятилетия американцы в своем большинстве воспринимают партийные предпочтения скорее как удобную систему политических координат. В то же время формальное разделение на демократов и республиканцев продолжает поддерживаться институционализацией обеих партий. Правила финансирования избирательных кампаний, ограничительные избирательные законы на фоне силы и инерции политических традиций поддерживают двухпартийную систему, по сути, сводя решение американцев к выбору между демократами и республиканцами. Существующая система абсорбирует любые несогласия и протесты, лишь иногда проявляющиеся в коротких вспышках популярности третьей партии или независимого кандидата.

Между тем, начиная с 1980-х гг. политологи отмечают изменения партийных предпочтений в обществе. В XXI в. американцы все больше называют партийную принадлежность попыткой подавить индивидуальность и настаивают на том, что они голосуют за личность, а не за партию¹¹¹. По статистике Центра политических исследований Университета Мичигана, в 1958 г. число граждан назвавших себя «независимыми» составило 19%, а в 1980-х гг. оно уже было больше 38%¹¹² и колеблется на этом уровне и сегодня.

В 1990-х гг. такое отношение провоцировалось общей тенденцией роста индивидуализации сознания, которая на фоне усиления влияния интернета и создаваемого им нового измерения пространства – виртуальности, способствовала персонализации политики. Эта тенденция переплетается с еще одной чертой, окончательно укрепившейся в 1990-х годах – бюрократизацией партий. По мере институционализации и укрепления влияния в государственном механизме партии превратились в тяжелую бюрократическую машину, которая воспринимается населением уже как один из элементов большой государственной машины, что-то такое же далекое от его повседневных нужд, как и центральные институты власти¹¹³. Сочетание этих тенденций привело к ослаблению эмоционально-психологической связи партий и индивида и формализации роли партий в обществе.

Партийная поляризация на институциональном уровне и индивидуализация на уровне общества породили одну из основных характеристик внутривнутриполитических процессов последних десятилетий -- так называемое «раздвоенное голосование» (split-ticket voting). Суть его состоит в поддержке одним и тем же избирателем кандидатов от разных партий на разные выборные должности в один и тот же выборный год, в частности на выборах в Конгресс и

¹¹¹ Sabato, Larry J. The Party's just begun. Shaping Political Parties for American Future. University of Virginia, 1987.-- P. 117

¹¹² Ibid., P.-- 112 См. также Приложение 3.

¹¹³ Sabato, Larry J. Op. cit.-- P. 117

выборах Президента. Иначе говоря, «жесткая» двухпартийная система перестала быть гарантом выбора избирателя.

«Раздвоенное голосование» сделало практически невозможным правительство, контролируемое только одной из двух партий, обусловив «разделенное правление», и усилило значение партийного фактора в противостоянии институтов власти.

Между тем настроения граждан как всегда оказались непредсказуемыми. Несмотря на критичное настроение общества в отношении партий, в 1990-х гг. начинается парадоксальный рост числа ярых сторонников обеих партий. Последние три президентские кампании продемонстрировали рост сплоченности сторонников обеих партий. В результате, американские исследователи стали говорить о новой тенденции в американской социально-политической системе – разделении общества и правительства по партийному признаку на два практически равных по численности лагеря¹¹⁴.

Начиная с 2000 г. политические предпочтения граждан практически полностью поделены между демократами и республиканцами. Партии подошли настолько близко друг к другу по своей популярности в обществе, что малейшее изменение в предпочтении граждан может нарушить существующий сегодня хрупкий баланс сил. При этом центральным вопросом, определяющим предпочтения граждан и соотношение партий в обществе и институтах власти, стали жизненные ценности. Партии и общество разделились именно по социальному блоку, который сегодня определяет образ жизни граждан, затрагивая целый круг вопросов от государственного участия в решении социальных проблем, до американского изоляционизма и активного участия США в мировых процессах. А на поверхности всего три острых вопроса, только отражающих всю глубину раскола – запрет аборт, ограничение на ношение оружия и снижение налогов - соответствующее отношение к которым говорит о принадлежности к одному из двух оппозиционных лагерей.

Интересно, что этот социо-культурный блок был вынесен на передний план самими же партиями, которые, начиная с 1952 г., потеряв способность доминировать в обществе и политической системе, начали гонку за преобладание. Первыми попытку вернуть себе роль абсолютных лидеров, используя социо-культурные вопросы, предприняли демократы в период президентств Джона Кеннеди и Линдона Джонсона. Их программа национального изобилия была направлена, прежде всего, на тех, кто выпал из системы, особенно на афроамериканцев, расовые меньшинства и женщин.

В противостоянии демократов и республиканцев экономические вопросы, бывшие исторически на первом плане, сменил культурно-социальный аспект развития общества, разделив избирателей на белых и черных, а не только бедных и богатых. Демократы не добились длительного доминирования, но с новой остротой вывели на передний план проблемы расовых различий. Республиканцы при Р.Рейгане в 1984 г. подхватили начинание демократов, окрасив социо-культурный блок в религиозные тона. Запрет на аборты и вопрос о

¹¹⁴ В частности, американский профессор Stanley B. Greenberg говорит о том, что длительная борьба республиканцев и демократов за доминирование на политической арене привела к появлению двух противостоящих друг другу Америк – республиканской и демократической. Greenberg, Stanley B. *The Two Americas. Our Current Political Deadlock and How to Break It.* N.Y. 2004. Этой же проблеме посвящена серия статей американского политического журналиста Дэвида фон Дрехле в апрельских номерах газеты Вашингтон Пост. *Political Split is Pervasive. Clash of Cultures is Driven by Targeted Appeals and Reinforced by Geography.* By David Von Drehle.// *The Washington Post.*—2004.— April 25..

необходимости и уместности школьных священников стали таким же важным пунктом их программы, как и налоговые сокращения.

Социо-культурная политика окончательно потеснила классовую, найдя свое дальнейшее выражение в предвыборной программе «Новых демократов» Билла Клинтона, направленной, прежде всего, на женщин, расовые и этнические меньшинства, иммигрантов и бедные слои населения. Выборы 2000 г. отразили противостояние космополитичной и модернистской Америки в лице Альберта Гора и консервативной и религиозной Америки в лице Джорджа Буша-мл. Противостояние повторилось в 2008 г., когда консервативной Америки противостоял первый в истории страны кандидат афроамериканец, одержавший в итоге историческую победу, которая, однако, не только ни привела к разгрому консервативного лагеря, а, как показали выборы 2010 г. в Конгресс, только усилила его.

В XXI веке страну условно можно поделить на «красный» - республиканский центр, юг и юго-запад и «синие» - демократические штаты атлантического и тихоокеанского побережья¹¹⁵. Республиканский блок состоит в основном из белых евангелистов, фермеров, южан и белых семейных мужчин. Демократический блок формируют в основном афроамериканцы, испаноговорящее население, женщины с высшим образованием, малорелигиозное белое население особенно с восточного и западного побережья и профсоюзные работники.

Равное соотношений партий заставляет демократов и республиканцев прикладывать особые усилия по укреплению и расширению своего блока. В таких условиях потеря хотя бы одного голоса из своего лагеря недопустима. Лучшим способом объединения и сплочения сторонников обе партии видят в противопоставлении себя оппозиционному лагерю, что еще больше усиливает раскол в обществе.

Рост внутреннего единства и поляризации двух лагерей создают партии, сильно отличающиеся друг от друга. Между тем, усиление партийной приверженности избирателей, большая мобилизация и большая степень отличности друг от друга партий сочетается с еще одной совершенно противоположной чертой современного американского политического процесса – увеличение числа независимых избирателей. Появляется все больше групп населения, которые отходят от прежних партийных приверженностей. Так, например, выпускники колледжей и специальных высших учебных заведений, считавшиеся сторонниками республиканцев сейчас колеблются между двумя партиями. Некоторые группы отошли полностью от сторонников той или иной партии, как, например, католики, замужние женщины со специальным высшим образованием и молодежь¹¹⁶.

В результате, помимо двух сплоченных оппозиционных лагерей появился еще третий блок независимых избирателей, голоса, которых могут оказаться решающими для победы одной из партий. Увеличение численности этого блока во многом связано с тем, что направленность партий на усиление своего блока сторонников приводит к чрезмерной концентрации их на определенном круге вопросов, вне которого остаются без внимания еще много проблем. В результате, число независимых избирателей в 2010 г. составило около 35%.

Фактически по партийной линии общество разделилось на три части: два практически равных по численности противостоящих лагеря демократов и республиканцев и между ними прослойка независимых избирателей¹¹⁷.

¹¹⁵ Drehle D. Von. Op.cit. См. Приложение 5

¹¹⁶ Greenberg, S. B. Op.cit.-- P. 24.

¹¹⁷ См. Приложение 5

Особенность ситуации состоит в том, что жесткое разделение страны на два блока сочетается с наличием «плавающей» середины. На электоральном уровне эта ситуация проявляется в том, что в коллегии выборщиков республиканские и демократические штаты представляют практически равное число членов (179 демократов и 189 республиканцев). При этом 170 членов представляют штаты не относящиеся ни к одному из двух лагерей. 46% населения таких штатов поддержали бы демократов и 46% - республиканцев¹¹⁸. Особенностью этих штатов является то, что в них одновременно высоко число сельского населения, которое поддерживает республиканцев и испаноязычного, поддерживающего демократов.

Таким образом, за последние два десятилетия XX века и первое десятилетие XXI века сменились две тенденции. Трансформация партийной системы, сопровождавшаяся партийной поляризацией на уровне институтов власти, привела сначала к падению партийной привязанностей граждан, которое спровоцировало «раздельное голосование» избирателей, укрепившее в американской политической системе «разделенное правление». В дальнейшем партийная поляризация вызвала противоположную реакцию общества, которое перешло от партийного «нейтралитета» к жесткому делению по партийной линии. То есть, фактически партийная поляризация на институциональном уровне дополнилась партийной поляризацией на уровне общества. При этом параллельно с ростом степени партийной приверженности росло число независимых избирателей в обществе, в ответ на чрезмерную концентрацию усилий партий на сохранение своих блоков.

Партии, в борьбе за доминирование в социо-политической системе, добились такого разделения общества, при котором не просто уменьшились шансы одной из партий доминировать в системе, но шанс добиться определенных успехов могут получить третьи партии, которые предложат ответы на те вопросы, которыми задаются 35% независимого электората. Возможно, усиление третьих партий могло бы «разредить обстановку», как это уже не раз бывало в истории страны, чтобы предоставить в дальнейшем демократам и республиканцам возможность по-новому выстраивать отношения, как на институциональном уровне, так и на уровне общества. Хотя пока опыт популярности Tea Party говорит скорее об обратном.

Однако как бы ни развивалась в дальнейшем служившая ситуация, очевидно то, что и «разделенное правление», и партийная поляризация пронизывающая как институты власти, так и общество, и доминирование одной из партий в институтах власти – это условия в которых функционируют политические институты. Условия, объясняемые наличием партийной логики в организации и функционировании ветвей власти. Трансформация партий неминуемо сказывается на условиях функционирования ветвей власти, заставляя наблюдателей и исследователей говорить об эффективности работы властей. Период президентства трех последних Президентов позволит нам увидеть, как взаимодействие институтов, осуществляемое в одних и тех же условиях партийной организации ветвей власти, может быть эффективным в одних случаях и неэффективным в других.

¹¹⁸ Greenberg, S. B. Op.cit.-- P. 25.

Глава 3 «Разделенное правление» Б. Клинтона

В середине XX века Джеймс Бирнс писал: «Нашему правлению недостает единства и совместной работы... Мы беспомощно колеблемся между тупиками и видимостью действий... Мы можем выбирать смелых и творческих национальных лидеров, не предоставляя им возможности действовать так, чтобы их руководство обществом оказалось эффективным»¹¹⁹.

Джеймс Бирнс, так же как многие другие исследователи, утверждал, что периоды плодотворного сотрудничества между двумя ветвями власти скорее были исключением, нежели правилом в истории США.

Победа Уильяма Джефферсона Клинтона в 1992 г. на президентских выборах ознаменовала собой начало наиболее яркого периода противостояния партий и институтов эпохи разделенного правления в политической истории США. Сегодня её можно было бы назвать своего рода триумфом демократов на фоне расширяющегося влияния в политическом процессе Республиканской партии, последствия которого в полной мере проявились в 2000-х гг. Особенность этого периода состояла в радикальной смене партийного контроля над ветвями власти, при этом каждая из партий видела в своей победе возможность изменить существующий баланс ветвей власти и осуществить значительные социально-политические и экономические реформы. Практически одновременное возвращение демократов в Белый дом, а республиканцев в Конгресс в 1992 - 1994 гг. максимизировало партийное противостояние, которое на протяжении всего Президентства Билла Клинтона (1992-2000) служило определяющим фактором функционирования исполнительной и законодательной ветвей власти.

3.1. Демократическая повестка дня versus республиканский «Контракт с Америкой»

Сама победа кандидата от демократической партии на Президентских выборах 1992 г. стала событием. Событием, как для Демократической партии, так и для партийного баланса в целом. В течение 12 лет демократам не удавалось получить контроль над исполнительной властью и, хотя они длительный период успешно сохраняли большинство в Конгрессе, имидж партии был довольно низким.

Из пяти Президентов демократов в XX веке (Вудро Вильсон, Франклин Рузвельт, Джон Кеннеди, Джеймс Картер и Уильям Клинтон) только Вудро Вильсон и Франклин Рузвельт получили большинство голосов избирателей, одержав победу в большинстве штатов, параллельно с победой их партии в Конгрессе. Остальные, в том числе Билл Клинтон, одержали победу только в определенных штатах, поддерживающих в тот момент демократов. Причем Клинтон набрал из всех наименьший процент голосов избирателей (Кеннеди – 50%, Картер – 50%, Клинтон – 43%), получив при этом самую большую двухпартийную поддержку (Кеннеди – 50%, Картер – 51%, Клинтон – 53%)¹²⁰. Во многом ему помогло наличие третьего независимого кандидата Росса Перро, который оттянул на себя голоса представителя от республиканской партии,

¹¹⁹ Divided democracy. Cooperation and conflict between President and Congress. W., 1991. – P.63

¹²⁰ Цифровые данные взяты из Congressional Quarterly, Guide to U.S. Elections. Congressional Quarterly INC., Washington, D.C.–1993

действующего Президента Джорджа Буша старшего¹²¹. При этом Клинтон одержал победу в большем числе штатов (Кеннеди – 22 штата, Картер – 23 штата, Клинтон – 32 штата), а абсолютное большинство голосов получил только в своем штате Арканзас¹²².

Результаты для демократической партии во всех трех случаях были практически одинаковы. Только, если параллельно с победой Картера в 1976 г. демократы получили в Палате представителей одно дополнительное место, то с победой Кеннеди демократы проиграли 20 мест в Палате представителей и 2 места в Сенате, а в 1992 г. Демократическая партия потеряла 10 мест в Палате представителей. Однако, если в 1960 г. демократы уступили места в Конгрессе после значительных побед на предыдущих выборах, сохранив за собой более 60% мест в обеих палатах, то в 1992 г. Демократическая партия получила только 59% мест в Палате представителей и 56% мест в Сенате¹²³. Не имея абсолютного большинства мест в Сенате, демократы уже не могли гарантировать прохождение законопроекта, поскольку любой из сенаторов республиканцев мог его заблокировать¹²⁴.

Таким образом, результаты выборов явно свидетельствовали о том, что Клинтону необходимо будет формировать двухпартийную коалицию, чтобы обеспечить прохождение своих законопроектов в Конгрессе. Между тем, тот факт, что демократическая партия впервые после 1976 г. получила контроль над обеими ветвями власти, дал Клинтону обманчивое ощущение абсолютного контроля.

Победа на президентских выборах 1992 г. стала для Клинтона подтверждением правильности предложенного им в 1988 г. пути реформирования Демократической партии, под руководством сформированной им фракции «Новые демократы». Модернизация партии, задуманная им, должна была решить проблему идеологического раскола между обществом и партией. Для этого необходимо было, прежде всего, восстановить демократическую коалицию, чтобы вернуть доминирование в обеих ветвях власти уже в новых социальных условиях. Новые социальные условия требовали, по мнению «Новых демократов», концентрации на экономическом росте, национальной обороне и поддержки моральных и культурных ценностей, разделяемых большинством американцев. Об этом говорилось в программном документе Демократической партии «Новый выбор Америки», опубликованном в 1991 г., и именно на таких принципах была построена предвыборная кампания Билла Клинтона.

Победа стала для нового Президента также подтверждением необходимости расширения демократического электората. Клинтон во главе «Новых демократов» с конца 80-х гг. пытался убедить лидеров Демократической партии, что для победы демократам пора признать, что социальная база коалиции «нового курса»¹²⁵ изменилась и необходимо завоевывать поддержку других слоев населения. Действительно к 1990-м гг. социальная база демократов претерпела изменения¹²⁶. Профсоюзы, этнические группы, католики, фермеры, иудеи, южане, промышленные рабочие, либералы, лица с низким или средним достатком – все те, кто входил в постоянную «группу поддержки» демократов, перестали быть

¹²¹В такой же ситуации в 1912 г. одержал победу Вудро Вильсон. Республиканцы выдвинули кандидатуру действующего Президента Уильяма Хаурда Тафта, а предыдущий Президент Теодор Рузвельт выставил свою кандидатуру от Прогрессивной партии.

¹²² Congressional Quarterly. Op.cit.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ См. подробнее гл. II, с. 42-43

¹²⁵ См. подробнее о коалиции «нового курса» Гл. II.

¹²⁶ См. Приложение 4.

безусловным демократическим электоратом. Например, католики, которые традиционно поддерживали демократов, постепенно вошли в средний класс, одновременно отходя от Демократической партии. С увеличением влияния афроамериканцев в рядах Демократической партии, белые южане все больше стали склоняться к поддержке республиканцев. В то же время с увеличением влияния религиозных и социальных консерваторов в рядах Республиканской партии, умеренные республиканцы всё чаще стали поддерживать демократов. В результате этих изменений слегка трансформировавшаяся коалиция «нового курса» осталась только ядром социальной поддержки демократов. Безусловно, Клинтона и демократов в Конгрессе в 1992 г. поддержали, прежде всего, афроамериканцы, женщины, лица с низкими доходами, католики и иудеи, профсоюзные деятели, городские жители, люди без университетского образования и жители Северо-Восточных штатов¹²⁷. Но голосов только этих слоев населения было недостаточно для победы на выборах. Клинтон своей победой в 1992 г. был во многом обязан поддержке умеренных консерваторов, жителей пригородов, белых американцев представителей среднего класса, к которым также как к традиционным демократическим слоям, была обращена его предвыборная программа.

Ощущение триумфа подогревалось общественными ожиданиями. Американцы недовольные неэффективностью власти, которая многими аналитиками называлась следствием «разделенного правления», возлагали большие надежды на нового Президента, который не просто обещал решить все проблемы, а в отличие от своих предшественников казалось, имел для этого более благоприятные условия. В соответствии с результатами общественного опроса, опубликованного после выборов в журнале *National Journal*, 53% опрошенных считали, что Клинтон сможет сотрудничать с Конгрессом лучше, чем Дж. Буш старший¹²⁸. Этот оптимизм подтвердили также опросы, проведенные газетой *Washington Post* совместно с *ABC News*, сразу после инаугурации: 76% опрошенных ожидали, что Клинтон будет сотрудничать с Конгрессом, способствуя принятию необходимых законов, 64% респондентов верили, что Клинтон попытается выполнить большинство обещанных им программ¹²⁹.

Новой администрации необходимо было воспользоваться такой поддержкой при этом, не пытаясь достичь нереальных целей. Клинтон, вдохновленный победой, выражал уверенность в том, что он сможет осуществить все задачи, сформулированные им в предвыборной программе. Выступая на пресс-конференции 19 ноября 1992 г., он говорил: «Я надеюсь, что мы добьемся экономического роста, снижения дефицита, реформирования программ медицинского страхования и проведения политической реформы. Я думаю, что мы сможем сделать все это и я думаю, что это понравится американцам»¹³⁰.

В американских оценках президентства Билла Клинтона его довольно часто обвиняют в том, что и после выборов он всю свою политику строил по типу предвыборной кампании – яркие лозунги, обещания, поездки по стране, направленные на достижение поддержки населения. Ни один американский Президент в истории XX века не выделял столько средств на постоянное

¹²⁷ Coleman J. J.. Clinton and the Party System. In: *The Postmodern Presidency*/Ed.: Schier S. E.. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2000.-- P.148 См. также Примечание №4

¹²⁸ *National Journal*.-- 1992.--November 21.-- P. 2697

¹²⁹ Morin R. Great Expectations// *Washington Post*.-- 1993.-- January 19.-- P. A1

¹³⁰ *Congressional Quarterly Weekly Report*. – 1992 - November 21.-- P. 3686

отслеживание, оценку и воздействие на общественное мнение¹³¹. Как отметила корреспондент *Washington Post*, первые месяцы президентства Клинтона создавали впечатление, будто он намерен полностью воплотить в жизнь свою книгу «Отдавая приоритет людям» (*Putting People First. How we Can All Change America*), выпущенную в период президентской кампании, в которой он подробно изложил свою предвыборную программу¹³².

И действительно, экономическое и социальное благосостояние было центральной темой, как книги, так и предвыборной кампании Клинтона. На фоне экономического спада – это был наиболее логичный ход для противостояния действующей республиканской администрации, ориентированной на внешнюю политику. В книге была изложена социально-политическая и экономическая стратегия, названная «Новым Договором» (*New Covenant*) – соглашением между людьми и государством, на основе того, что обе стороны могут и должны сделать для Америки¹³³. Эта же линия была продолжена и после выборов. Все изложенные в книге предложения вошли в программу действий новой администрации. Экономическая стратегия была направлена на сокращение бюджетного дефицита вдвое за первые четыре года и обеспечение условий его дальнейшего сокращения такими же темпами, создание новых рабочих мест, сокращение безработицы, а также на открытие иностранных рынков для американских товаров и услуг. Политическая задача состояла в реформировании правительственных структур с целью сокращения средств на их финансирование и усовершенствование их функционирования. Задача состояла в создании самого маленького аппарата управления со времен Джона Кеннеди, создании «правительственных институтов, которые работали бы для людей»¹³⁴. Основной социальной задачей называлось проведение реформ системы социального обеспечения, национальной системы здравоохранения, образовательной реформы, проведения целого комплекса мер по защите прав «забытого среднего класса»¹³⁵ и сокращение преступности. Во внешнеполитической сфере была разработана стратегия укрепления американского лидерства в мире.

Клинтон не просто обещал выполнить все поставленные задачи, во время предвыборной кампании он многое обещал сделать уже в первые 100 дней своего президентства. Между тем первые сто дней новой администрации оказались совсем не такими, какими их ожидали увидеть избиратели.

Прежде всего, Клинтону пришлось выбрать из всех задач наиболее приоритетные, которые он считал необходимым выполнить в первую очередь. Вопреки всем ожиданиям, новый Президент сделал ставку на реформу национальной системы здравоохранения. Вскоре после инаугурации Клинтон объявил о создании оперативной группы, главой которой была назначена первая леди Хиллари Клинтон, для разработки проекта реформы, который должен был быть предоставлен Конгрессу в течение первых 100 дней президентства. Реформа, следуя предвыборным обещаниям Билла Клинтона, должна была решить две основные проблемы национальной системы здравоохранения:

¹³¹В американской литературе, относительно Президентства Клинтона встречаются термины *rhetorical presidency*, *campaigning president*. См., например, Edwards III. G. C. *Campaigning is Not Governing: Bill Clinton Rhetorical Presidency*. In *The Clinton Legacy*. Ed. Campbell C. and Rockman B. A. N.Y., 2000. Jones Ch. O. *From Campaigning to Governing//The Brookings Review*. --1997.-- Winter.-- Vol.15.-- No1.-- PP.35-37.

¹³² Marcus R. In *Transition Twilight Zone, Clinton's Every World Scrutinized//Washington Post*.-- 1992.-- November 22.-- P. A1

¹³³ Clinton B. and Gore Al. *Putting People First: How We Can all Change America*. N.Y., 1992.-- P. 226

¹³⁴ *Ibid.*-- P. 222.

¹³⁵ *Ibidem*.

постоянно возрастающие затраты и растущее число американцев не охваченных каким-либо медицинским страхованием¹³⁶. Эта реформа должна была стать таким же масштабным историческим шагом, как программа по борьбе с бедностью Линдона Джонсона. Однако в отсутствие у Клинтона достаточных политических ресурсов, эта реформа стала полностью зависеть от его личной популярности. Клинтон хотел, чтобы она стала его триумфом и личной победой, поэтому, несмотря на заявления о двухпартийном и институциональном сотрудничестве, вся подготовка велась узкой группой выбранных Президентом людей, которые должны были предоставить Конгрессу и общественности уже целостный, логичный план реформы. Любые альтернативы, предлагаемые республиканцами, воспринимались как угроза политической и технической целостности плана Клинтона.

Всецело посвятив себя реформе здравоохранения, Клинтон отодвинул экономическую реформу, направленную на сокращение бюджетного дефицита, заявленную в предвыборной кампании одной из наиболее приоритетных задач, на второй план. Остальные предвыборные обещания, такие, например, как реформа системы социального обеспечения, требовали много времени, усилий и согласованной работы с Конгрессом. Поэтому первыми шагами Президента оказалось принятие тех решений, которые можно было осуществить просто исполнительным указом. Так, Клинтон принял те законы, которые перешли от предыдущего Конгресса, в результате того, что Джордж Буш наложил на них вето: это был закон об отпусках по семейным и медицинским причинам, закон о введении 5 дневного срока для проверки личности при покупке оружия и некоторые другие. Кроме того, Клинтон исполнительным указом снял запрет на принятие в армию гомосексуалистов, инициировал программу об альтернативной службе и принял несколько законопроектов в рамках программы реорганизации властных институтов.

В результате первые сто дней Билла Клинтона, также как и весь первый год его президентства оказался гораздо более либеральным, чем его предвыборные обещания, направленные на завоевание голосов избирателей центристских взглядов. Такое начало не только создало атмосферу недоверия среди американцев, которым он обещал «новый выбор, основанный на традиционных ценностях»¹³⁷, но и блокировало установление двухпартийных коалиций. Более того, оно демонстрировало республиканцам и Конгрессу, что Президент намерен проводить самостоятельную политику вне зависимости от мнения республиканского меньшинства.

Эта уверенность Президента в успехе во многом объяснялась настроениями внутри демократической партии. Лидеры демократов в Конгрессе, получив контроль над обеими ветвями власти впервые за долгий период, считали, что смогут обеспечить прохождение президентских программ через Конгресс без сотрудничества с республиканцами. Они препятствовали активному участию республиканцев в процессе выработки законодательных предложений, уверенные в том, что теперь им не требуется двухпартийная поддержка. А Клинтону, по утверждению обозревателей и аналитиков, не хватало политического опыта,

¹³⁶ К 1991 г. затраты на здравоохранение составляли 13% национального дохода. При этом от 30 до 40 миллиона человек не имели никакой медицинской страховки. См. на сайте <http://www.hcfa.gov/stats/nhe-oact/tables/t09.html>.

¹³⁷ Clinton B. and Gore Al. Op.cit.-- P.226.

чтобы самостоятельно оценить ситуацию и не полагаться полностью на обещания лидеров партии¹³⁸.

Однако даже обладающий достаточными политическими ресурсами Президент должен очень осторожно брать на себя полную ответственность за проведение крупных социальных реформ. Как пишет почетный профессор Висконсинского университета Чарльз О. Джонс, в американской системе разделения властей «такая амбициозность, скорее всего, чревата недостижимыми целями, пустыми обещаниями и, в конце концов, полным провалом»¹³⁹. Клинтон же, помимо того, что получил только 43% голосов населения на выборах и не имел абсолютного демократического большинства в Конгрессе, с трудом контролировал поведение членов своей собственной партии в Конгрессе. Дело в том, что заявленная им в предвыборной кампании центристская позиция и противоречащие им первые радикально демократические шаги вызвали недовольство одновременно как со стороны «новых демократов», так и со стороны старой либерально-демократической гвардии. В результате, Клинтон в собственной партии оказался меж двух огней, что привело к тому, что иногда ему было легче добиться взаимодействия с республиканцами, чем с демократами в Конгрессе, которых он был не в силах контролировать. Президенту по итогам двух лет своего президентства не удалось ни усилить центристское течение в партии, ни развить ее традиционную либеральную направленность. Очевидно, что Клинтон был явно не в таком положении, чтобы пытаться самостоятельно осуществить такие крупные законопроекты как реформа здравоохранения или меры по стимулированию экономики.

Разделение властей предполагает распределение ответственности и участие обеих ветвей власти в законодательном процессе. Президент вынужден оправдывать ожидания общества, вызванные его громкими обещаниями, в рамках системы конституционно разнесенной по институтам власти ответственности. В своих предвыборных речах, также как в своей книге, Билл Клинтон неоднократно говорит о том, что Америке нужен лидер, готовый взять на себя ответственность¹⁴⁰, но на практике Президент должен быть также готов разделить эту ответственность с другими участниками политического процесса. В противном случае, даже со своей партией в большинстве в Конгрессе, Президент оказывается заложником этой системы, а работа правительственных органов оказывается настолько же неэффективной, какой она может быть при «разделенном правлении».

Первые два года президентства Клинтона ярко свидетельствуют об этом. Обещанная программа реформы национальной системы здравоохранения была передана в Конгресс только на 279 день президентства, а на 613 день она была отклонена Сенатом¹⁴¹. За этот период было принято несколько других важных законопроектов, таких как, например, законодательство по борьбе с

¹³⁸См., например, Clymer A. The 1992 Elections: Congress//New York Times.-- 1992.-- November 5.-- P. B6. Drew E. On the Edge: The Clinton Presidency. N.Y., 1994.

¹³⁹ Jones Ch. O. Clinton & Congress 1993-1996. Risk, Restoration, and Reelection. University of Oklahoma Press, 1999.-- P. 5.

¹⁴⁰ Clinton B. and Gore Al. Op.cit.-- P.vii.

¹⁴¹ Drew E. Showdown. The Struggle between the Gingrich Congress and the Clinton White House. N.Y., 1996.-- P.64. После 1994 г. Клинтон и республиканский Конгресс предпринимали некоторые шаги в сфере здравоохранения. В частности, в 1996г. был принят двухпартийный законопроект, так называемый закон Кеннеди-Кассебаум, который облегчил сохранения медицинской страховки в случае смены работы. В 1998г. инициатива, предложенная Клинтоном и одобренная Конгрессом, предусмотрела расширение медицинской страховки для детей из бедных семей. Однако такой масштабной реформы, предложенной Биллом Клинтон в 1992 г., так и не было проведено.

преступностью, было ратифицировано Соглашение о свободной торговле в Северной Америке (НАФТА)¹⁴², подписано торговое соглашение, завершившее самый длительный – Уругвайский – раунд переговоров в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле. Также новая администрация достигла значительных результатов по созданию новых рабочих мест в рамках борьбы с безработицей¹⁴³. Между тем, неспособность администрации осуществить обещания по реформированию системы здравоохранения имело гораздо большее значение для Клинтона, чем все достижения. Ни один законопроект не был так важен для Президента, как его реформа здравоохранения¹⁴⁴. Этот единственный вопрос определял первые два года президентства Клинтона.

Помимо этого, законопроект по образованию и пакет мер по стимулированию экономики были переданы в Конгресс еще до окончания первых 100 дней президентства, но были раскритикованы республиканцами и, несмотря на наличие большинства демократов в Конгрессе, были заблокированы в Сенате. Такое развитие событий должно было послужить сигналом для новой администрации, что, объединившись, сенаторы республиканцы могут быть реальной оппозиционной силой. И что для успешного прохождения президентских предложений необходимо строить двухпартийные коалиции. Об этом же свидетельствует процесс принятия первого бюджета новой администрации. Проект бюджета пересматривался несколько раз и был принят в Палате представителей 218 голосами, 216 депутатов проголосовали против президентского бюджета. В Сенате решающим оказался голос вице-президента. Ни один республиканец, ни в одной из палат не поддержал предложенный администрацией проект бюджета. Бюджет был принят только за счет численного преимущества демократов в Конгрессе, что явно свидетельствовало о том, что в случае преобладания республиканцев Президент столкнется с большими трудностями в проведении своих законопроектов.

Таким образом, первые два года президентства Билла Клинтона продемонстрировали, что даже контроль одной партий в обеих ветвях власти не гарантирует прохождение любых инициатив Президента, если он пытается единолично контролировать законотворческий процесс, игнорируя представителей оппозиционной партии и Конгресс в целом. Ожидания Клинтона и демократов, что в условиях преобладания партии в обеих ветвях власти они смогут легко реализовать все поставленные перед собой задачи не оправдались. Между тем два года демократического большинства закончились поражением Демократической партии на промежуточных выборах в Конгрессе и возвращением на политическую арену республиканцев со своим планом завоевания полного контроля над институтами власти.

На протяжении почти 40 лет (с 1932 по 1968 гг.) демократы доминировали в Конгрессе. Республиканцам удавалось одержать верх над демократической коалицией лишь в те редкие периоды, когда демократы совершали серьезные ошибки. Такой была победа Д.Эйзенхауэра в 1952 г., и победа Р. Никсона в 1968 г. В 1994 г. республиканцы, также используя промахи демократов, одержали победу в Конгрессе. Кроме того, до этого республиканцы ни разу не побеждали на

¹⁴² Соглашение прошло в Конгрессе только благодаря поддержке республиканцев, поскольку большинство демократов были изначально против него.

¹⁴³ По данным, опубликованным на сайте Белого дома, за первые два года президентства Билла Клинтона было создано около 7млн. рабочих мест, безработица снизилась с 7% до 5,8%. См. документ *Rebuilding America for a New Era* на сайте:

http://clinton1.nara.gov/White_House/Publications/html/briefs/ii-1/html.

¹⁴⁴ Drew E. Op. cit.-- P.143

промежуточных выборах в первый срок демократического Президента. Все эти факторы сделали победу 1994 г. для республиканцев таким же знаковым событием, каким была победа Клинтона в 1992 г. для демократов.

Результаты выборов 1994 г. оказались неожиданными. Большинство аналитиков, учитывая очевидные экономические успехи демократической администрации, предсказывали победу республиканцев только в Сенате и на губернаторских выборах, но даже те, кто ожидал победу республиканцев в Палате представителей, не предполагал, что она будет такой масштабной. Ни один из конгрессменов и сенаторов от Республиканской партии не потерял своего места в Конгрессе. Республиканцы получили дополнительные 52 места в Палате представителей, 8 – в Сенате. При этом они выиграли все 25 мест, которые считались республиканскими, а из 34 мест, которые могли достаться и той и другой партии республиканцы получили 28. Из 40 округов, которые поддерживали обе партии, республиканцы выиграли 30, и победили в 14 из 33 демократических округов¹⁴⁵. Кроме того, они выиграли 3 места в округах, где демократы были фаворитами и 3 места в округах, где демократы могли чувствовать себя вполне уверенно. В том числе потерпел поражение глава бюджетного комитета, демократ от штата Иллинойс, Дэниэл Ростенковски. В Сенате все 11 новых сенаторов были республиканцы, кроме того, республиканцы получили все 6 освободившихся мест, которые ранее занимали демократы и выиграли у двух переизбравшихся демократов. По итогам выборов республиканцы контролировали и Палату представителей (230-204 и 1 независимый), и Сенат (53-47)¹⁴⁶.

Результаты выборов явно свидетельствовали о разочаровании и недовольстве общества результатами двухлетнего доминирования демократов в политическом процессе. В частности особое недовольство вызвало неэффективное сотрудничество Президента с Конгрессом, а также его чрезмерная либеральность, которая шла вразрез с его обещаниями центристского подхода к решению проблем. По опросам общественного мнения, проведенных Wall Street Journal совместно с NBC News после выборов, 55% опрошенных возлагали надежды на Конгресс нового созыва, веря, что он возьмет на себя лидирующую роль в формировании внутренней политики¹⁴⁷.

В результате выборов на политической арене появился новый лидер – избранный спикер палаты представителей Ньют Гингрич. Теперь уже он обещал осуществить в первые сто дней работы нового Конгресса республиканскую повестку дня, представленную им в программном манифесте «Контракт с Америкой». Этот документ появился и был опубликован на этапе подготовки к выборам, основной целью его было показать, что Республиканская партия, в отличие от демократов, едина и готова занять место «вечно колеблющихся и погрязших во внутрипартийных спорах» демократов¹⁴⁸. Манифест гласил, что в случае победы новое республиканское большинство «покончит со слишком разросшимися и все контролирующими правительственными структурами и изменит механизм работы Конгресса»¹⁴⁹. Свою победу Гингрич и республиканцы расценили как мандат на осуществление своей предвыборной программы.

¹⁴⁵ Congressional Quarterly Weekly Report.-1994. - October 22.-- P. 3006-3010.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Seit G. F. Voters, Having Changed Congress, Now Want Congress to Change Washington Politics, Poll Indicates//Wall Street Journal.-1994.-- November 11.-- P. A16.

¹⁴⁸ Republican Contract with America. См. на сайте:

<http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html>.

¹⁴⁹ Ibidem.

Эта программа стала инструментом перехвата инициативы для республиканцев. Предыдущие два года они были практически вытеснены из политического процесса, выполняя роль молчаливой оппозиции всем инициативам демократов. Победа на выборах дала им возможность делать самим первый шаг, формировать то политическое и законодательное пространство, в котором уже они будут распределять роли и направлять процессы. В отличие от демократической программы, которая так и осталась скорее предвыборной программой Клинтона, чем реальной программой действий, воспринятой Конгрессом, республиканский «Контракт с Америкой» стал полноценной повесткой дня для нового Конгресса.

В манифесте республиканцы утверждали, что уже в первый день работы 104 Конгресса они представят на рассмотрение проект реформирования законодательной власти, направленный на «восстановление доверия общества» к Конгрессу¹⁵⁰. Кроме того, они обязались в течение первых 100 дней поставить на голосование основные проекты реформ в экономической и социальной сфере. Как и в программе Клинтона, в республиканском манифесте к приоритетным задачам относились сокращение бюджетного дефицита, социальная реформа, меры по борьбе с преступностью, укрепление семейных ценностей и национальная безопасность.

Чтобы осуществить намеченное, прежде всего, республиканцы организовали Палату представителей так, чтобы постоянно расширять свое влияние. Новый спикер фактически назначал глав комитетов и принимал важные решения через систему так называемых специальных групп, создаваемых для подготовки и рассмотрения каждого из законопроектов, в нарушении традиционной системы комитетов. Теперь демократы были фактически исключены из процесса законотворчества в новом республиканском Конгрессе.

Уже к апрелю 1995 г. все предложения, содержащиеся в программном манифесте, были поставлены на голосование в Палате представителей. Все предложения, кроме конституционной поправки, касающейся ограничения числа переизбраний конгрессменов, которая не набрала необходимые две трети голосов, были приняты в Палате представителей¹⁵¹. Партийное единство среди республиканцев в этот период достигло 98%¹⁵². За время деятельности 104 Конгресса был принят и одобрен Президентом Закон об ответственности Конгресса, который и должен был, как говорилось в манифесте, «вернуть Конгрессу доверие граждан», закон о праве Президента на постатейное вето, а также закон о реформировании системы соцобеспечения. Более того, Конгресс следующего созыва продолжал руководствоваться в своих действиях «Контрактом с Америкой», в частности, в вопросах о сокращении бюджетного дефицита.

Результатом таких успешных 100 дней Конгресса стало установление более консервативной повестки дня. Больше не Президент определял, какие вопросы будут рассматриваться, а какие нет, это делал Конгресс. В течение нескольких месяцев Клинтона было практически незаметно на внутривнутриполитической арене. Его очередное Обращение к Нации, по мнению многих наблюдателей, было лишено

¹⁵⁰ Republican Contract with America.

¹⁵¹ Pitney J. J., Jr. Clinton and the Republican Party. In *The Postmodern Presidency*. Ed.. Schier. S. E. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2000.-- P. 172

¹⁵² Jones Ch. O. Op.cit.-- P.119

обычной яркости и четкости изложения законодательных инициатив¹⁵³. Чтобы подчеркнуть свою значимость, ему приходилось ссылаться на конституцию¹⁵⁴.

В результате, на первый план были выдвинуты проблемы, приоритетные для республиканцев. Например, спор о том, нужна ли социальная реформа или необходимо провести сначала реформу здравоохранения больше не имел смысла, теперь решалось, насколько жесткой будет социальная реформа. Цель на сбалансированный бюджет больше не обсуждалась, вопрос был в том, как и когда. Именно республиканцы создали рамки, в которых должны были развиваться обе ветви власти.

Между тем, спикер Палаты представителей – это не вся Палата представителей, а Палата представителей – это не весь Конгресс. Конгресс же, в свою очередь, – это лишь одна ветвь власти. Ньют Гингрич совершил, по сути, ту же ошибку, что и Клинтон – взял слишком много ответственности на себя, забыв о том, что американская политическая система – это система разделенных и равноправных ветвей власти. Контролировать одну из них, не означает доминировать над всеми институтами власти, а доминировать над всеми институтами власти не означает все контролировать. В результате активность, развитая Палатой представителей в первые сто дней, очень скоро натолкнулась на самостоятельность остальных институтов власти. Первым препятствием к осуществлению планов стал Сенат. Во-первых, сенаторы республиканцы были не так единодушны в своей поддержке программы предложенной Гингричем, умеренные республиканцы выступали активно против наиболее радикальных мер, запланированных спикером нижней палаты. Кроме того, поскольку республиканцы не контролировали абсолютного большинства мест в Сенате, им приходилось считаться с демократами, каждый из которых мог заблокировать рассматриваемый законопроект.

За Сенатом шел Президент, который, несмотря на попытки Гингрича и республиканцев игнорировать его, также обладал правом законотворчества, и, кроме того, конституционным правом вето. В течение первых двух лет своего Президентства Клинтон не применял ни разу свое право вето, в результате чего возможность его использования оставалась только символической. Поэтому сразу же после выборов 1994 г. Клинтон фактически был исключен из процесса законотворчества. Республиканцы в Палате представителей, так же как два года назад Клинтон взяли всю ответственность на себя, предложив огромные изменения и объявив себя революционерами, однако они недооценили Клинтона, предположив, что Президенту можно навязать пассивную роль наблюдателя.

Именно право президентского вето стала для Клинтона первым ключом к восстановлению своей политической роли. Тот факт, что республиканцы зашли слишком далеко в попытке осуществить свою праворадикальную программу, давало ему моральное право на использование вето. Первое вето он наложил на республиканский проект сокращения дефицита в середине мая 1995 г., обосновав свое решение тем, что сокращение дефицита бюджета, насколько бы важным не была эта задача, не оправдывает такие радикальные сокращения финансирования социальной сферы¹⁵⁵. К концу 1995 г. Клинтон использовал свое право вето 11 раз, из них восемь раз в ноябре и декабре во время рассмотрения

¹⁵³ Drew E. Op. cit.-- P. 189

¹⁵⁴ На пресс-конференции 18 апреля 1995 г., в ответ на заданный ему вопрос о том насколько он имеет какое-либо отношение к происходящим событиям, Клинтон заявил, что его роль в политическом процессе определена конституцией и потому значима. Цитату см.: Ceaser J. W. and Busch A. E. Losing to Win: The 1996 Elections and American Politics.-- N.Y., 1997.-- P.42

¹⁵⁵ Drew E. Op. cit.-- P. 213

бюджета. Дополненное оппозицией демократов в Сенате президентское вето стало эффективным инструментом сдерживания республиканского большинства на этапе завоевания ими политического пространства.

Успешная оппозиция позволила Белому дому в дальнейшем перейти к активным действиям. Клинтон отказался пассивно принять предложенную республиканцами консервативную повестку дня, он выделил из нее вопросы, совместимые со своей программой и начал работать на перехват инициативы. Тактика, применяемая Клинтоном в соответствии с предложенной новым советником Белого дома Диком Моррисом стратегией «триангуляции»¹⁵⁶, по сути, состояла в следующем: объявить предложенные республиканцами проекты слишком радикальными, создать соответствующее отношение к ним в обществе, и использовать их же, повернув под более либеральным углом, в своих законотворческих инициативах. К тому же, поскольку потеря Демократической партией Конгресса избавила Клинтона от необходимости умиротворять более либеральных демократических лидеров в Конгрессе, он смог без труда вернуться к тем центристским позициям, с которыми он победил на выборах в 1992 г.

Обе стороны понимали, что успех их действий во многом зависит от общественного мнения, особенно важным это стало в преддверии выборов 1996 г. Гингрич и его сторонники были уверены, что смогут вызвать недовольство в обществе действиями Клинтона и демократов сенаторов, представив их как препятствия эффективной деятельности Конгресса. Так они рассчитывали оказать давление на Президента и сенаторов и заставить их принять правила игры. В свою очередь, демократы сделали ставку на дискредитацию республиканских политических инициатив, которые они объявили радикальными и опасными для развития страны. Клинтон, одновременно концентрируя внимание на радикализме республиканцев и адптируя под себя некоторые поднимаемые ими же социальные и культурные вопросы, позиционировал себя в качестве более умеренного, центристского лидера, чтобы обеспечить поддержку гражданами, как своих законодательных инициатив, так и своей кандидатуры на предстоящих выборах.

Кроме того, победа республиканцев на выборах в Конгресс в 1994 г. и их законодательная активность обеспечили Клинтону то, чего ему не хватало в первые два года президентства – поддержку самих демократов. Демократы, оказавшись в меньшинстве в Конгрессе, сплотились между собой и вокруг Клинтона, который стал для них единственной надеждой на сохранение демократического присутствия в федеральной власти и возрождения демократической партии в Конгрессе. Поскольку Клинтон был их единственным оружием в борьбе с республиканцами, пытающимися воплотить в жизнь свой консервативный «Контракт с Америкой», демократы в Конгрессе были вынуждены поддерживать его. Они надеялись, что тактика, выбранная Президентом, продемонстрирует радикализм и неэффективность республиканского Конгресса и обеспечит им быстрое возвращение в законодательную власть. Таким образом, Белый дом, национальный комитет Демократической партии и новые лидеры меньшинства в Конгрессе – Ричард Гепхардт в Палате представителей и Томас Дэшл в Сенате – более тщательно координировали свои политические инициативы в ответ на шаги республиканцев.

¹⁵⁶ Сама стратегия «триангуляции» предполагала одновременный контроль за внутривнутрипартийными течениями и поддержание партийной дисциплины; подчеркивание радикализации республиканского большинства в Конгрессе; адаптирование некоторых социальных и культурных вопросов, обычно находящихся в сфере внимания республиканцев, под демократическую повестку дня.

В 1995-1996 гг. демократы продолжали развернутую ими в средствах массовой информации кампанию, представляя республиканцев экстремистами. Такая политика вскоре возвратила к жизни либеральные группы интересов, активность которых на некоторое время затихла после победы республиканцев. В итоге, к концу 1995 г. Билл Клинтон имел все шансы, успешно противостоять натиску республиканцев и перехватить политическую инициативу. Кульминацией в противостоянии институтов и партий стало принятие в 1997 г. сбалансированного бюджета.

3.2. Борьба за сбалансированный федеральный бюджет

Вопрос формирования федерального бюджета всегда занимал особое место в системе взаимоотношений американских институтов власти и партий. Как писал российский американист В.С. Васильев, «на федеральный бюджет упали все «внешние издержки» обеспечения внутривластной стабильности и предсказуемости течения политических процессов»¹⁵⁷. Сфера федерального бюджета была постоянным полем боя между республиканцами и демократами, отстаивающими свои приоритеты. При ежегодном распределении бюджетных средств преобладали политические интересы различных социально-экономических групп, которые в институтах власти отстаивали Демократическая и Республиканская партии. Демократы были сторонниками расширения социальных программ, а республиканцы отстаивали увеличение военных расходов и расходов на национальную безопасность. Увеличение одной сферы могло осуществляться только за счет сокращения другой, а также за счет сохранения бюджетного дефицита. С конца 60-х гг. дефицит бюджета стал постоянной характеристикой экономической системы США. Достижение сбалансированного бюджета воспринималось на протяжении всего этого периода скорее как идеал, чем как реалистичная задача.

Однако констатация кризисного состояния экономики к 1992 г. стало для Клинтона отправной точкой для формирования своей предвыборной кампании. Сокращение бюджетного дефицита было одной из необходимых составляющих экономического оздоровления страны, намеченного Клинтон в этой программе. Республиканцы также сделали проблему сокращения бюджетного дефицита одной из ключевых задач, вошедших в «Контракт с Америкой». Каждая из партий имела свои приоритеты, в соответствии с которыми ими разрабатывались и проекты сокращения бюджетного дефицита.

Демократы, одержав в 1992 г. победу на Президентских выборах, получили временное преимущество перед республиканцами для осуществления своего плана сокращения бюджета. Прежде всего, администрация разработала и предложила на рассмотрение в Конгресс законопроект, вносящие изменения и дополнения в механизм бюджетного процесса¹⁵⁸.

Весной 1993 г. были разработаны поправки в Закон о контроле над бюджетом 1990 г., поскольку стало очевидно, что предельно допустимые размеры бюджетного дефицита, установленные этим законом не могут быть соблюдены.

¹⁵⁷ Васильев В.С. Распадающийся социальный контракт Америки: бюджетное измерение// США-Канада: экономика, политика, культура.-- 1996.-- №9-- С.9-10.

¹⁵⁸ К началу 90-х гг. бюджетный процесс США регламентировался четырьмя основными законами: Законом о президентском бюджете 1921 г., с поправками 1950 г.; Законом 1974 г. о бюджетном контроле и замораживании фондов; Законом о сбалансированном бюджете и чрезвычайных мерах контроля над бюджетным дефицитом в редакции 1987 г и Законом 1990 г. о контроле над бюджетом.

Уже в 1993 г. дефицит бюджета составил 290 млрд. долл., вместо намеченных 236 млрд. долл., а в 1994 г. прогнозировался дефицит в 262 млрд. долл., в то время как закон предусматривал дефицит в размере 102 млрд. долл.¹⁵⁹. Поправки, принятые уже в августе 1993 г., отменяли установление ограничений бюджетных дефицитов и устанавливали лимиты дискреционных расходов¹⁶⁰, установленных на пятилетний период 1994-1998 фин.гг. Кроме этого, принятые поправки сохранили принцип равного процентного сокращения трех основных элементов дискреционных расходов: оборона, международная деятельность и социальная сфера. В соответствии с поправками, любые средства, полученные за счет сокращения расходов на социальные программы, должны были использоваться только для погашения бюджетного дефицита. Также были внесены некоторые изменения, ужесточающие процедуру рассмотрения и принятия законопроектов об ассигнованиях в социальной сфере.

Одновременно с этим, в августе 1993 г. Конгресс принял Закон об общих бюджетных согласованиях. Этот закон содержал в себе меры по сокращению бюджетного дефицита на период 1994 -- 1998 фин. гг. Основным принципом сокращения дефицита было названо равномерное сокращение расходных статей и повышение налогового бремени. Расходные статьи необходимо было сократить на 255 млрд. долл., а налоги повысить на 250 млрд. долл., чтобы добиться в целом сокращения дефицита на 505 млрд. долл.¹⁶¹.

В рамках борьбы с бюджетным дефицитом, а также в рамках программы повышения эффективности деятельности правительственных институтов, в начале августа 1993 г. был подписан Закон об эффективности и результативности работы государственного аппарата США¹⁶². Закон обязал федеральные министерства и ведомства, годовой бюджет которых превышал 20 млн. долл., составлять стратегические планы своей деятельности на 5 лет, ежегодные планы своей деятельности и отчеты о достигнутых результатах. Все эти планы должны были предоставляться Административно-бюджетному управлению. Эта система должна была быть введена постепенно до 2000 г.¹⁶³.

К 1994 г., по оценкам администрации, бюджетный дефицит снизился на 500 млн. долл.¹⁶⁴, что позволило Клинтону немного отойти от политики сокращения бюджетного дефицита, и в проекте бюджета на следующий год отдать приоритет социальным программам, изначально заложив в него 200 млн. долл. дефицита. В выступлениях администрации появился новый термин – «дефицит под

¹⁵⁹ Цифры соотнесены на основе данных, представленных в следующих работах: Травкина Н.М. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. М., 2002, с.49; Tatalovich R. and Frenreis J. Clinton, Class and Economic Policy in The Postmodern Presidency/Ed.: Steven E. Schier.-- Pittsburg, 2000.-- P.47; Quirk P. J. and Cunion W. Clinton's Domestic Policy: The Lessons of a "New Democrat". In The Clinton Legacy/Ed.: Colin Campbell and Bert A. Rockman.-- N.Y., 2000.-- P. 214

¹⁶⁰ Дискреционные расходы – расходы, ежегодно определяемые Конгрессом в ходе выделения ассигнований, которые включают в себя расходы на содержание аппарата федерального правительства, а также часть расходов на социально-экономические программы. Помимо дискреционных расходов, расходная часть бюджета содержит обязательные расходы, которые включают в себя ассигнования на крупные социальные программы федерального правительства, а также на выплату процентов по государственному долгу, суммы которых периодически устанавливаются Конгрессом.

¹⁶¹ Травкина Н.М. Указ. соч.—С..59.

¹⁶² Government Performance and Results Act of 1993.

¹⁶³ Начиная с 2000 г. большая часть федеральных министерств и ведомств предоставляют отчеты об эффективности своей деятельности.

¹⁶⁴ The President Economic Plan: A Balanced Budget that Puts People First. См. на сайте: http://clinton1.nara.gov/White_House/EOP/OP/html/index/html.

контролем»¹⁶⁵. Однако теперь уже повестка дня зависела не только от Президента, на политической сцене появились республиканцы и у них были свои взгляды на проблему сокращения бюджетного дефицита.

Одним из основополагающих пунктов республиканского «Контракта с Америкой» было достижение сбалансированного федерального бюджета. В соответствии со своим предвыборным манифестом, республиканцы планировали провести конституционную поправку, которая увязала бы уровень расходов в каждом финансовом году с налоговыми доходами федерального бюджета. Действие поправки, если бы она была принята, могло быть приостановлено Конгрессом только в случае объявления США войны какой-либо стране или в случае угрозы национальной безопасности страны. Размер государственного долга должен был устанавливаться при принятии сбалансированного бюджета¹⁶⁶. В 1995 г. Палата представителей приняла такую поправку, набрав для этого необходимые 2/3 голосов, однако поправка не прошла в Сенате.

Неудача не остановила республиканцев, и они перенесли все свои усилия на борьбу с Президентом, пытаясь заставить его принять разработанный ими проект достижения сбалансированного бюджета. Согласно их проекту, бюджет должен был быть сбалансирован за семь лет к 2002 г. Для достижения этой цели республиканцы планировали провести огромные финансовые сокращения в социальной сфере, которые, по их мнению, должны были скрасить значительные налоговые сокращения. В частности, в соответствии с республиканским планом, в 1996 г. сокращения должны были составить 33 млрд. долл., а в 2002 г. – 323 млрд. долл.¹⁶⁷. Реакция Клинтона была резко негативной, такие масштабные сокращения в финансировании социальной сферы, которые непосредственно касались и программ льготного медицинского страхования и программ социальной помощи, были неприемлемы для администрации, основной задачей которой было совершенствование социальной и медицинской системы страны. Однако поскольку бюджетная заявка администрации, содержащая в себе положение о сокращении бюджетного дефицита до 194 млрд. в 2000 г., была сразу же объявлена республиканцами неприемлемой, Клинтону пришлось вновь сделать сокращение бюджетного дефицита приоритетной задачей своей администрации.

К концу весны 1995 г. Клинтон, в соответствии с установкой на перехват инициативы, решил предложить свой план сбалансирования бюджета. В июне он выступил с пятиминутным телевизионным обращением к нации, в котором предложил сократить дефицит федерального бюджета за десять лет к 2005 г.

Республиканцы выступили с критикой предложения Президента и продолжали работать в соответствии с намеченным ими планом. 29 июня 1995 г. Конгресс принял совместную резолюцию обеих палат, одобряющую альтернативный проект федерального бюджета на 1996 фин. г., разработанный фактически узкой группой республиканского руководства Конгресса. Эта резолюция имела одну важную отличительную черту, относительно предыдущих планов на 1996 фин. г.: она содержала в себе одновременно и проект бюджета на 1996 фин. г., и планы по сокращению бюджетного дефицита в семилетний срок. Именно такое увязывание принятия федерального бюджета на будущий год с долгосрочными планами по сокращению бюджетного дефицита, инициированное республиканцами в Конгрессе, и превратило процесс принятия ежегодного бюджета в бюджетную битву, которая продлилась до весны 1996 г. и задержала принятие закона о бюджете на 1996 г. больше чем на 6 месяцев.

¹⁶⁵ Drew E. Op.cit. --P.21.

¹⁶⁶ Republican Contract with America.

¹⁶⁷ Tatalovich R. and Frensdreis J. Op. cit.-- P. 51

Первоначальный республиканский проект сокращения бюджетного дефицита на период 1996 - 2002 предполагал сокращение бюджетных расходов на общую сумму в 1274 млрд.долл.¹⁶⁸. Такая сумма должна была быть достигнута путем сокращения финансирования в течение 7 лет программы «Медикэр» (Medicare) на 270 млрд.долл., программы «Медикейд» (Medicaid) на 182 млрд. долл., программ социального вспомоществования на 102 млрд. долл.¹⁶⁹.

В ответ на принятую Конгрессом резолюцию, вопреки критическому настрою практически всех своих советников, Клинтон принял выдвинутый республиканцами формат составления бюджета на 1996 фин. г. и решил предложить новый проект своего бюджета на 1996 фин. г. уже с учетом намеченной цели сокращения бюджетного дефицита за 10 лет. Это решение Президента оказалось неожиданным и для демократов, и для республиканцев, которым был удобен пассивный Президент. Лидеры демократов в Конгрессе опасались, что решение Президента возобновления политики сбалансирования бюджета может вызвать недовольство избирателей и скажется на имидже партии. Между тем, возвращение Президента на политическую арену с конкретной альтернативой республиканцам по центральному внутривластному вопросу во многом определило его победу на выборах в 1996 г.

Бюджет, предложенный Президентом, предполагал на 25% меньшее сокращение расходов на социальные программы, в частности, по программе «Медикэр» финансирование должно было быть сокращено на 125 млрд. долл.¹⁷⁰.

В основе десятилетнего плана администрации по сбалансированию федерального бюджета лежал цифра, предложенная республиканцами – 1 трлн. долл. Однако в отличие от республиканского проекта, план был разработан так, чтобы все сокращения производились постепенно с наименьшими потерями для основных получателей государственной помощи. В соответствии с этой целью, Президент предлагал в первые 7 лет сократить расходы на 613 млрд. долл., что было в два раза меньше, чем наметили республиканцы. Кроме того, в отличие от республиканцев, Президент планировал более равномерно распределить бюджетные сокращения по различным статьям. К тому же, по плану администрации, налоги должны были быть сокращены на 105 млрд. долл., в отличие от предложенного республиканцами сокращения на 245 млрд. долл.¹⁷¹.

План Президента, названный «Экономический план Президента: сбалансированный бюджет, который отдает приоритет людям», был проработан, окончательно оформлен и представлен летом 1995 г. Административно-бюджетным управлением. По подсчетам Административно-бюджетного управления этот план обеспечивал через десять лет профицит бюджета в размере 41 млрд. долл. В документе особо подчеркивалось преимущество плана Президента относительно республиканского плана. В частности обращалось внимание на то, что республиканцы стремятся сбалансировать бюджет путем огромных сокращений финансирования «Медикэр», образовательных программ, социальных программ, при этом снижая налоги для наиболее состоятельных слоев населения¹⁷².

Однако республиканцы подвергли критике и этот проект бюджета Президента, заявив, что он отличается от первой бюджетной инициативы Президента на 1996 фин. г. только тем, что устанавливает более широкие

¹⁶⁸ Congressional Quarterly. Weekly Report. – 1996. - May 11.-- P. 1284.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Drew E. Op.cit.-- P.38.

¹⁷¹ Ibid. P. 46.

¹⁷² The President Economic Plan: A Balanced Budget that Puts People First.

временные рамки. Как ни странно, конфронтация Конгресса и Президента относительно проекта бюджета на 1996 фин. г. и проекта сбалансирования бюджета усилилась после того, как стало известно, что размер дефицита в 1995 г. составит не 190 млрд. долл., а 160 млрд. долл.¹⁷³. Наметившаяся тенденция была явно выгодна республиканцам, так как она подтверждала реальность выполнения их семилетнего плана и в тоже время создавала впечатление у наблюдателей, что Клинтон напрасно отказался от своего первоначального отношения к проблеме сбалансирования бюджета, поскольку сама экономическая ситуация способствовала исчезновению проблемы бюджетного дефицита как таковой.

В такой ситуации республиканцы явно были в преимуществе, которым они очень скоро воспользовались, чтобы усилить давление на Президента. Спикер Палаты представителей предложил связать принятие ежегодного федерального бюджета с утверждением Конгрессом закона о предельном максимальном уровне государственного долга, в то время как по закону о государственном бюджете 1921 г. закон о государственном долге принимался после принятия бюджета на очередной финансовый год. Таким образом, республиканцы были намерены поставить Президента перед выбором, либо подписывать предложенный республиканцами проект бюджета, либо поставить федеральное правительство под угрозу банкротства.

Между тем, к началу нового финансового года – 1 октября 1995 г. – ни один из 13 законопроектов по ассигнованиям по бюджету на 1996 г. так и не был отправлен Президенту. Республиканцы недооценили твердость Президента и его готовность отстаивать свои решения, а также явно переоценили свою популярность в обществе. 19 октября 1995 г. Президент выступил на пресс-конференции, критикуя предложенный республиканцами проект бюджета. Президент получил поддержку граждан, которые в большинстве своем обвинили республиканцев за задержку бюджета. Более того, попытки Президента найти решение получили больше одобрений, чем попытки республиканцев. Предложения республиканцев по итогам опросов проведенных New York Times совместно с CBS News с 9 по 11 декабря 1995 г., одобрили только 29% опрошенных против 53%¹⁷⁴.

Конфронтация и нежелание институтов и партий сотрудничать друг другом привели к тому, что страна вступила в новый финансовый год без бюджета. Более того, новый календарный год начался без бюджета и с неработающими федеральными органами. За время бюджетной конфронтации, которая длилась с 1 октября 1995 г. по 26 апреля 1996 г. федеральное правительство осуществляло свои функции без официально утвержденного финансирования, действуя на основе временных ассигнований. В середине ноября Конгресс принял резолюцию, повышающую размер государственного долга на срок до 12 декабря при условии, что, если по истечению этого срока, Конгресс не примет другого решения, потолок государственного долга будет сокращен, при этом администрация не имеет права использовать средства некоторых федеральных фондов для обслуживания государственного долга. Таким образом, Конгресс, пытаясь лишить Министерство финансов необходимых средств для выплаты государственного долга, хотел еще раз надавить на Президента, чтобы заставить его принять их проект бюджета. Однако Президент наложил вето на этот законопроект, а также на очередной законопроект о временном ассигновании. В результате чего, федеральные органы

¹⁷³ Цифры сопоставлены из данных, представленных: The President Economic Plan: A Balanced Budget that Puts People First; Травкина Н.М. Указ. соч.

¹⁷⁴ Jones Ch. O. Op. cit.– P. 162.

были закрыты на неделю. 40% служащих федерального правительства было распущено без сохранения заработной платы¹⁷⁵.

Частичное закрытие федеральных учреждений заставило и республиканцев, и Президента подкорректировать свои планы сокращения бюджетного дефицита. Конгресс принял новую бюджетную резолюцию, в соответствии с которой общий объем сокращений составил 750 млрд. долл. При этом сокращения финансирования программы «Медикэр» были уменьшены до 226 млрд. долл., по программе «Медикейд» финансирование сокращалось на 133 млрд. долл. Финансирование социальных программ сокращалось на 87 млрд. долл., а сумма налоговых сокращений уменьшилась до 228 млрд. долл.¹⁷⁶.

Однако 6 декабря 1995 г. Президент наложил вето и на этот законопроект, выдвинув свой скорректированный план сокращения федерального бюджета, с учетом новых оценок развития экономического состояния страны в ближайшие годы и состояния дефицита бюджета, представленных Бюджетным управлением Конгресса. Президент предлагал провести сокращения федерального бюджета на общую сумму в 385 млрд. долл. При этом финансирование «Медикэр» сокращалось на 97 млрд. долл., «Медикейд» - на 37 млрд. долл., социальных программ – на 41 млрд. долл., а налоги сокращались на 81 млрд. долл.¹⁷⁷.

Согласия сторонам достичь не удалось, и через десять дней ситуация с закрытием федеральных органов власти повторилась, но только на этот раз федеральные учреждения не работали почти месяц с 16 декабря 1995 г. по 11 января 1996 г.

Все это время республиканцы были уверены, что Президент уступит под давлением общественного мнения. Их вполне удовлетворяла ситуация закрытия федеральных органов власти, поскольку они считали, что вся вина будет возложена на Президента, который не хочет подписывать принятый ими проект федерального бюджета. Однако выбранная ими тактика больше всего ударила именно по ним самим. Умело подчеркивая радикальные подходы республиканского Конгресса, который не только пытался лишить социальной и медицинской помощи наиболее уязвимые слои общества, но и парализовал жизнь всего общества, закрывая федеральные учреждения, Клинтон добился полной поддержки населения. Американцы возложили всю вину за сложившуюся ситуацию на республиканцев, а рейтинг Президента значительно вырос – его поддерживали более 50% населения¹⁷⁸. Республиканцы же более чем через год после своей триумфальной победы оказались заложниками своего стремления односторонне управлять всем политическим процессом, оставляя другим участникам лишь роль пассивных наблюдателей.

Первая сессия 104 Конгресса закончилась полной неудачей: республиканцам не удалось осуществить ни один из своих наиболее важных проектов, потеряв при этом поддержку общества. Демократы смогли создать в обществе устойчивый образ республиканцев экстремистов и бездельников. Опросы общественного мнения свидетельствовали о том, что у республиканцев есть все шансы потерять большинство мест в Конгрессе. Позиции же Клинтона значительно усилились по сравнению с прошлым годом. Теперь уже ни у кого не возникало сомнений относительно его места в системе. Он вышел из конфронтации с Конгрессом с репутацией грамотного политика, умело

¹⁷⁵ Травкина Н.М. Указ. соч.-- С.73.

¹⁷⁶ Congressional Quarterly. Weekly Report.—1995.-- December 16.-- P. 3792.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Drew E. Op. cit.-- P. 324.

использовавшего существующий политический механизм для достижения поставленных задач.

Однако даже в такой ситуации республиканцы в Конгрессе далеко не сразу пошли на уступки администрации Клинтона. В январе они снизили планку общих сокращений бюджетных расходов до 648 млрд. долл., сократив финансирование программы «Медикэр» на 168 млрд. долл., «Медикейд» на 85 млрд. долл., социальных программ на 60 млрд. долл., а налоги были сокращены – на 177 млрд. долл.¹⁷⁹.

Между тем, администрация, понимая свое преимущество, также не готова была сразу отказаться от своих предложений. Поэтому ответом республиканцам стало предложение Президента сократить федеральные расходы на 552 млрд. долл., при этом «Медикэр» - на 102 млрд. долл., «Медикейд» - на 52 млрд. долл., а налоги – на 87 млрд. долл.¹⁸⁰.

Клинтон, пользуясь своей популярностью, явно был намерен довести до конца бюджетную войну и одержать в ней победу. 23 января он выступил с ежегодным обращением о положении страны, в котором еще раз подчеркнул стремление республиканцев добиться поставленных целей ценой благосостояния нации. Его популярность ещё больше возросла, а республиканцы впервые публично заявили о своей готовности пойти на уступки администрации ради достижения согласия по бюджету и не допущения третьего закрытия федеральных учреждений. Клинтон же усилил давление на республиканцев, направив им в установленные сроки проект бюджета уже на 1997 фин. г. В этом проекте содержались также цифры по сбалансированию бюджета к 2002 г. Общий объем сокращений был определен в размере 595, 5 млрд. долл., при этом финансирование «Медикэр» предлагалось сократить на 124, 2 млрд. долл., «Медикейд» - на 59 млрд. долл., а социальные программы на 39,8 млрд. долл., налоги снижались на 98, 5 млрд. долл.¹⁸¹. Администрация рассчитывала на то, что республиканцы не захотят в предвыборный год оказаться в ситуации, когда им одновременно придется рассматривать бюджеты на текущий и на следующий год.

Новым ударом по республиканским планам сокращения бюджетного дефицита стали результаты исследования, проведенного Административно-бюджетным управлением, которые вошли в окончательную версию Президентского проекта бюджета на 1997 фин. г., представленную Конгрессу 19 марта 1996 г. Согласно оценкам Административно-бюджетного управления, дефицит текущего федерального бюджета должен был составить 145,6 млрд. долл., что на 30-40 млрд. долл. меньше ранее предполагавшейся цифры. Более того, в 2002 г. профицит бюджета уже должен был составить 40 млрд. долл.¹⁸². Несмотря на то, что такие результаты в итоге были достигнуты скорее за счет улучшения экономической конъюнктуры, чем благодаря действиям администрации Клинтона, сам факт того, что это возможно без проведения жестких сокращений финансирования бюджетных программ, говорил явно не в пользу республиканцев. Популярность республиканского кандидата в Президенты, сенатора Р. Доуэла, резко упала, и к середине весны разрыв между ним и Клинтонем уже составлял 20%¹⁸³. В условиях приближающихся выборов, которые грозили республиканцам полномасштабным поражением в обеих ветвях власти, Гингричу и его сторонникам пришлось окончательно отказаться от выбранной

¹⁷⁹ Drew E. Op. cit.-- P.309.

¹⁸⁰ ¹⁸⁰ Drew E. Op. cit.-- P.309.

¹⁸¹ Drew E. Op. cit.-- P.328.

¹⁸² Травкина Н.М. Указ. соч.-- С. 75

¹⁸³ Травкина Н.М. Указ. соч.-- С. 76

полтора года назад тактики «либо по-нашему, либо никак» и уступить администрации. Клинтон также стал более сговорчивым в преддверии выборов. В результате чего, в конце апреля, с опозданием на полгода, бюджет на текущий 1996 г. был принят и одобрен Президентом.

Бюджетная война демократической администрации и республиканского Конгресса помимо повышения популярности Клинтона, подтвердившегося его победой на выборах и потери республиканцами своего триумфального влияния на избирателей, с новой силой выявила доминирование конституционного механизма разделения власти и ответственности над личностными и партийными амбициями конкретных лидеров. Несмотря на идейные разногласия, лидерам исполнительной и законодательной ветвей власти приходится вести свою политическую игру и добиваться поставленных целей в рамках конституционно заложенного и исторически сложившегося механизма равноценных и «равноответственных» институтов власти.

Урок бюджетной конфронтации заставил Администрацию и Конгресс согласиться на межпартийное сотрудничество. В результате, до выборов 104 Конгресс и Президент приняли Закон о повышении минимальной заработной платы, Закон о внесении корректив в существующую систему здравоохранения, Закон о чистой воде. Более того, после десятилетних обсуждений было наконец-то принято решение о постатейном вето. Закон о постатейном президентском вето вступил в силу в апреле 1996 г., дав Президенту право, начиная с 1 января 1997 г., применять постатейное вето при окончательном утверждении бюджета уже после принятия законопроекта Конгрессом¹⁸⁴.

Кроме того, необходимость компромисса, ставшая очевидной после бюджетного кризиса, привела к принятию важнейшего закона, реформирующего существующую систему соцобеспечения. Решение этого вопроса было одинаково важно как для Клинтона, так и для республиканцев. В своих предвыборных программах в 1992 и 1994 гг. обе стороны назвали реформирование системы соцобеспечения одной из центральных задач. Республиканцы на протяжении 1995 г. дважды принимали проект закона, но Клинтон оба раза наложил на него вето, назвав его неприемлемым в отношении обеспечения социальной защиты детей и раскритиковав его положения, касающиеся помощи в устройстве на работу получателям социальных пособий.

Летом 1996 г. республиканцы смягчили свой законопроект, а также вывели из него положения, касающиеся программы «Медикейд» и программы продовольственных талонов, которые могли вызвать критику Клинтона. Большинство демократов в Конгрессе нашли уже исправленный законопроект также неприемлемым и призвали Клинтона вновь наложить на него вето. Президент, однако, работая уже в условиях предвыборной кампании, подписал

¹⁸⁴ Закон был оформлен так, чтобы наделить Президента правом постатейного вето без внесения поправок в конституции. Президент при подписании законопроектов об ассигнованиях мог в течение 5 дней направить в Конгресс отдельный документ, в котором указывались те бюджетные статьи на которые он наложил вето. Поправки Президента автоматически вступали в силу, если Конгресс не принимал законопроект, отменяющего Президентское решение. При этом Президент мог наложить повторное вето на решение Конгресса, которое опять же могло быть преодолено 1/3 +1 голосов Платы представителей или Сената. Однако 25 июня 1998 г. Верховный суд признал Закон неконституционным и отменил его. Клинтон успел воспользоваться своим правом осенью 1997 г., сократив в бюджете военные расходы и расходы на развитие транспорта. Республиканская администрация Дж. Буша вновь выступала с предложением восстановления Закона о постатейном Президентском вето.

закон, пожертвовав принципами партии ради своего переизбрания¹⁸⁵. С политической точки зрения реформа системы государственного вспомоществования стала ярким примером выбранной Клинтонем тактики адаптивования части республиканской повестки дня, которая позволяла ему достигать определенного согласия с Конгрессом, хотя бы тогда, когда речь касалась наиболее важных для него вопросов.

Выборы 1996 г. принесли победу Клинтону, но позволили республиканцам сохранить незначительное большинство в Конгрессе. Избиратели сохранили ситуацию разделенного правления. Популярность Клинтона не принесла демократам ожидаемой победы в Конгрессе, они получили всего 9 дополнительных мест в Палате представителей и потеряли 2 места в Сенате. В Сенате по итогам выборов партийная поляризация только возросла, поскольку пять умеренных республиканцев не стали бороться за переизбрание, а на их места пришли консервативные республиканцы¹⁸⁶. Работа нового Конгресса была столь же сложной, как и отношения между двумя партиями. Хотя вопреки предсказаниям нового тупика в отношениях демократического Президента и республиканского Конгресса, сторонам удавалось достичь согласия в вопросах имеющих для них приоритетное значение.

Обе ветви власти действовали по схеме, сложившейся после окончания бюджетной войны. Они были готовы идти на уступки и достигать компромисса, когда существовала реальная возможность и необходимость принятия законопроекта, при этом, активно используя прессу и телевидение, чтобы продемонстрировать плюсы своей повестки дня и минусы повестки дня другой стороны, стараясь обеспечить преимущественное прохождение своих вопросов.

В соответствии с этой схемой на передний план была выдвинута преимущественная и для республиканцев, и для Президента задача достижения сбалансированного бюджета. Теперь уже обе стороны были готовы услышать

¹⁸⁵ Реформа соцобеспечения 1996 г. внесла значительные изменения в механизм осуществления государственной помощи нуждающимся семьям. Впервые федеральная программа социального обеспечения была введена во времена великой депрессии. В 1935 Конгресс принял Закон о помощи семьям с детьми, который фактически на протяжении последующих 60 лет оставался основой системы государственного вспомоществования, постепенно расширяясь. Программа помощи семьям с детьми включала в себя талоны на питание, денежные пособия и бесплатное медицинское обслуживание. В 1994 г. получателями программы были 14,2 млн. человека, из них 5 млн. семей и 9,6 млн. детей. Однако было очевидно, что существующая система стимулирует рост числа неработающих получателей социальной помощи, остающихся на пожизненном иждивении у государства. Закон о личной ответственности и возможности трудоустройства, подписанный Клинтонем 22 августа 1996 был направлен на коренное изменение принципа существующей системы, а именно на то, чтобы стимулировать трудоустройство получателей социальной помощи. Закон предусматривал обязательное требование трудоустройства, установив 5 летний лимит на получение денежного пособия. Для поощрения работающих получателей помощи новая программа, введенная законом, – Помощь нуждающимся семьям - предусматривала серию программ помощи, в том числе отсрочку по уплате подоходного налога, минимальную заработную плату, добавочные пособия на уровне штатов, талоны на питание, медицинское страхование и оплату расходов по лечению детей. Кроме того, закон положил конец системе адресной помощи федеральными властями, заменив ее системой целевых субсидий федеральными органами штатов на соцобеспечение. Это положение закона является объектом наибольшей критики, поскольку, впервые в истории существования системы государственного вспомоществования федеральное правительство не может гарантировать общий уровень помощи нуждающимся на территории всей страны, более того, федеральное правительство, по сути, лишено возможности контролировать распределение помощи в каждом отдельном штате. Закон позволяет штатам использовать до 40 млрд. долл., выделенных на соцобеспечение, в период с 1997 по 2002г. на другие цели. Кроме того, закон позволяет штатам отказать в помощи любой малоимущей семье, либо установить более короткий срок оказания помощи.

¹⁸⁶ Quirk P. J. and Cunio W. Op. cit.– P. 212.

друг друга и найти компромиссное решение, тем более что все ускоряющее развитие экономики страны грозило привести к тому, что вопрос дефицита бюджета решится сам собой.

Результатом переговоров стала договоренность сократить федеральные расходы на 505 млрд. долл., сократив при этом расходы на финансирование «Медикэр» на 115 млрд. долл., расходы на финансирование «Медикейд» на 15 млрд. долл., и снизив налоги на 135 млрд. долл.¹⁸⁷. И хотя переговоры о сбалансировании федерального бюджета задержали принятие бюджета на 1998 фин. г. на 1,5 месяца, они привели к принятию 5 августа 1997 г. Закона о сбалансированном бюджете, поставившем цель на достижение бюджетного профицита в 2002 г.¹⁸⁸. Принятие этого закона стало вершиной сотрудничества Клинтона и республиканского Конгресса 105 созыва.

Дальнейшие попытки сильного демократического Президента сотрудничать с республиканским Конгрессом были менее удачными, несмотря на понимание необходимости достижения компромисса. Вопросы, подобных сбалансированию бюджета, которые были бы одинаково приоритетны как для республиканцев, так и для Президента, а значит, по которым они были готовы идти на уступки, было не так много. Политические цели и задачи республиканцев и Клинтона настолько отличались друг от друга, что достижение компромисса оказалось гораздо более сложной задачей.

Кроме того, в отношениях между Клинтонем и республиканцами в Конгрессе доминировало взаимное недоверие, которое еще больше осложняло совместное решение каких-либо задач. Партийное единство в Конгрессе было в большинстве случаев также велико, как в первые полгода после триумфальной победы республиканцев в Конгрессе в 1994 г., что неизменно превращало любое рассмотрение законопроекта в партийную битву. И демократы, и республиканцы, вели постоянные кампании по дискредитации друг друга в глазах общества, чтобы одновременно добиться политического преимущества и поддержать внутрипартийное единство. При этом, если демократы и Клинтон пытались представить республиканцев как радикалов при рассмотрении социальных вопросов, то республиканцы выбрали в качестве своего оружия публичные расследования коррупции и этических нарушений в рядах демократов, доведя эту тактику до логического конца – импичмента Президента.

3.3. Попытка «республиканского реванша»

Импичмент представляет собой довольно тяжелый и длительный процесс. Учитывая, что существуют другие инструменты контроля Конгресса над действиями Президента и других федеральных чиновников (такие как, например, слушания в Конгрессе по скандалам, связанными с действиями федеральных органов власти), импичмент рассматривают скорее как политический процесс в условиях партийных и идейных разногласий.

Процедура импичмента, возбужденная против Клинтона¹⁸⁹, стала самым ярким примером партийного противостояния в отношениях исполнительной и

¹⁸⁷ Травкина Н.М. Указ. соч.-- С. 79

¹⁸⁸ Экономика США развивалась такими темпами, что страна достигла профицита бюджета уже в 1998 г, что фактически привело к тому, что принятый с таким трудом закон очень быстро стал просто историей.

¹⁸⁹ Весной 1997 г. начался судебный процесс по обвинению в сексуальном домогательстве выдвинутому Полой Джонс против Билла Клинтона. Хотя этот процесс закончился непризнанием вины Президента, из него выросло новое разбирательство, которое и привело, в конце концов, к инициированию процедуры импичмента против Клинтона. В этот раз поводом к разбирательству,

законодательной ветвей власти в XX веке. Клинтон стал вторым Президентом, подвергнутым процедуре импичмента¹⁹⁰, и также как в 1868 г. в период

которое было поручено вести независимому прокурору Кеннету Старру, стали отношения Президента со стажеркой Белого дома Моникой Левински, наличие которых Клинтон отрицал в ходе разбирательства по делу Полы Джонс. В средствах массовой информации скандал, связанный с Моникой Левински, начал разгораться в январе 1998 г. 26 января Клинтон в телевизионном интервью официально отрицал наличие каких-либо отношений с Моникой Левински. Однако после того как в июне 1998 г. Моника Левински дала показания в суде, с предоставлением доказательств своей связи с Президентом, Билл Клинтон был вынужден 17 августа 1998 г. признать перед большим жюри, что находился в сексуальной связи со стажеркой Белого дома. Свое признание он повторил по национальному телевидению. 9 сентября 1998 г. Кеннет Старр представил в Конгресс окончательный отчет по делу. Через два дня Палата представителей проголосовала за обнародование этого доклада и выступления Президента перед большим жюри, что и было сделано 21 сентября 1998 г. 5 октября 1998 г. Судебный комитет Палаты представителей проголосовал за начало расследования. 8 октября Палата представителей приняла резолюцию о начале процесса импичмента. 19 ноября Кеннет Старр выступил с докладом перед Судебным комитетом, обвинив Президента по четырем статьям:

- лжесвидетельство перед большим жюри;
- лжесвидетельство по делу Полы Джонс;
- препятствие правосудию;
- злоупотребление властью.

27 ноября Президент ответил на вопросы Судебного комитета. 11 и 12 декабря Судебный комитет одобрил статьи обвинения. 19 декабря Палата представителей одобрила I и III статьи импичмента, отвергнув две другие. Судебное разбирательство в Сенате началось 7 января 1999 г. В течение недели с 14 по 21 декабря Сенат заслушивал аргументы обеих сторон. 27 января Сенат проголосовал за то, чтобы получить показания свидетелей, которые и были получены в течение следующей недели и представлены в Сенате на видеокассете 6 февраля. 9 февраля 1999 г. Сенат начал заключительное заседание за закрытыми дверями, а 12 февраля оправдал Президента по обоим статьям обвинения.

¹⁹⁰ Импичмент был предусмотрен отцами-основателями для расследования действий Президента, вице-президента, федеральных судей и других гражданских чиновников, подозреваемых в измене, взяточничестве или других серьезных преступлениях. Гамильтон в Федералисте №65 назвал импичмент «методом национального расследования поведения публичных деятелей». Отцы-основатели заимствовали у Великобритании традицию рассмотрения верхней палатой судебных обвинений выдвинутых нижней палатой, но не стали вводить практику одновременного отстранения от должности и судебного наказания. По замыслу отцов-основателей, к импичменту должны были привлекать за преступления против государства, политических институтов или общества в целом. Однако никакого конкретного определения тому, какое именно поведение может привести к импичменту не было дано. В современной интерпретации действия, которые могут привести к импичменту, можно подразделить на три категории: превышение конституционных полномочий; поведение расцененное как несоответствующее функциям и целям должности, но необязательно незаконное; действия нарушающие закон. Иницирует импичмент Палата представителей руководствуясь в основном накопленным опытом, поскольку Конституция лишь в общем описывает эту процедуру. Затем резолюция об импичменте поступает в Судебный комитет, который и ведет расследование. После проведения расследования происходит параллельное голосование по статьям импичмента в Судебном комитете и по резолюции об импичменте в Палате представителей. При этом Палата представителей может проголосовать за импичмент, даже если Судебный комитет не найдет достаточных оснований для импичмента. После принятия резолюции об импичменте в Сенат направляются выбранные Конгрессмены для представления там статей импичмента. Сенат становится последним органом проводящим процедуру импичмента и принимающим окончательное решение. Для этого Сенат проводит слушания по импичменту, на которые вызываются свидетели и лицо, против которого возбужден импичмент для дачи ответов на вопросы. Кроме того, Сенат может сформировать комитет для проверки обвинений предъявленных в статьях импичмента. Последним этапом процесса является голосование в Сенате по статьям импичмента.

С 1789 г. в Палате представителей было инициировано 62 процедуры импичмента. Только 17 федеральных чиновников было подвергнуто импичменту, дела 14 из них рассматривались в Сенате, трое покинули свой пост до рассмотрения статей импичмента Сенатом. Семерых признали виновными, все были судьями, а семерых оправдали. Билл Клинтон был вторым Президентом, в отношении которого была возбуждена процедура импичмента. В 1868 г.

импичмента Эндрю Джексона, поляризация по партийной линии в Конгрессе была максимальной. Республиканцы объявляли себя защитниками закона, а демократы называли весь процесс охотой на ведьм. В частности, это противостояние ярко проявилось в Судебном комитете Палаты представителей, под председательством республиканца Генри Хайда, где обсуждение вопроса об импичменте проходило строго по партийной линии. Республиканцы называли себя партией честности, обвиняя демократов в том, что они закрывают глаза на нарушение закона. Демократы же, в свою очередь, обвиняли республиканцев в злоупотреблении процедурой импичмента для сведения счетов с Клинтонем. Судебный комитет стал ареной идеологического столкновения двух партии, вместо того, чтобы быть органом двухпартийного сотрудничества, обеспечивающего процесс принятия решений.

По классификации, проведенной американскими профессорами Кристофером Дирингом и Стивенем Смитом, Судебный комитет относится к политическим комитетам Конгресса, которые привлекают Конгрессменов стремящихся изменить общественную политику в определенных областях, в отличие от «электоральных» комитетов, которые привлекают конгрессменов нацеленных на переизбрание (например, комитет по сельскому хозяйству) или престижных комитетов, для членов которых первостепенным вопросом являются широкие полномочия в рамках Палаты представителей (например, комитет по ассигнованиям)¹⁹¹. Политические комитеты, по своей природе, более поляризованы, поскольку их члены, придя в комитет с конкретными планами и предложениями, более принципиальны в отстаивании своих идей. Учитывая общую партийную поляризацию Конгресса того периода, идейные разногласия в комитетах также проходили по партийной линии, особенно по вопросам, наибольшего противостояния республиканцев и демократов.

Судебный комитет из всех политических комитетов Конгресса считается одним из наиболее поляризованных по партийной линии, поскольку его юрисдикция касается вопросов так называемого социо-культурного противостояния между демократами и республиканцами в Конгрессе: аборты, религиозная свобода, смертная казнь, банкротство, национальные символы. Поэтому чаще всего, комитет состоит из консервативных республиканцев и либеральных демократов, готовых отстаивать интересы своих избирателей. В Судебном комитете 105 Конгресса не было ни одного умеренного республиканца и, соответственно, умеренного демократа¹⁹², что неизбежно привело к высокой поляризации по партийной линии при расследовании по процедуре импичмента Клинтона. Демократы в комитете изначально были готовы защищать Президента, в то время как большинство республиканцев в комитете были его активными противниками.

Несмотря на все претензии к Клинтону, которые накопились у демократов за время его президентства, они объединились в его поддержку, считая, что большинство обвинений против Президента были делом рук праворадикальных республиканцев, настроенных враждебно к нему. К моменту скандала с Моникой Левински демократы привыкли защищать Клинтона оттого, что они называли республиканскими нападками. Любой новый скандал они принимали со скептицизмом. Именно поэтому признание Клинтона было для них шоком.

импичмент был вынесен Эндрю Джексону, но он также был оправдан. В 1974 г. Ричард Никсон подал в отставку под угрозой импичмента, до начала разбирательств.

¹⁹¹ Deering C. J. and Smith S. S. Committees in Congress, 2d ed. Washington, D.C., 1990.-- P. 41.

¹⁹² Duncan Ph. D. and Lawrens Ch. C., eds. Politics in America 1998, 105 Congress. Washington, D.C., 1997-- P.5

Президент поставил партию в сложное положение. С одной стороны, как считал лидер меньшинства в Палате представителей Ричард Гепхардт, демократы не могли публично оправдать поведение Президента, но и поддержать республиканцев в их кампании, направленной на смещение Клинтона, они, разумеется, не могли. Среди умеренных и консервативных демократов было много тех, у кого поведение Клинтона вызывало явное неприятие, и потому они потенциально поддерживали проведение расследования. В то время, как либеральные демократы были готовы защитить Президента любыми способами.

Идеальным выходом для демократов было предложить свою резолюцию о проведении расследования по импичменту так, чтобы республиканцы сочли невозможным ее принять и сорвать таким образом любые расследования, проводимые по правилам республиканцев. Гепхардт вместе с демократами из Судебного комитета пытался разработать такой проект резолюции, вокруг которого объединились бы все демократы. Резолюция демократов должна была призвать к определению того, что можно было бы назвать нарушением чреватим импичментом, прежде чем начинать расследование. Кроме того, она предлагала бы установить определенный срок окончания расследования – 25 ноября 1998 г. В то время, как республиканцы предлагали принять резолюцию о начале расследования без определения нарушения и без установления временных рамок. Судебный комитет принял резолюцию республиканцев. Вслед за ним и Палата представителей 8 октября 1998 г. приняла резолюцию №581, выдвинутую республиканцами о начале расследования. За резолюцию проголосовало 258 конгрессменов, против – 176. Все 31 демократа, проголосовавшие за резолюцию, были консервативными представителями южных штатов¹⁹³.

По мере проведения расследования демократы попытались вынести предложение о принятии резолюции, осуждающей действия Клинтона. Такая резолюция могла одновременно продемонстрировать отношение демократов к поведению Президента, а также предотвратить судебное разбирательство в Сенате и сам импичмент. Хотя большинство демократов никогда не верили, что республиканцы согласятся на такую резолюцию, они неоднократно предлагали ее в Палате представителей, поскольку перед угрозой контроля республиканцами над обеими ветвями власти главное было сохранить своего человека на Президентском посту. Между тем для республиканцев такая резолюция была принципиально неприемлема, поскольку их целью был импичмент и отставка Клинтона.

Вдохновителем и инициатором республиканской кампании против Клинтона в Конгрессе был спикер Палаты представителей Ньют Гингрич. Он начал активную деятельность по усилению влияния республиканской партии еще в период доминирования демократов в Конгрессе. Гингрич утверждал, что поскольку республиканцы лишены какого-либо влияния в Конгрессе, единственный путь прервать власть демократов в законодательной ветви власти это инициировать публичные расследования коррупции и этических нарушений среди демократического большинства. В условиях полной маргинализации республиканцы были все более и более склонны его поддерживать. В результате целенаправленных действий сторонников Гингрича в 1989 г. спикер Палаты представителей Джеймс Райт был вынужден подать в отставку после ряда обвинений, к которым Гингрич привлек внимание средств массовой информации.

Став спикером 104 Конгресса, Гингрич активизировал свои действия по расширению влияния республиканской партии на политической арене. Теперь

¹⁹³ Rae N. C. and Campbell C. C. *Impeaching Clinton. Partisan Strife on Capitol Hill.* -- University Press of Kansas, 2003. -- P. 88.

главным объектом стал Президент демократ. Республиканцы строили всю политику на противостоянии Президенту и демократической партии. Однако, потерпев поражение в законодательной войне с Президентом и столкнувшись с его общественной популярностью, они вернулись к испытанному оружию – этические обвинения, расследования коррупционных действий¹⁹⁴. По ходу всех этих разбирательств, назначенный в 1994 г. для расследования «дела Уайтуотер» независимый прокурор Роберт Фиске был заменен, по настоянию республиканцев, Кеннетом Старром, бывшим генеральным прокурором при администрации Дж. Буша старшего, что дало демократом повод назвать все дальнейшее «охотой на ведьм», направленной против Президента. Республиканцы посчитали, что нашли средство избавиться от «нелюбимого» Президента и были уверены, что общественное мнение будет на их стороне.

Однако это оказалось самым большим просчетом республиканцев. Также как ранее в бюджетной войне американцы поддержали Президента, так и в 1998 г. по мере разрастания скандала об импичменте общественная поддержка Клинтона становилась все большей. Помимо первых дней после появления информации об отношениях Президента и стажерки Белого дома Моники Левински, общественная оценка Президента и его работы была самой высокой за все время президентства Клинтона. В январе 1998 г. рейтинг Президента достиг 67%, при этом рейтинг Конгресса упал до 40%¹⁹⁵. Большинство американцев выступали против импичмента Президента и его отстранения от должности.

В октябре 1998 г., когда в Конгрессе рассматривалась резолюция о проведении расследования, рейтинг Президента составлял более 60%, в то время как рейтинг Конгресса был чуть выше 40%¹⁹⁶. Низкий рейтинг Конгресса в обществе объяснялся не просто симпатиями американцев к Президенту в вопросе об импичменте, но и тем, что занятые импичментом конгрессмены отодвинули на второй план все остальные вопросы, практически прекратив свою основную деятельность.

Однако, несмотря на это, республиканцы провели через Палату представителей резолюцию о возбуждении процедуры импичмента Президента и направили в Судебный комитет резолюцию о начале расследования. Республиканцы рассчитывали достигнуть межпартийного взаимопонимания, однако тех 31 демократов, поддержавших резолюцию о проведении расследования, было совсем недостаточно для создания хотя бы видимости двухпартийной политики.

Расчеты республиканцев на то, что демократы убедят Клинтона подать в отставку, а общество, узнав все подробности, поддержит их, также не оправдались. Общество явно продемонстрировало свое отношение к импичменту и к позиции, занятой республиканской партией на ноябрьских выборах 1998 г. Республиканцы стали первой партией с 1820 г., неконтролирующей президентский

¹⁹⁴ Так в 1994 г. появилось «дело Уайтуотер», в котором семья Клинтоних связывалась с якобы незаконным получением земель корпорацией по развитию земель в районе Уайтуотер в Арканзасе, в которую Клинтон и его жена вложили средства еще в 1970-х годах. Затем проводились расследования массовых увольнений в экспедиционном управлении Белого дома и самоубийства советника Белого дома Винсента Фостера, расследования финансирования предвыборной кампании Клинтона 1996 г. И, наконец, обвинение Клинтона в 1994 г. Полой Джонс в сексуальных домогательствах переросло в 1997 г. в судебное разбирательство, из которого появилось дело Моники Левински, закончившееся возбуждением процедуры импичмента Президента.

¹⁹⁵ Morris I.L. *Votes, Money and the Clinton Impeachment*.—Colorado: Westview Press.— 2001.— P.39, 45.

¹⁹⁶ *Ibid.*— P. 45.

пост, которая потеряла места во вторых промежуточных выборах за время пребывания на посту одного и того же Президента. Республиканцы потеряли пять мест в Палате представителей, демократы, в свою очередь, получили пять дополнительных мест, в Сенате распределение мест между партиями не изменилось, поскольку республиканцы получили три места, которые потеряли демократы, а демократы три места, которые потеряли республиканцы¹⁹⁷. В целом, однако, Конгресс остался под контролем республиканцев, с преимуществом в 6 мест, что позволило им продолжить кампанию импичмента Президента, несмотря на явную оппозицию избирателей.

Дело в том, что республиканцы в отличие от прессы и аналитиков объясняли потери на выборах не своей решимостью провести до конца процесс импичмента, а той политикой, которую проводил спикер Ньют Гингрич. Именно Гингрич был автором избирательной кампании республиканцев как в 1994 г., так и в 1998. Несмотря на неудачи в бюджетной войне, этические расследования, инициированные против него в 1996 г., а также попытки сместить его в 1997 г., ему удалось сохранить и пост, и лидирующую роль в партии. Он удержался благодаря политическим навыкам и благодаря поддержке большинства республиканцев, которые считали, что партия обязана именно ему своим триумфом в 1994 г. Но в 1998 г. этого оказалось недостаточно. Именно его собственная партия положила конец его политической карьере после провала его стратегии на выборах 1998 г.

Исторически партия, неконтролирующая Белый дом, одерживала победу в промежуточных выборах второго срока президентства кандидата от оппозиционной партии. Учитывая это и скандал, развернувшийся вокруг Клинтона, республиканцы рассчитывали увеличить свое большинство в ноябре 1998 г. Во время избирательной кампании Гингрич старался продемонстрировать готовность республиканцев решать важные вопросы вместе с Президентом, чтобы избавить партию от имиджа безответственной и радикальной¹⁹⁸. Однако уступки республиканцев Белому дому в решении бюджетного вопроса в 1998 г. только вызвали гнев многих сторонников партии и не принесли ожидаемого сближения с демократами в вопросе об импичменте. Когда же стало ясно, что поиски компромисса с демократами не принесут желаемого результата, Гингрич решил сделать упор на импичмент, что только ухудшило положение республиканцев накануне выборов.

В конце концов, инициативы Н. Гингрича, направленные против Президента, бумерангом обернулись против него. Результаты выборов стали последней каплей для многих консервативных республиканцев в Палате представителей, настроенных критически по отношению к Гингричу. Через три дня после выборов Гингрич был вынужден подать в отставку. Его место занял Роберт Ливингстон, который, однако, также подал в отставку в конце декабря, после того, как в прессе появились обвинения его в супружеской неверности. Его заменил конгрессмен от штата Иллинойс Денис Хастерт.

Первые дни после выборов были единственным моментом, когда процедура импичмента могла быть прекращена. Общество было против продолжения разбирательств, Гингрич, инициатор всего процесса, подал в отставку, а большинство республиканцев понимали, что набрать необходимые 67 голосов в Сенате в поддержку импичмента они не смогут, поскольку для этого необходимо, чтобы 12 сенаторов демократов проголосовали за импичмент. Демократы в очередной раз предлагали принять резолюцию, осуждающую

¹⁹⁷ Shafer B. E. The Partisan Legacy. in Campbell C. and Rockman B.A. ed. Op. cit.-- P. 27.

¹⁹⁸ Doherty C. J. Riding the Omnibus off into the Sunset//Congress Quarterly Weekly Report.—1998--October 17.-- P. 2794-2796.

Президента, и прекратить процедуру импичмента. К тому же Белый дом более или менее лояльно относился к этой идее. Некоторые республиканцы в Судебном комитете были готовы пойти на компромисс, стремясь закончить это дело до конца года.

Однако все это было возможно до тех пор, пока Кеннет Старр не выступил в Судебном комитете с докладом по результатам расследования. Выступление Старра шокировало, как республиканцев, так и демократов и сделало невозможным прекращение процесса. К тому же к этому времени неформальным лидером в Республиканской партии стал Том Делей, крайне консервативный республиканец, настроенный против Президента. Делей очень хорошо понимал, что от решения республиканцев продолжать процесс зависит дальнейшая финансовая поддержка партии различными консервативными организациями, которые были основными донорами Республиканской партии. Кроме того, Делей был настроен на продвижение консервативной идеологии, как в Конгрессе, так и в обществе, и импичмент Клинтона был идеальным инструментом для этого. Лидерский вакуум после отставки Гингрича дал ему возможность контролировать и направлять ход событий. Поведение самого Клинтона также помогло ему в сплочении республиканцев – ответы Президента в Судебном комитете разозлили республиканцев своей расплывчатостью, и убедить их в необходимости импичмента оказалось несложно. Судебный комитет воспринял ответы Президента как знак неуважения к ним и ко всему Конгрессу.

В итоге 16 декабря 1998 г. Судебный комитет проголосовал за импичмент. В этот момент уже не было сомнений, что хотя бы одна из статей импичмента будет одобрена в Палате представителей, несмотря на оппозицию демократов. Слушания по импичменту в Палате представителей должны были начаться 17 декабря 1998 г., но были отложены на сутки из-за бомбардировок Ирака¹⁹⁹. В конце концов, конгрессмены одобрили статью I, обвиняющую Президента в том, что он лгал перед большим жюри (228 – «за», 206 – «против») и статью III, обвиняющую Президента в препятствии правосудию (221 – «за», 212 – «против»)²⁰⁰. Только 5 республиканцев проголосовали «против» в первом случае и 12 «против» III статьи²⁰¹. Статья II, обвиняющая Президента в лжесвидетельстве в деле Полы Джонс, была отклонена (205 – «за», 229 – «против»), при этом 8 республиканцев проголосовали «против»²⁰². Статья IV, обвиняющая Клинтона в злоупотреблении властью также была отклонена (148 – «за», 285 – «против»), в этот раз 81 республиканец проголосовал «против» и 1 демократ поддержал эту статью.²⁰³

Решения в Сенате по импичменту Клинтона настолько же определялись партийной принадлежностью, что и в Палате представителей. За 1990-е годы Сенат стал также жестко расколот по партийной линии. До последней минуты сенаторы надеялись, что дело не дойдет до разбирательства в Сенате и были склонны рассматривать возможность вынесения осуждения действий Президента в качестве приемлемого компромисса. Но когда стало ясно, что процедура

¹⁹⁹ В декабре 1998 г. стало известно, что Ирак продолжает блокировать доступ инспекторов ООН, ведущих после войны в Персидском заливе 1991 г. наблюдение за сокращением ядерных программ Ирака и уничтожением химического и биологического оружия. В ответ США и Великобритания провели четырехдневные бомбардировки иракских военных и промышленных объектов.

²⁰⁰ Congressional Quarterly Almanac.-- 1998.-- 105th Congress. 2nd Session.-- Volume LIV.-- Washington D.C., 1998.-- P. 12-46.

²⁰¹ Ibid.-- P.12-48.

²⁰² Congressional Quarterly Almanac. Op.cit.-- P. 12-46,12-48.

²⁰³ Congressional Quarterly Almanac. Op.cit.-- P. 12-46,12-48.

импичмента будет проходить по полной схеме, стремление сохранить репутацию Сената сыграло важную роль в решении провести независимое судебное разбирательство. В январе Сенат принял резолюцию республиканца Фила Грэмма и демократа Эдварда Кеннеди, которая ограничила сенатское разбирательство 2 неделями. За эти две недели должны были выступить обе стороны, ни одна из которых не должна была иметь возможность представить дополнительные доказательства. У сенаторов должно было быть 16 часов, чтобы задать вопросы обеим сторонам, затем должны были быть заслушаны свидетели.

Понимая, что Сенат не примет решения об импичменте Клинтона и республиканцы, и демократы стремились найти способ, чтобы выразить свое отрицательное отношение к поведению Клинтона. Республиканцы хотели еще до сенатского разбирательства принять резолюцию, детально описывающую поведение Президента. Демократы же, одновременно стараясь дистанцироваться от Президента и не желая поддерживать республиканцев, настаивали на принятии резолюции, осуждающей его поведение, после судебного разбирательства в Сенате. Оба предложения требовали простого большинства для принятия в отличие от 2/3 голосов за статьи импичмента. Но в отличие от предложения демократов, республиканская резолюция не могла бы быть аннулирована последующими Конгрессами, так как она была бы частью официального сенатского разбирательства. Таким образом, она позволила бы сенаторам осудить Клинтона за его отношения с Левински и попытку скрыть это, позволив ему остаться на посту.

Республиканцы намеренно хотели разделить обвинения от наказания, чтобы иметь возможность всё-таки высказать Президенту свое неодобрение, даже учитывая невозможность импичмента. Республиканский план нравился и некоторым демократам, которые считали, что поведение Президента заслуживает общественного осуждения, несмотря на то, что его проступки недостаточно серьезны для отстранения от должности. Однако, в конце концов, ни одно из предложений не было принято.

Как и ожидалось, Сенат отклонил статьи об импичменте. Клинтон, благодаря поддержке своей партии, выиграл в долгой борьбе с республиканцами и сохранил свои полномочия. Республиканцы и в этот раз потерпели поражение. Популярность Клинтона, после того как Сенат вынес свое решение, оставалась более 60%, республиканцы отставали от него на 10%²⁰⁴.

Клинтон воспользовался новой победой над республиканским Конгрессом и широкой массовой поддержкой, чтобы укрепить свою лидирующую роль в определении повестки дня в оставшийся год своего президентства. Сразу же после решения Сената Клинтон выступил с ежегодным обращением к нации, полностью посвятив его изложению своих предложений по решению конкретных задач, оставив процесс импичмента в прошлом. В центре его внимания были опять вопросы социального страхования, национальной системы здравоохранения, снижение налогов для среднего класса. Республиканцам в Конгрессе пришлось согласиться с его повесткой, поскольку они не хотели прийти к выборам 2000 г. с имиджем партии, которая подвергла импичменту Президента и проигнорировала социально значимые вопросы. И хотя Президент и 106 Конгресс немного успели сделать, Президенту удавалось выглядеть активным победителем на протяжении своего последнего года²⁰⁵.

²⁰⁴ Congressional Quarterly Almanac.-- 1999.-- 106th Congress, 1st Session.-- Volume VI-- Washington D.C., 1999.-- P. 13-10.

²⁰⁵ Sinclair B. The President as Legislative Leader. In The Clinton Legacy/ Ed.: Colin Cambell and Bert A. Rockman.-- N.Y. 2000.-- P. 93.

Опыт всех этих событий может послужить подтверждением тому, что импичмент слишком серьезный инструмент в руках Конгресса, чтобы использовать его, руководствуясь, прежде всего, личными и партийными амбициями. Это крайняя мера, которая должна использоваться только тогда, когда существует согласие между всеми политическими силами законодательной власти по поводу того, что Президент совершил серьезное злоупотребление властью и может быть снят с должности Сенатом.

Между тем, в долгосрочной перспективе стратегия, выбранная демократами во время импичмента, стоила им целой серии выборов с 2000 по 2006 гг. Республиканцы же, играя на вопросах морали и нравственности, в долгосрочной перспективе оказались в выигрыше. На выборы 2000 г. без сомнения оказал влияние импичмент 1998 г., осложнив демократическому кандидату предвыборную кампанию, которая завершилась его неудачей. Джордж Буш-мл. же, помимо Флориды, одержал победу в нескольких штатах, которые в 1992 и в 1996 гг. голосовали за Клинтона: Миссури, Кентукки, Западная Виргиния, Арканзас, Луизиана и Теннесси²⁰⁶. В 2002 г. республиканцы одержали новую победу в Конгрессе, восстановив контроль в Сенате, выиграв в Миссури, Джорджии, Северной Каролине, Южной Каролине, Теннесси и Техасе²⁰⁷. Более того, на выборах 2004 г. республиканцы одержали полномасштабную победу, сохранив под своим контролем обе ветви власти еще на два года.

В долгосрочной перспективе импичмент способствовал распространению на общество консервативных тенденций, зародившихся в Конгрессе, после победы республиканцев в 1994 г. Несмотря на то, что американцы поддерживали Клинтона в период судебных разбирательств, они были шокированы и глубоко возмущены его поведением. Такие общественные настроения были использованы республиканцами, чтобы в еще большей степени акцентировать морально-нравственные вопросы в своей программе и окончательно утвердиться в выбранном еще в 1994 г. консервативном курсе.

В исторической перспективе период президентства Билла Клинтона и особенно его импичмент продемонстрировали как наличие постоянного конкурентного противостояния институтов власти, так и значимость партийного фактора в современной американской политической системе. Усиление партий в Конгрессе и усиление вместе с ними партийных лидеров ведет к обострению стремления Конгресса противопоставить себя Президенту. Ньют Гингрич и республиканское большинство видели Конгресс в качестве доминирующей ветви власти. Стремление добиться перераспределения власти в пользу Конгресса стало определяющим фактором выбранной ими стратегии.

Между тем, период президентства Билла Клинтона продемонстрировал также и то, что конституционно заложенный и исторически укрепившийся механизм разделения власти и ответственности между Президентом и Конгрессом предохраняет систему от радикальных изменений. Амбициозные политические лидеры вынуждены действовать в заложенных рамках, чтобы обеспечить эффективную работу институтов власти.

Поляризация во время процесса импичмента Клинтона способствовала ужесточению партийной дисциплины. Деятельность Ньюта Гингрича, направленная на обеспечение сильной идейной основы республиканской партии,

²⁰⁶ См. данные опубликованные на сайте Федеральной избирательной комиссии США <http://www.fec.gov/pubrec/fe2000/hseparty.htm>.

²⁰⁷ Там же. <http://www.fec.gov/pubrec/fe2002/hseparty.htm>.

обострила идеологическое противостояние двух партий, сделав его центральным элементом партийной борьбы в последующие годы.

Партийное противостояние в институтах власти обеспечивается еще и определенными внешними условиями, такими как политически малоактивное население, выборочная мобилизация сторонников партий, чрезвычайная активность средств массовой информации в социальной и политической жизни США. Устойчивость этих условий приводит к тому, что конкурентные отношения Демократической и Республиканской партий являются долгосрочной характеристикой среды, в которой институты должны быть способны эффективно функционировать.

Глава 4 «Имперское» президентство Дж. Буша-мл.

Президентство Дж. Буша-мл. стало началом новой волны трансформации американской политической системы в ответ на вызов окружающей среды. Таким вызовом стали теракты 11 сентября 2001 г. Эта трагедия стала одним из самых глубоких потрясений XX века. как для американского общества, так и для американской политической системы. Разрушив иллюзию безопасности, в которую одинаково верило и общество, и государство сентябрьские события 2001 г., поставили под вопрос не просто эффективность существовавшей на том момент системы обеспечения безопасности, но жизнеспособность политической системы в целом. Ответом на агрессивность внешней среды стало перераспределение властных полномочий в пользу главы государства. Имперское президентство, как иногда называют управление Дж. Буша-мл., по сути стало этапом очередного цикла сильной исполнительной власти в условиях институционального кризиса и угрозы национальной безопасности.

Президентство Дж. Буша-мл. было полностью создано сложившимися условиями национальной трагедии. Фактически именно 11 сентября предоставило непопулярному Президенту тот самый общественный мандат, который он не смог получить в ходе выборов. Теракты полностью определили характер и специфику президентства Дж. Буша-мл., обеспечив ему в первые два года историческую поддержку граждан²⁰⁸. Рекордная национальная поддержка в свою очередь предоставила ему карт-бланш в отношениях с конкурентными институтами власти, в частности с Конгрессом. Можно предположить, что в истории президентство Дж. Буша-мл. останется как период доминирующего Президента в условиях глубочайшего национального идейного раскола.

4.1. Президент как символ единства нации

Восстановление «утраченных полномочий» исполнительной власти изначально было одним из приоритетов Дж. Буша-мл., однако трагедия 11 сентября предоставила ему реальный шанс реализовать свою концепцию справедливого распределения полномочий между ветвями власти. Президент явно не собирался упустить такую возможность. В 2002 г на одной из пресс-конференций он отметил: «На меня возложена обязанность обеспечить сохранение сильной Президентской власти. И я не позволю Конгрессу ослабить полномочия исполнительной ветви власти²⁰⁹». Его соратник и самый близкий советник - вице-президент Ричард Чейни высказался еще более прямолинейно: «В течение 35 лет, что я работал в Вашингтоне, происходило постоянное и целенаправленное размывание прерогатив и полномочий Президента США, и я не собираюсь быть частью этого»²¹⁰.

Национальная поддержка и республиканский контроль над Конгрессом – два условия, которые позволили Дж. Бушу реализовать концепцию «целостности исполнительной власти», которая, широко трактуя статью II Конституции США, наделяет Президента неотъемлемым правом действовать самостоятельно и

²⁰⁸ Согласно опросам общественного мнения, проводимым CBS News и New York Times, с сентября 2001 г. по январь 2002 г. около 90% граждан поддерживали Президента – самый высокий показатель со времен окончания второй мировой войны. Далее вплоть до марта 2003 г. Дж. Буш-мл. пользовался поддержкой более 60% американцев.

²⁰⁹ President Bush Holds Press Conference// Office of the White House Secretary.—2002.— March 13.

²¹⁰ Interview of the Vice President by Campbell Brown, NBC News//Office of the White House Press Secretary.—2002.— January 28.

независимо от законодательной ветви власти в конституционных рамках своих полномочий. При чем Дж. Буш-мл. за время своего президентства неоднократно предпринимал попытки максимально широко раздвинуть конституционные рамки исполнительной ветви власти.

В частности, Буш попытался закрепить в законодательном процессе механизм, который фактически ставил Президента над законом. Он избегал процедуры вето, зато активно использовал право Президента указывать свою интерпретацию того или иного положения в законопроекте. При этом его особое мнение не редко полностью выводило исполнительную власть из-под юрисдикции принимаемого закона. Президент заявлял, что по Конституции только он наделен правом управления, поэтому он отменял любые положения, нарушающие, по его мнению, это право. Таким образом, Президент фактически присвоил себе право Конгресса устанавливать законодательные рамки для исполнительной власти. Всего Дж. Буш отменил 1150 положений различных подписанных им законопроектов, настаивая, что имеет право отложить любой закон, принятый Конгрессом, если он противоречит его интерпретации Конституции²¹¹.

Также Дж. Буш максимально широко использовал конституционное право Президента принимать исполнительные решения, которые не требуют утверждения Конгрессом. Причем его исполнительные решения нередко выходили далеко за рамки регулирования деятельности исполнительной ветви власти. Например меморандум, подготовленный по поручению Президента главой Управления юридического совета Дж. С. Байби, определивший чрезвычайно узкую трактовку пыток, (нарушающую Женевскую Конвенцию 1949 г.) которую администрация Дж. Буша-мл ввела в практическое использование²¹². Именно на этот документ ссылались в своих действиях все силовые структуры, задействованные в операциях по борьбе с терроризмом. Обычной практикой при администрации Дж. Буша стало сокрытие от Конгресса информации под предлогом национальной безопасности. Фактически, Дж. Буш единолично ограничил участников процесса принятия решений по наиболее важным для администрации вопросам.

Благоприятные условия, позволявшие Президенту действовать вопреки исторически и конституционно установленному распределению властных полномочий, сохранялись вплоть до 2006 г. С началом войны в Ираке общенациональная поддержка Дж. Буша постепенно сменилась исторической непопулярностью²¹³, однако Дж. Буш-мл. пользовался максимальной поддержкой сторонников Республиканской партии²¹⁴ и безоговорочной поддержкой своей партии в Конгрессе, которая сохраняла контроль над ним вплоть до 2006 г. И даже, несмотря на рекордно низкий рейтинг Президента среди сторонников Демократической партии, и глубочайший идейный раскол, как общества, так и власти, именно Президентская повестка дня доминировала в стране до 2006 г.

Интересно, что Дж. Буш успел активно заявить о своем лидерстве в политической системе до того, как общество и власть вышли из коматозного

²¹¹ Charlie Savage. Bush Challenges Hundreds of Law: President Cites Power of His Office//Boston Globe.—2006.— April 30.

²¹² Меморандум был отменен Б. Обамой в 2009 г.

²¹³ После урагана Катрина рейтинг Дж. Буша-мл. не превышал 40% вплоть до окончания его второго срока Президентства.

²¹⁴ Даже осенью 2005 г., когда неспособность федерального правительства принять быстрые и эффективные меры по устранению последствий урагана Катрина спровоцировала наивысшее падение рейтинга Дж.Буша среди американцев – чуть больше 30%, около 80% республиканцев поддерживали Президента.

состояния, умело разыграв карту угрозы национальной безопасности. В одночасье превратившись из непопулярного главы исполнительной власти в национального лидера, объединяющего общество и власть, он стал символом единства, безопасности и возмездия. Этот статус позволял ему доминировать над Конгрессом еще несколько лет.

Буш активно использовал образ национального объединителя в политической борьбе особенно в первые месяцы. Призыв сплотиться перед лицом опасности и работать на благо нации, отбросив былые разногласия, первоначально был воспринят с большим энтузиазмом и позволил Президенту серьезно расширить свои полномочия уже в первые недели после трагедии.

Действительно, обе ветви власти были едины в своей принципиальной оценке трагических событий и взглядах на форму ответных действиях США. 14 сентября 2001 г. Конгресс практически единогласно принял совместную резолюцию № 23. Она наделяла Президента правом использовать любые средства, включая военные действия, в борьбе с террористическими организациями, виновными в террористических актах в Нью-Йорке и Вашингтоне, а также странами или отдельными людьми, оказывающими им какую-либо поддержку²¹⁵. Против резолюции выступила только член Палаты представителей Барбара Ли, демократ от штата Калифорния, заявив, что нельзя вести войну с неизвестным врагом²¹⁶. 18 сентября 2001 г. резолюция была подписана Президентом, став, по заявлению большинства конгрессменов, своеобразным объявлением войны, первым со времен Второй мировой войны.

Призывая Конгресс к сотрудничеству, Президент начал выстраивать свою систему управления. После событий 11 сентября по инициативе Дж. Буша сформировалась своеобразная «группа пяти». Еженедельно каждый вторник или среду в семь часов утра в Белом доме в Овальном кабинете за завтраком собирались 5 высших государственных чиновников: Президент Буш, спикер Палаты представителей республиканец Денис Хастерт, лидер республиканцев в Сенате Трент Лотт, лидер демократов в Сенате Том Дэшл и лидер демократического меньшинства в Палате представителей Ричард Гепхард.

Как отмечала «Нью-Йорк таймс», вместо формальных встреч для телекамер лидеры двух ветвей власти проводили фактические рабочие встречи. В ходе этих встреч в первые месяцы они обсудили и выработали компромиссные решения по многим вопросам, начиная с размера федерального бюджета и заканчивая соглашением о выделении 15 млрд. долл. на развитие авиаиндустрии. Законодатели утверждали, что они не помнят, когда лидеры демократов и республиканцев работали в такой согласии друг с другом и с Президентом. До 11 сентября отношения Буша с Лоттом, Дэшлом и Гепхардом были довольно натянутыми. Хастерт и Гепхард, по утверждению законодателей, редко когда вообще разговаривали. А после 11 сентября их нередко стали обвинять в чрезмерном стремлении согласовывать свои решения²¹⁷. Сами лидеры двух ветвей власти были уверены, что их встречи будут способствовать установлению положительной динамики в развитии отношений как между законодательной и исполнительной ветвями власти, так и между республиканцами и демократами.

Такое тесное сотрудничество Президента с лидерами законодательной власти действительно первоначально способствовало большей сплоченности представителей большинства и меньшинства в Конгрессе по некоторым вопросам. Так, решение Дж. Буша-мл. начать военные действия в Афганистане

²¹⁵ Интернет ресурс <http://frwebgate.access.gpo.gov>.

²¹⁶ The New-York Times.—2001.— October 8.

²¹⁷ The New-York Times.—2001.— October 8.

нашло единодушное одобрение. Проявив редкостное единство 8 октября 2001 г. лидеры обеих партий опубликовали совместное заявление в поддержку Президента, подтвердив решимость работать вместе в борьбе с терроризмом.

В то же время такая необычная форма работы Президента и высших представителей законодательной власти достаточно быстро спровоцировала новый виток напряжения в отношениях двух ветвей власти. Многие конгрессмены увидели в этом попытку Президента расширить сферу своего влияния и отстранить Конгресс от решения некоторых вопросов. Действительно, в таком формате совместной работы уже проглядывал формировавшийся стиль Президентства Дж. Буша-мл. Только открывая для себя новые политические условия, созданные сентябрьской трагедией, Дж. Буш еще был нацелен на сотрудничество со всеми политическими силами страны. Но уже тогда начал формироваться новый механизм выработки политических решений, основанный на единоличном принятии решений Президентом в узком кругу приближенных, преданных лично ему членов администрации, давлении на политических конкурентов, игнорировании несогласных, общественного мнения и конституционных норм.

В Конгрессе очень хорошо понимали, что события 11 сентября 2001 г. создали ситуацию, при которой Президент мог не просто восстановить утраченные полномочия исполнительной ветви власти, но и расширить их за счет полномочий Конгресса, и старались не просмотреть за интересами нации интересов законодательной ветви власти. В связи с чем, Конгресс очень аккуратно и тщательно подходил к формулировкам принимаемых законопроектов, с тем, чтобы одновременно обеспечить национальные интересы и обезопасить себя от посягательств исполнительной власти на законодательные прерогативы.

Так, например, резолюция № 23 изначально в версии администрации должна была предоставить Президенту право использовать все возможные средства для предотвращения любых актов терроризма или агрессии против США в будущем²¹⁸. Такая формулировка полномочий насторожила многих конгрессменов, которые увидели в ней желание администрации развязать себе руки для возможных военных кампаний. Недовольство Конгресса вынудило Белый дом пойти на переговоры, в ходе которых уже и была выработана та формулировка, которая вошла в окончательный законопроект. Автор законопроекта сенатор Дж. Байден позже так прокомментировал принятую резолюцию: «Мы дали Президенту все необходимые полномочия, при этом, сохранив за собой право принимать решение о применении военной силы»²¹⁹.

Конгресс заявил о себе как о равноправном участнике политического процесса и при принятии законопроекта о выделении дополнительных средств на предотвращение террористической угрозы. Первоначальный запрос Президента о выделении дополнительного финансирования предполагал предоставление ему беспрецедентного права использовать выделенные средства по своему усмотрению без какого-либо контроля со стороны законодательной власти. Сама возможность такого усиления исполнительной власти вызвала недовольство в Конгрессе, в частности, демократы жестко выступили против передачи традиционного «права кошелька» Конгресса Президенту. После довольно напряженных переговоров между партийными лидерами в Конгрессе и Президентом законодательная власть отстаивала свое право контролировать расходование выделенных средств.

²¹⁸Congressional Quarterly Weekly.—2001.—September, 15.-- P.2119

²¹⁹Ibidem.

Несмотря на возросшие патриотические чувства после терактов, конгрессмены также достаточно трезво подошли к предложенному администрацией Закону о борьбе с терроризмом (Patriot Act). Администрация, направляя в Конгресс проект закона о противостоянии терроризму, просила принять его в течение недели, однако конгрессмены предпочли, несмотря на чрезвычайную важность и срочность законопроекта, уделить ему побольше внимания. В этот раз обе партии были едины во мнении, что предложенный законопроект предоставляет правительственным структурам слишком большие полномочия, противоречащие личным свободам граждан. Между тем, впечатления от терактов были еще слишком свежи, и Конгресс принял 25 октября законопроект о противодействии терроризму, смягчив, однако, некоторые положения, и главное, заложив в него возможность, пересмотреть свое решение: действие наиболее противоречивых статей было ограничено 31 декабря 2005 г.

Защитники гражданских прав остались недовольны решением конгрессменов, уверенные в том, что Конгресс слишком поторопился и пошел на поводу у Президента. Между тем, то в какой форме был принят законопроект, было первым свидетельством того, что даже в кризисные моменты, существующее между политическими силами согласие относительно общенациональных интересов и готовность защищать их не означает готовность ветвей власти поступиться своими институциональными интересами.

Стремление Конгресса отстаивать свои полномочия только усилило намерение Дж. Буша установить свои правила игры. Он начал ограничивать процесс выработки решений узким кругом приближенных лиц, вытесняя таким образом Конгресс из политического пространства. Первым шагом стало ограничение доступа секретной информации в Конгресс. 5 октября 2001 г. Дж. Буш-мл. подписал меморандум к госсекретарю, министрам обороны и финансов, а также главам ФБР и ЦРУ с требованием «вплоть до дальнейших распоряжений» ограничить число лиц, имеющих доступ к секретной информации, лидерами демократов и республиканцев в обеих палатах Конгресса и главами комитетов обеих палат. Объяснил свое решение Президент тем, что в прессе появилась информация, непредназначенная для публичного обсуждения. Выступая перед журналистами, он заявил: «Я хочу, чтобы Конгресс понял, что утечка информации абсолютно недопустима, когда мы ведем военные действия. Если вы имеете доступ к секретной информации, на вас ложится большая ответственность, а многие конгрессмены не осознают этой ответственности»²²⁰.

Действия Президента подверглись жёсткой критике со стороны конгрессменов. Большинство законодателей, несмотря на собственную обеспокоенность утечкой информации, назвали эту меру неприемлемой, так как она нарушала их конституционные прерогативы и лишала возможности работать. Конгрессмены настаивали на том, что для работы им необходима вся информация. Сенатор Том Дэшл заявил, что Конгресс не может выполнять свои функции в атмосфере недоверия со стороны администрации²²¹.

Придерживаясь им же заявленного тезиса о необходимости поддержания политического и национального согласия, Дж. Буш был вынужден пойти на компромисс с конгрессменами, хотя и на своих условиях. Он разрешил главе ЦРУ Джорджу Тенету выступать перед Конгрессом с кратким обзором секретной информации, а также расширил круг лиц, имеющих доступ к секретной информации членами военных комитетов и комитетов по международным отношениям.

²²⁰ New-York Times.—2001.—October, 10.

²²¹ Ibidem.

Эта уступка, однако, вполне вписывалась в общую тенденцию к расширению сферы влияния Президента. Это был скорее жест доброй воли со стороны доминирующего политического актора, чем стремление придерживаться установленных между равноправными игроками правил игры.

Характерным для складывающегося механизма принятия решений стало создание 20 сентября 2001 г. Президентом нового поста в администрации – директора по обеспечению безопасности страны и назначение на этот пост, без предварительного соглашения с Конгрессом, Тома Риджа, задачей которого стала координация национальной стратегии обеспечения безопасности страны перед лицом террористической угрозы. Том Ридж стал первым членом аппарата Белого дома, помимо вице-президента и руководителя аппарата, приступившим к осуществлению своих обязанностей без утверждения его кандидатуры Сенатом. И хотя теоретически Президент имеет право назначать любого члена своего кабинета самостоятельно, традиции сотрудничества двух ветвей власти требуют получить согласие Сената. Буш, пренебрегая установившимися традициями, явно продемонстрировал, что чрезвычайная ситуация, сложившаяся в стране после 11 сентября, установила новые правила политического процесса, в котором Президент намерен был стать абсолютным лидером.

Однако, активное президентство Дж. Буша помимо осознания того, как быстро при благоприятных условиях меняются характеристики даже устоявшего политического процесса, оставило все-таки исторический след в американской политической системе. Дж. Буш на волне своей короткой популярности решился на реформирование исполнительных структур власти. Сфера внутренней безопасности, на которой Президент сосредоточил все свое внимание, была определена опять же трагедией 11 сентября 2001 г. Тема повышения уровня безопасности страны была важной, актуальной, полностью отвечала традиционной республиканской повестке дня и могла предоставить Президенту серьезный шанс проявить себя в качестве национального лидера.

Представляя 4 февраля 2001 г. в Конгрессе бюджет на 2003 финансовый год Президент Буш официально объявил, что проблема обеспечения внутренней безопасности стала ключевой задачей государства. На цели внутренней безопасности он предложил выделить 37.7 млрд. долл., что почти в два раза превышало аналогичные расходы в 2002 г. (19.5 млрд. долл.)²²².

Надо отметить, что с окончанием периода глобальной конфронтации с СССР проблема обеспечения внутренней безопасности США была действительно вытеснена на второй план. На национальном уровне появились вопросы, которые демократической администрации тогда казались гораздо более важными. В результате, вопросами внутренней безопасности в 1990-е годы занимались фактически только в рамках министерства обороны и министерства энергетики.

В то же время за истекшее десятилетие различные комиссии, создаваемые этими двумя министерствами, не раз выражали озабоченность по поводу незащищенности страны. Так в 1997 г. комиссия по национальной обороне описала возможных противников, с которыми могли столкнуться США, как на своей территории, так и вне своих границ. Комиссия также обратила внимание на важность внутренней безопасности, как составляющего элемента национальной безопасности²²³. В 1999 г. Государственная комиссия Харта-Рудмана по национальной безопасности в XXI в. в своем докладе особо подчеркнула:

²²²The 'New' Security Paradigm: Protecting the Homeland.—2002.—February, 26. www.cdi.org/terrorism/paradigm-pr.cfm.

²²³Ruth David. Homeland security: building a national strategy.//Journal of Homeland Security.—2002.—July. www.homelandsecurity.org/journal

«Америка будет всё более незащищенной на своей территории, и её военное превосходство не сможет полностью обеспечить безопасность»²²⁴. Авторы доклада обращали внимание на то, что государства, террористы и террористические группировки вскоре смогут приобретать и применять оружие массового уничтожения, что будет представлять реальную опасность для американцев²²⁵. А в более позднем докладе этой комиссии, опубликованном в январе 2001 г., говорилось, что «нападения на американцев на американской земле могут стать реальностью уже в ближайшую четверть века»²²⁶.

Именно в этом последнем докладе комиссия представила проект учреждения нового министерства, которое занималось бы вопросами внутренней безопасности. Его основной задачей предполагалось сделать защиту от террористических актов и обеспечение адекватного реагирования на теракты, а также осуществление государственного контроля на границах государства и координацию политики в сфере внутренней безопасности на федеральном уровне, а также на уровне штатов. Это управление выполняло бы три основные функции: профилактика, защита и ответные меры на теракт. Функция профилактики теракта возлагалась бы на таможенную службу, силы береговой охраны и пограничников. Защита ключевых объектов предполагала контроль над деятельностью ряда более мелких управлений занимающихся информационной и компьютерной безопасностью. И, наконец, осуществление ответных мер на теракт должно было принять на себя федеральное управление по чрезвычайным ситуациям. Во главе такого единого управления находился бы министр по делам внутренней безопасности США. Таким образом, в проекте содержалась идея совмещения функций нескольких федеральных ведомств в едином министерстве с целью обеспечения более эффективной и скоординированной деятельности в сфере внутренней безопасности.

Одновременно был предложен альтернативный проект. Его разработали в совещательной комиссии по оценке внутренних способностей ответа на терроризм с применением оружия массового уничтожения под руководством Джеймса Гилмора. Эта комиссия предложила создание специального управления, основной задачей которого стала бы координация федеральной политики и политики штатов. Ответственность за координацию должна была бы лечь на одного из сотрудников аппарата Президента. Основной задачей нового управления была бы разработка стратегии внутренней безопасности и бюджетное обеспечение внутренней безопасности. Кроме того, это управление должно было бы оценивать меры, предпринимаемые различными министерствами для снижения уровня угроз внутренней безопасности.

Однако ни один из этих докладов не заставил высшее руководство страны уделить больше внимания проблемам внутренней безопасности. В рамках стратегии национальной безопасности на протяжении 90-х годов её внутренние аспекты оставались подчиненными. Основной упор по-прежнему делался на выявление традиционных видов угроз и защиту от них, несмотря на то, что во

²²⁴ New world coming: American security in the 21st century. Major themes and implications. The phase I report on the emerging global security environment for the first quarter of the 21st century. The United States Commission on National Security in 21st Century.—1999.— September 15. www.nssg.gov.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Road Map for national security: imperative for change. United States Commission on National Security in 21st Century.—2001.—January. www.nssg.gov.

многих докладах содержались общие ссылки на появление «асимметричных угроз»²²⁷

Дж. Буш в отличие от своего предшественника с большим вниманием отнесся к этим докладам. Задача обеспечения внутренней безопасности стала обсуждаться на самых различных правительственных уровнях. Проекты, связанные с повышением эффективности государственного управления, разрабатывались как в президентской администрации, так и в Конгрессе.

Интересно, что изначально Дж. Буш-мл. попытался подчинить создание новых структур своей главной идее о независимой и доминирующей исполнительной власти. В основе предложенного им проекта создания в рамках своего исполнительного аппарата Управления внутренней безопасности (Office of Homeland Security) лежали элементы проекта разработанного комиссией Джеймса Гилмора. В проекте предлагалось создать ведомство, наделенное серьезными полномочиями и при этом полностью выведенное из-под контроля законодательной власти и подчиненное непосредственно Президенту.

Глава нового управления должен был назначаться лично Президентом без утверждения Сенатом и подчиняться только Президенту. Основная задача этого управления должна была состоять в развитии и координации единой национальной стратегии обеспечения безопасности США от террористических угроз или актов. В функции управления должна была входить координация усилий исполнительной власти по обнаружению и предотвращению террористических актов, защите населения от террористических актов, противодействие и устранение последствий терактов²²⁸. Помощник Президента по внутренней безопасности должен был отвечать за координацию усилий всех департаментов и ведомств в сфере обеспечения внутренней безопасности и должен был обеспечивать связь Президента со всеми этими институтами.

Этим, однако, Президент не ограничился. В марте 2002 г. Буш объявил о создании Совета по внутренней безопасности (Council of Homeland Security) при Президенте. Постоянными членами Совета являются Президент, вице-президент, помощник Президента по внутренней безопасности, министры обороны, финансов, транспорта, внутренних дел, здравоохранения, директоры ЦРУ, ФБР и федерального агентства по чрезвычайным ситуациям. Главы остальных ведомств могут быть приглашены на совещание в случае обсуждения вопросов, непосредственно затрагивающих их ведомства. Основной задачей Совета стала координация действий ведомств и организаций на федеральном уровне в целях обеспечения внутренней безопасности²²⁹. Кроме того, Совет стал основным совещательным органом при Президенте по вопросам внутренней безопасности.

Бросается в глаза очевидная смоделированность нового органа по примеру Совета национальной безопасности. Совет национальной безопасности был создан Президентом Трумэнном в 1947 г. также в ходе одной из самых значительных реорганизаций правительственных структур и до сих пор является основным совещательным органом при Президенте по национальной безопасности и внешней политике. Интересно, что помощник Президента по национальной безопасности не входил в постоянный состав Совета внутренней

²²⁷ Ruth David. Homeland security: building a national strategy. – Journal of Homeland Security.— 2002.—July. www.homelandsecurity.org/journal

²²⁸ Executive Order Establishing Office of Homeland Security and the Homeland Security Council www.whitehouse.gov.

²²⁹ Executive Order Establishing Office of Homeland Security and the Homeland Security Council. www.whitehouse.gov.

безопасности, также как Том Ридж не являлся постоянным членом Совета национальной безопасности.

Учитывая, что в постоянный состав обоих советов входили и министр обороны, и министр финансов, и вице-президент, такое взаимное исключение свидетельствует о попытке развести сферы деятельности двух органов. Однако было не ясно, как в реальности должны были соотноситься их функции. Вероятно, предполагалось, что вопросы борьбы с терроризмом на территории США станут абсолютной прерогативой СВБ, которая и будет отличительной характеристикой нового Совета²³⁰.

Очевидно, что Дж. Буш используя чрезвычайную ситуацию, в которой находились США после терактов, попытался не просто провести институциональную реформу, но и, создав новое подотчетное исключительно Президенту управление, расширить свою сферу влияния на принятие ключевых вопросов жизнедеятельности и безопасности страны.

Конгресс моментально отреагировал на попытки Президента перетянуть канат власти. В условиях национального шока конгрессмены, в принципе, поддерживали начинания Президента, понимая их актуальность и важность. Однако лишенный каких-либо инструментов контроля или влияния как на Управление, так и на Совет, Конгресс не получил реальных механизмов воздействия на осуществление политики в сфере внутренней безопасности. Это спровоцировало волну жесткой критики, которой подверглись с самого начала своей деятельности новые структуры и ответную «контрактивность» Конгресса по моделированию новой системы внутренней безопасности.

Критикуя предложенное Президентом Управление внутренней безопасности, законодатели, в частности, утверждали, что поскольку президентский указ не наделяет его главу четкими властными полномочиями по отношению к различным структурам, связанным с внутренней безопасностью, то вся созданная структура оказывается неэффективной²³¹. Действительно, глава будущего управления столкнулся с трудностями еще на этапе его планирования, пытаясь координировать действия различных министерств. За вопросы обеспечения безопасности отвечало более 40 федеральных управлений, сотни управлений на уровне штатов и частных организаций, функции которых не только часто дублировались, но не редко просто противоречили друг другу²³². Например, пограничными вопросами занималось несколько управлений. Служба иммиграции и натурализации вела контроль за людьми, пересекающими границы США; таможенная служба занималась перевозками, но при этом в её юрисдикцию не входила борьба с контрабандой; береговая охрана занималась только контролем за морскими границами и портами. Кроме того, этими вопросами занималось также министерство сельского хозяйства, осуществляющее санитарный контроль; государственный департамент, выдающий визы иностранцам и министерство торговли, отвечающее за режим контроля над экспортом военных технологий²³³. Особой проблемой оказалась координация действий федеральных властей и властей штатов, которые всегда обладали значительной автономией.

²³⁰ Попытка развести деятельность СНБ и СВБ была прекращена уже Президентом Обамой, который в мае 2009 г. объединил сотрудников обоих совещательных органов в рамках Совета по национальной безопасности.

²³¹ Washington Post.—2002.—June, 7.—Friday.

²³² Katherine McIntire Peters. Security vs. Bureaucracy//Government Executive.—2002.—April, 1. http://www.govexec.com/story_page.cfm?filepath=/features/0402/0402s1.htm&oref=search

²³³ Katherine McIntire Peters...

Задача главы Управления осложнялась тем, что в самой системе законодательной власти отсутствовал единый координирующий механизм законотворчества по вопросам внутренней безопасности. Процесс принятия соответствующих решений был рассредоточен в десятках комитетов и подкомитетов, между которыми была дисперсно распределена юрисдикция в сфере внутренней безопасности. Только в Палате представителей, по крайней мере, 9 комитетов и 26 подкомитетов обладали той или иной юрисдикцией в сфере внутренней безопасности. В Сенате около 10 комитетов и 22 подкомитета играли каждый свою роль в проработке подобных вопросов. Законодательная власть в целом насчитывала 19 комитетов и 48 подкомитетов, занимающихся различными вопросами внутренней безопасности.²³⁴

Чрезмерное количество комитетов и подкомитетов Конгресса не только замедляло работу законодательного органа в сфере внутренней безопасности, но и значительно осложняло основную задачу, возложенную на Управление – координацию работы органов федеральной власти. По сути, инициатива Президента, направленная на повышение эффективности деятельности государства по обеспечению безопасности страны, натолкнулась на громоздкую бюрократическую систему, которая существенно снижала эффективность всех создаваемых структур. Очевидно, что одной активности и инициативы Президента было недостаточно для осуществления такой серьезной задачи, как реформирование институтов власти. Президенту нужно было участие второго игрока – Конгресса.

Конгресс, со своей стороны, не ограничился просто критикой президентского проекта. Чтобы сохранить за собой роль полноправного партнера в политическом процессе, он полностью включился в начатый Президентом процесс, выдвинув ряд законодательных инициатив, направленных на реорганизацию структуры внутренней безопасности. После сентябрьских событий в Конгрессе было представлено 83 законопроекта, касающихся внутренней безопасности и 14 законопроектов, касающихся внутренней обороны.²³⁵

Законопроекты касались таких вопросов как пограничная безопасность, оценка ядерной угрозы, готовность государства к биотерроризму и безопасность перевозок. Были разработаны и законопроекты, предлагавшие реорганизацию законодательной ветви власти в сфере внутренней безопасности. Так, например, 2 октября 2001 г. сенатор от штата Канзас Пэт Робертс представил законопроект, предлагающий создание особого Комитета по внутренней безопасности и терроризму. Основными задачами этого Комитета стали бы оказание помощи Сенату в координации федеральных инициатив, касающихся предотвращения и борьбы с терактами и сотрудничество с Управлением внутренней безопасности. Однако этот законопроект не был одобрен сенатским Комитетом по правилам и управлению (Senate Committee on Rules and Administration)²³⁶. В Палате Представителей альтернативный законопроект № 3378 был представлен республиканцем от штата Калифорния Стивенем Хорном 29 ноября 2001 г. Он предполагал создание комиссии, из которой 5 членов были бы назначены Президентом. Причём одним из назначенных Президентом членов должен был быть глава Управления внутренней безопасности. Четверо – назначены спикером Палаты представителей, четверо – лидером меньшинства в Палате

²³⁴ Jerry E.Sullivan. Congress, BRAC Thyself: reorganizing the legislative branch for homeland security.//Journal of homeland security.—2002.—July.

²³⁵ Jerry E.Sullivan. Op. cit.

²³⁶ Senate Resolution 165; www.thomas.loc.gov.

представителей и четверо – лидерами меньшинства и большинства в Сенате²³⁷. Однако и этот законопроект так и остался в комитете по правительственной реформе.

Кроме того, недостатки созданной исполнительной властью структуры побудили конгрессменов к разработке новых проектов реорганизации исполнительной системы безопасности. В частности, председатель комитета по делам правительства сенатор демократ от штата Коннектикут Джозеф Либерман разработал собственный проект нового министерства по делам внутренней безопасности, однако его детали так и не были вынесены на официальное обсуждение в Конгрессе.

Критика и законодательная активность Конгресса была воспринята Президентом – Дж. Буш усовершенствовал свой проект реформирования системы безопасности, сохранив за собой лидирующую роль в начавшихся преобразованиях. 6 июня 2002 г. Президент представил конгрессменам проект крупнейшей с 40-х годов XX века реорганизации правительственных органов, ключевой идеей которого было создание министерства внутренней безопасности.

Основной задачей министерства провозглашалось предотвращение террористических актов на территории США, снижение уязвимости США перед лицом терроризма, а также уменьшение ущерба от возможного теракта и оказание помощи по восстановлению в случае, если террористические акты всё-таки не удастся предотвратить²³⁸.

Министерство должен был возглавлять министр внутренней безопасности, назначенный Президентом с одобрения Сената. Кроме того, Сенатом должны были утверждаться до 12 высших должных лиц нового министерства, в том числе заместитель министра, главы четырёх департаментов и до шести помощников главы министерства, обязанности которых будут определяться им самим. Сенат должен был также утверждать кандидатуру генерального инспектора и командующего береговой охраной. Директор секретных служб должен был назначаться Президентом, и его кандидатура не требовала утверждения Сенатом. Генеральный советник, глава финансового отдела и глава информационного отдела также могли быть назначены Президентом без предварительного утверждения Сенатом. Президент должен был иметь право назначить до 10 дополнительных помощников главы министерства²³⁹.

Законопроект возлагал на министерство пять конкретных групп задач:

- анализ информации и защита стратегически важных объектов инфраструктуры;
- организация ответных мер на теракт с применением химического, биологического и ядерного оружия;
- обеспечение безопасности государственных границ и перевозок;
- обеспечение готовности к действиям уполномоченных структур в чрезвычайных ситуациях;
- осуществление координации с другими федеральными министерствами, правительствами штатов и местными органами власти, а также с частным сектором.

Исполнение каждой групп задач должно было обеспечиваться силами пяти управлений.

Суть предложенной президентской администрацией реорганизации исполнительной ветви власти состояла в объединении в единое министерство

²³⁷ House Resolution 3378; www.thomas.loc.gov.

²³⁸ Text of Bill to Establish a Department of Homeland Security. www.whitehouse.gov.

²³⁹ Analysis for the Homeland Security Act of 2002. www.whitehouse.gov.

отдельных управлений и ведомств, занимающихся вопросами внутренней безопасности, с целью повышения эффективности деятельности органов власти в данной сфере.

В итоге Министерство внутренней безопасности включило в себя 22 федеральных управления. В управление анализа информации и защиты инфраструктуры вошли центр защиты национальной инфраструктуры ФБР; система национальных коммуникаций Министерства обороны; управление страхования ключевой инфраструктуры Министерства торговли; отдел компьютерной безопасности национального института стандартов и технологий; центр моделирования и анализа национальной инфраструктуры Министерства энергетики и центр реагирования на чрезвычайные происшествия в компьютерной системе управления общих услуг.

В состав управления противодействия вошли некоторые управления Министерства здравоохранения и социальных служб, отдельные центры Министерства энергетики, центр анализа эффективности средств обеспечения защиты от биологического оружия Министерства обороны и центр болезней животных Министерства сельского хозяйства.

Управление, обеспечивающее безопасность границ и перевозок включило в себя национальную таможенную службу Министерства финансов, службу натурализации и иммиграции Министерства юстиции, службу санитарной инспекции Министерства сельского хозяйства, береговую охрану Министерства транспорта, которая сохранила большую автономию в составе нового министерства.

Управление чрезвычайных ситуаций, включило в себя Федеральное Управление по чрезвычайным ситуациям; следующие управления Министерства юстиции: управление внутренней готовности Управления юридических программ, национальное управление внутренней готовности Федерального бюро расследований и службы поддержки в чрезвычайных ситуациях; и отдельные управления Министерства здравоохранения и социальных услуг.

Перед американскими законодателями стояло не простая задача объединить 22 различных управления в единое министерство, в котором должно было быть занято около 170 000 сотрудников, а бюджет должен был составить 37 миллиардов долларов в год. Президент Буш призвал конгрессменов не затягивать с рассмотрением предложенного законопроекта, чтобы новое министерство могло начать свою деятельность уже 1 января 2003 г.

Хотя администрация держала Конгресс в неведении на протяжении всего времени подготовительной работы по проекту, в целом конгрессмены поддержали предложение Президента, не ограничившись, однако простым утверждением его плана. Для обеспечения наиболее эффективной работы над законопроектом 19 июня 2002 г. в палате представителей была принята резолюция 449 о создании особого комитета внутренней безопасности. В состав этого комитета вошли девять членов палаты представителей, назначенные спикером, четверо из которых были назначены по рекомендации лидера демократического меньшинства. Задачей комитета стала разработка рекомендаций для палаты представителей по вопросам организации министерства внутренней безопасности. Любые предложения, касающиеся этого вопроса, разработанные другими комитетами, также направлялись в комитет внутренней безопасности.

Представленный Президентом законопроект стал предметом оживленной политической борьбы. С самого начала аналитики предсказывали, что конгрессмены будут с пристрастием рассматривать предложение Президента и окончательный вариант законопроекта будет отличаться от представленного

главой государства. Действительно, в процессе разработки законодательного проекта вносилось немало предложений значительно корректирующих вариант предложенный администрацией. В частности, конгрессмены выразили озабоченность тем, что министерству передается слишком много функций, не связанных с внутренней безопасностью, и предложили сократить число управлений, которые должны были войти в новое министерство.

Конгрессмены высказали сомнения и относительно эффективности деятельности нового министерства по обеспечению обмена информацией. В соответствии с законопроектом, новое министерство должно было получать всю необходимую информацию от других управлений и министерств. Законопроект выделял три категории информации, к которым имело бы доступ министерство.

1) Доклады и аналитические справки, касающиеся террористической угрозы, сделанные законодательными органами, а также разведывательными и другими правительственными управлениями. Эта категория информации не включала в себя необработанные данные, такие как, например, плёнки с записями разговоров. Все правительственные управления обязаны были бы представлять новому министерству такую информацию.

2) Материалы, касающиеся вопросов уязвимости ключевых объектов инфраструктуры перед терроризмом. Эта категория могла бы включать необработанные данные, все правительственные органы обязаны были бы предоставлять такие материалы в рабочем порядке.

3) Необработанные данные, которые не относились бы к вопросу уязвимости инфраструктуры. Министерство имело бы право на получение такой информации только в случае, если оно действует по непосредственному указанию Президента²⁴⁰.

В Конгрессе не раз обращали внимание на то, что законопроект, не обязывая правительственные управления представлять необработанную информацию, касающуюся террористической угрозы, предоставляет им достаточно большую свободу в выборе информации, которую они должны были бы передать новому министерству.

Немало возражений вызвало у конгрессменов также положение законопроекта, в соответствии с которым, администрация имела бы право самостоятельно без одобрения Сенатом перемещать выделенные средства между департаментами министерства, так как это подрывало центральную роль Конгресса в процессе обеспечения эффективности деятельности создаваемого министерства.

Однако, несмотря на критику, 26 июля 2002 г. нижняя палата Конгресса одобрила предложенный администрацией план реорганизации федерального правительства практически без изменений. Но всё-таки окончательное принятие Конгрессом законопроекта о создании Министерства внутренней безопасности было отложено до осенней сессии.

Такая затянутость процесса принятия столь важного для Президента законопроекта очень ярко отражает особенность американского политического процесса, в котором традиционная конкуренция исполнительной и законодательной ветвей власти дополняется партийным противостоянием. Интересно, что суть конфликта между двумя партиями связан был не с функциями или структурой нового министерства, а с вопросом о социальных гарантиях сотрудникам создаваемого министерства.

²⁴⁰ Analysis for the Homeland Security Act of 2002 www.whitehouse.gov.

Социальная тематика, которая очень часто оказывается камнем преткновения в отношениях демократов и республиканцев, в этот раз поставила под угрозу принятие самого важного для администрации Дж. Буша законопроекта. Если в нижней палате Конгресса голосов демократов не хватило для отклонения законопроекта, то демократическое большинство Сената отказалось одобрить законопроект до тех пор, пока не будет урегулирован вопрос о социальных гарантиях служащим нового министерства. Вариант, предложенный Сенатом, в свою очередь не устроил администрацию Президента, так как она стремилась как можно больше упростить все процедуры приема и увольнения сотрудников создаваемого министерства, чтобы придать его работе больше гибкости и динамичности²⁴¹.

В результате, Президентская администрация пригрозила наложить вето на законопроект, разработанный в Сенате, а Сенат в свою очередь, отстаивая традиционные позиции демократов по социальным вопросам, которые накануне выборов в Конгресс приобрели ещё большее значение, отказался идти на компромисс.

Инициатива Президентской администрации значительно оживила внутривластную атмосферу в США, вернув в политическую повестку дня такие традиционно присущие, но временно вытесненные из неё официальным патриотизмом, элементы политической жизни, как конкуренция исполнительной и законодательной ветвей власти, идеологическое противостояние демократов и республиканцев и общественная дискуссия. В частности, планы о реформировании структур безопасности вновь вернули дискуссии о соотношении безопасности, предоставляемой государством и гражданских свобод, которые после терактов казалось окончательно утратили свою актуальность. Первые опасения стали высказываться либералами и правозащитниками после принятия в 2001 г. Закона о борьбе с терроризмом, который фактически предоставил федеральному правительству неограниченное право вести наблюдение за своими гражданами. Последующие шаги администрации вызвали опасения, что созданные структуры станут элементом расширяющейся разведывательной сети, эффективность которой в деле обеспечения внутренней безопасности не гарантирована, но при этом она может нести в себе реальную угрозу ущемления прав и свобод граждан. По мнению, например, американского профсоюза гражданских свобод (The American Civil Liberties Union), Министерство внутренней безопасности нарушает американскую традицию открытого правительства, поскольку в соответствии с законопроектом, оно обладает максимальной секретностью и минимальной подотчетностью обществу²⁴². Секретность и минимальная подотчетность каким-либо контролирующим органам, которая, по мнению президентской администрации, необходима была для повышения оперативности и гибкости Министерства внутренней безопасности может, по мнению американских правозащитников, стать первым шагом к тому, что правительство получит эффективный инструмент тотального контроля над обществом, будучи при этом законодательно защищенным от какого-либо контроля со стороны самого общества.

Накануне выборов в Конгресс законопроект стал решающим козырем для обеих партий. Республиканцы не раз в ходе предвыборной кампании критиковали демократов за медлительность и неумение поступиться принципами во имя национальной безопасности. В отличие от демократов они точно оценили

²⁴¹The New-York Times.—2002.—July, 25.

²⁴² American Civil Liberties Union Testimony on the President's Proposal for a Homeland Security Department. www.aclu.com

готовность американцев идти на определенные жертвы ради своей безопасности, что и показали результаты промежуточных выборов. Фактически, судьба законопроекта была решена самими избирателями. После победы республиканцев на промежуточных выборах стало ясно, что законопроект о Министерстве внутренней безопасности будет принят одним из первых – полный контроль над законодательной ветвью власти, который получила республиканская партия, стал залогом успеха всех инициатив Дж. Буша-мл. в последующие 4 года.

Действительно, сразу после подведения окончательных результатов выборов Президент Дж. Буш назвал создание Министерства внутренней безопасности одним из приоритетных вопросов в работе своей администрации с новым Конгрессом²⁴³. 13 ноября 2002 г. законопроект был одобрен Палатой представителей, а 19 ноября Сенат большинством голосов утвердил создание министерства внутренней безопасности. Министерство начало функционировать через два месяца после подписания законопроекта Президентом²⁴⁴.

Республиканцы не замедлили воспользоваться своим доминированием в обеих палатах Конгресса, и вопрос о социальных гарантиях сотрудникам нового министерства был решен в соответствии с интересами администрации и планом, предложенным республиканцами. В соответствии с принятым законопроектом, служащие создаваемого министерства могли быть свободно уволены без учета правил о государственной службе. Их деятельность руководствовалась отдельным сводом правил, разработанным федеральными властями.

Вскоре после создания Министерства внутренней безопасности Дж. Буш-мл. провел через республиканский Конгресс законопроект о реформировании разведывательных служб, завершая, таким образом, реализацию поставленной им задачи – обеспечить большую эффективность и координацию исполнительных ведомств по обеспечению национальной безопасности. По сути, Президент, получив в результате промежуточных выборов полностью лояльный Конгресс, одержал одну из крупнейших законодательных побед за период своего президентства, позволившую ему осуществить серьезную трансформацию федеральных исполнительных структур.

Спровоцированная событиями 11 сентября реформа структур обеспечения внутренней безопасности и последовавшая за ней реформа разведывательных служб, стала самой крупной реорганизацией исполнительной ветви власти США со времен реформ Гарри Трумэна в 40-х гг. XX века. Для того чтобы окончательно оценить эффективность создаваемых структур понадобится время. Между тем сам процесс проведения этой реорганизации с очевидностью демонстрирует, что даже сильный и инициативный Президент, в активе которого поддержка общества и практически полный контроль его партии над законодательной ветвью власти является только «одним из», а не единственным участником политического процесса. Конституционно полномочия между ветвями власти распределены так, что Президент может расширить сферу своего влияния, но не может стать единственным игроком. Ни одно широкомасштабное изменение системы не может быть осуществлено без участия всех ветвей власти. По мимо этого политический процесс определяется и партийным фактором: как распределен контроль над ветвями власти между партиями, насколько идейно далеки друг от друга партии и насколько сильна внутренняя сплоченность каждой из них.

²⁴³ The New York Times.—2002.--November 8.

²⁴⁴ The New York Times.—2002.-- November 13, November 19.

4.2. Логика национальной угрозы versus логика предвыборной борьбы

Президентство Дж. Буша-мл. пришлось на период внутренне сплоченных, но при этом идейно разделенных политических партий и расколотого по партийной линии общества. Выдвигая свою кандидатуру на президентский пост в 2000 г. он заявил о своем намерении объединить идейно расколотое общество и власть. В истории США, однако, 43 Президент останется как глава государства, политика которого привела национальную поляризацию к рекордным показателям²⁴⁵ – после инаугурации его поддерживало чуть больше 30% сторонников Демократической партии и почти 90% сторонников Республиканской партии, к концу его президентства не больше 10% сторонников Демократической партии положительно оценивали его работу, при том, что поддержка со стороны его партии оставалась на изначально высоком уровне. Та же поляризация наблюдалась и во власти практически на протяжении всего его президентства.

Парадоксально, но Дж. Буш действительно имел все шансы реализовать свое предвыборное обещание. Трагедия 11 сентября предоставила ему уникальный шанс объединить расколотое общество – в первые недели после трагедии 84% сторонников демократической партии поддерживали Президента, согласно опросу проведенному Гэллап в октябре 2001 г.²⁴⁶. Однако эффект трагедии оказался недолгим. Колебания настроений общества в отношении Президента практически полностью повторяли траекторию идейного раскола внутри самой власти – жесткое противостояние - полное единение - жесткое противостояние.

С приходом в 2000 г. в Белый дом Дж. Буша-мл. республиканцы получили контроль над исполнительной властью, к тому же сохранив большинство мест в Конгрессе. Формально эпоха «разделенного правления» закончилась. Однако 107 Конгресс оказался практически поровну разделенным по партийной линии: 50 на 50 в Сенате и преимущество республиканцев всего в 10 мест в Палате представителей. Учитывая жесткую оппозицию по отношению к республиканской администрации Демократической партии, следующие два года могли бы сравниться по степени институционально-партийного противостояния со столкновениями Президента Б. Клинтона и Конгресса. Действительно, первые полгода мало чем отличались от предыдущих лет «разделенного правления»: практически все вопросы вызывали жесточайшие партийные столкновения, и ни одна из партий не могла добиться осуществления своих приоритетов. Республиканцы успели только провести через Конгресс триумфальный президентский законопроект по налоговым сокращениям – самым масштабным с 1981 г. - и законопроект, реструктурировавший роль федерального правительства в образовании (No Child Left Behind Act), прежде чем они потеряли контроль над Сенатом, в результате выхода из партии сенатора от штата Вермонт Джима Джеффордса в мае 2001г. (Надо отметить, что оба закона в итоге оказались основным социальным достижением и наследием президентства Дж. Буша-мл.)

После 11 сентября 2001 г. Конгресс, также как и общество объединился вокруг действующего Президента, а в повестке дня появился один приоритетный вопрос – борьба с терроризмом, первостепенная важность которого не вызывала сомнений ни у республиканцев, ни у демократов.

Первым же шагом демократов после терактов стало выражение поддержки республиканскому Президенту и единства с республиканцами в рамках Конгресса. Так, лидер меньшинства в Палате представителей Д. Гепхардт заявил вскоре

²⁴⁵ Если только его рекорд не побьет Б. Обама (см. гл.5).

²⁴⁶ Gallup Poll.—2001.— October.

после трагедии, что существует полное согласие как между Президентом и Конгрессом, так и между партиями. Его поддержал лидер сенатского меньшинства Т. Дэшл, заверив, что существует полное единство между обеими партиями в обеих палатах Конгресса²⁴⁷.

И действительно, партии проявили редкостное взаимопонимание, стремясь обеспечить безопасность страны. Дж. Буш в результате терактов 11 сентября получил полностью лояльный Конгресс, который в короткий срок одобрил целую серию его предложений. 14 сентября 2001 г. обе палаты Конгресса одобрили резолюцию, предоставившую Президенту право использовать все возможные средства против государств, организаций или отдельных граждан, которые могли быть причастны к событиям 11 сентября. В тот же день обе палаты одобрили выделение дополнительных средств в размере 40 млрд. долл. на восстановление после терактов и антитеррористические меры. Сенат утвердил Дж. Неграпonte в качестве представителя США в ООН, хотя до терактов многие демократы выступали против этого назначения. Республиканцы в Палате представителей, которые блокировали принятие законопроекта о выплате американской задолженности ООН, отказались от оппозиции, чтобы облегчить для Президента задачу по организации международной антитеррористической коалиции. 25 октября 2001 г. Конгресс принял Закон о борьбе с терроризмом (Patriot Act), который предоставил спецслужбам все инструменты для полномасштабного наблюдения за лицами, которые могут быть связаны с террористической деятельностью. Для этого короткого «посттравматического» периода был характерен самый большой процент межпартийного единства и голосования на внепартийной основе.

Между тем, достаточно быстро стало очевидно, что эти изменения носят краткосрочный характер. События 11 сентября вывели на первый план вопросы национальной безопасности, принципиальные подходы к обеспечению которой у обеих партий были наиболее близки и входили в сферу негласного межпартийного консенсуса, который существует в каждый конкретный исторический период относительно долгосрочного вектора развития страны. Это позволило им в течение определенного времени достигать согласия, но только до тех пор, пока острота впечатлений от теракта не спала, и дело не дошло до детальной проработки конкретных методов обеспечения национальной безопасности.

Кроме того, как только первые самые необычные законопроекты были приняты, на повестке дня вновь появились социально-экономические вопросы (на самом деле, вопросы связанные с терроризмом и национальной безопасностью составили в 2001 г. только 23% в Палате представителей и 17% в Сенате из всех выносимых на голосование тем²⁴⁸). И вот тут достигнутое было согласие и закончилось. Национальные интересы опять уступили место партийным.

Одной из первых деталей, вызвавших партийные столкновения, стал вопрос о федеральной ответственности за безопасность аэропортов. Принципиально обе партии были согласны с тем, что необходимо как можно быстрее значительно повысить безопасность аэропортов, но вот извечный вопрос «как» нарушал единство. Республиканцы были против того, чтобы служащие безопасности в аэропортах относились к федеральным служащим. В результате, в то время как Сенат достаточно быстро принял законопроект с таким положением, республиканцы в Палате представителей попытались, используя поддержку Президента, провести свою версию законопроекта. Решающим

²⁴⁷ Congressional Quarterly Weekly.—2006.—September, 15.— P.2116

²⁴⁸ Congressional Quarterly Almanac.—2001.

оказалась позиция Дж. Буша, который показал, что не намерен накладывать вето на принятый в Сенате законопроект, кроме того, демократам удалось обеспечить массовую поддержку своей позиции. В конце концов, республиканцы, не желая выглядеть непатриотично, вынуждены были пойти на уступку.

Однако, если в первые месяцы после теракта Президент, несмотря на готовность конгрессменов защищать партийные и институциональные интересы в условиях существующей угрозы, мог рассчитывать практически на полную поддержку своих действий законодательной властью, то вскоре ситуация начала меняться.

Президенту не удалось надолго сохранить атмосферу взаимопонимания в разделенном Конгрессе. Ради достижения согласия перед лицом внешней угрозы демократы и республиканцы с трудом отказывались от своих принципиальных взглядов на конкретные проблемы. Даже решение самых важных для обеспечения безопасности и дальнейшего развития страны вопросов затягивалось, натываясь на противостояние как внутри Конгресса, так и Конгресса в целом с Президентом.

Прежде всего, жёсткие столкновения оппозиционных партий вызвал законопроект по антитеррористическим мерам. На выработку согласованного документа потребовалось почти два месяца активной работы, как Конгресса, так и Президентской администрации, которая пыталась примирить демократический Сенат и республиканскую Палату представителей. Камнем преткновения стало соотношение между гражданскими правами и национальной безопасностью. Как обеспечить безопасность государства, не нарушив демократических традиций американского общества?

Главным аргументом демократов против законопроекта, предложенного Палатой представителей и согласованного с Президентом, было нарушение гражданских прав и свобод личности. Главным аргументом республиканцев в поддержку законопроекта было то, что военное время требует экстренных и жёстких мер, даже если они нарушают те или иные права и свободы. Республиканцы обвиняли демократов в том, что страна остаётся беззащитной перед угрозой терроризма из-за их медлительности. А демократы утверждали, что законопроект, предоставляющий слишком широкие полномочия правительству, может разрушить страну изнутри.

Одними из спорных моментов стали срок действия законопроекта и положения о борьбе с отмыванием денег. Первоначально законопроект, предложенный Палатой представителей, предполагал трёхлетнее ограничение действия законопроекта; после длительных переговоров с Президентской администрацией конгрессмены нижней палаты приняли законопроект, предусматривающий пятилетний срок его действия, но согласованный вариант сократил этот период до 4 лет. Также после длительных споров, под давлением Сената, в законопроект были включены положения о борьбе с отмыванием денег, которые в первоначальном проекте Палаты представителей должны были составить отдельный законопроект.

В конце концов, сторонам удалось договориться. Совместный законопроект был одобрен 24 октября Палатой представителей (356 голосов «за» и 66 – «против»), а 25 октября Сенатом (98 – «за» и 1 – «против») ²⁴⁹. Правительство получило расширенные права вести различные формы наблюдения, включая прослушивание телефонных разговоров и прослеживание информации, передаваемой по Интернету, в частности иностранцев, подозреваемых в

²⁴⁹ <http://frwebgate.access.gpo.gov>.

терроризме, обмениваться полученной информацией без предварительного решения суда, задерживать иммигрантов без предъявления обвинения, хотя срок задержания был ограничен неделей, и бороться с отмыванием денег.

По мнению некоторых американских исследователей, этот законопроект стал подтверждением того, что разделенное правление способствует большей демократизации процесса принятия решений и сохранению статус-кво в отношениях государства и общества. Как сказал глава судебного комитета Сената Патрик Леи, демократ из Вермонта, «законопроект не совершенен, но это попытка сбалансировать нужды национальной безопасности и свободы личности»²⁵⁰. Хотя остаётся значительное число тех, кто считает, что, по сути, в борьбе между защитниками гражданских прав и сторонниками сильного вездесущего государства победили вторые. Федеральное правительство, воспользовавшись чрезвычайной ситуацией, получило новые полномочия с разрешения Конгресса. Как отметил директор Центра демократии и технологии Джерри Берман, правительство оказало давление на Конгресс, «сказав, что если законопроект не будет принят, то конгрессмены будут ответственны за следующий террористический акт».²⁵¹

Ещё одной сферой наиболее ожесточенных споров Сената и Палаты представителей стала экономика. Экономические споры, исторически присущие отношениям демократов и республиканцев, не отошли на второй план и после событий 11 сентября. Более того, террористические акты в Нью-Йорке и Вашингтоне только обострили столкновения двух оппозиционных партий по экономическим вопросам. Предметом противостояния стал план по восстановлению экономики.

Через три дня после террористических актов, 14 сентября, Конгресс одобрил законопроект, предусматривающий выделение 40 млрд. долл. на дополнительные расходы, связанные с ликвидацией последствий событий 11 сентября. Сразу после одобрения этого законопроекта администрация Президента заявила, что она не намерена просить у Конгресса выделения дополнительных средств, помимо предусмотренных 40 млрд. долл. Более того, в администрации сразу же предупредили, что относятся критически к любым возможным предложениям об увеличении этой суммы. Как заявил Митчелл Джиелс, глава бюджетного департамента Белого дома, 40 млрд. долл. -- огромная сумма, которой итак будет достаточно сложно разумно распорядиться в течение нескольких месяцев²⁵². Однако в последующие два месяца демократы неоднократно предлагали вернуться к рассмотрению этого законопроекта и увеличить дополнительные расходы. Но их предложения не находили поддержки ни у Президента, ни у республиканского большинства.

24 октября 2001 г. Палата представителей приняла план восстановления экономики, который делал главный упор на снижение налогов для крупных предприятий. Демократы заявили, что этот законопроект мало поможет безработным и тем, кто больше других нуждается в помощи. Они настаивали на том, чтобы Сенат принял только законопроект, содержащий меры по оказанию помощи безработным и лицам с низкими доходами --- предложение, которое, по мнению республиканцев, требовало слишком больших расходов. В результате, работа над проектом зашла в тупик и, несмотря на настоятельные требования Президента, Конгресс не смог прийти к согласию. Советники Президента по экономическим вопросам говорили, что если Сенат не сможет найти

²⁵⁰ New-York Times.—2001.—October, 12.

²⁵¹ Washington Post.—2001.—November, 13.

²⁵² New-York Times.—October, 18.

компромиссное решение, то это серьезно отразится на экономике страны. Демократы же считали, что судьба экономики в руках Президента, который должен был поддержать их предложения.

Вопреки многочисленным заявлениям, последовавшим за событиями 11 сентября, о готовности к двухпартийному сотрудничеству, противостояние оппозиционных партий по экономическому вопросу оказалось также велико, как и раньше. В то время как страна, по утверждению многих американских экономистов, стояла перед лицом первого за 11 лет серьезного экономического спада, разделенный Конгресс с большим трудом только после вмешательства Президента смог принять необходимый законопроект²⁵³.

К середине 2002 г партийный фактор при принятии решений в Конгрессе значительно усилился по сравнению с первыми месяцами после терактов. Операция по смене режима в Ираке служит одной из самых ярких иллюстрацией партийных противостояний, происходивших за время Президентства Дж. Буша-мл. Шок прошел и кампания администрации Дж. Буша против Ирака уже разворачивалась в условиях, в которых голосование в соответствии с партийной идеологией значительно уменьшило процент двухпартийных решений.

В своем ежегодном обращении к нации в 2002 г. Дж. Буш причислил Ирак к странам так называемой «оси зла». В июне, выступая в Вест Поинте, Президент объяснил, что одной из составляющих внешнеполитической стратегии США станут упреждающие военные действия против стран, которые подозреваются в производстве оружия массового уничтожения. В августе вице-президент Ричард Чейни, а также высокопоставленные сотрудники аппарата Президента в своих выступлениях не раз объясняли необходимость применения США самостоятельно военной силы против Ирака.

К концу лета 2002 г. среди конгрессменов стало расти беспокойство относительно того, что администрация несмотря на очевидные намерения начать военную кампанию против Ирака, демонстрировала, что ее действия не требуют одобрения Конгрессом. Представители администрации ссылались на конституционные полномочия Президента как Главнокомандующего и на резолюции о войне в Персидском заливе 1991 г., как на законные основания для Президента начать самостоятельные действия. Конгрессмены достаточно резко отреагировали на заявления администрации. Демократы заявили о недопустимости такого поведения. На этот раз партийные интересы уступили место институциональным и заставили республиканцев поддержать демократов: Конгрессмены призвали Президента обратиться в Конгресс за официальной поддержкой своих действий.

Дж. Буш был вынужден согласиться, однако он, в свою очередь, просил конгрессменов действовать как можно быстрее. 12 сентября в своем выступлении в ООН Буш заявил о необходимости начать военные действия против Ирака и о готовности США вести самостоятельную кампанию, в случае если Совет безопасности ООН не примет соответствующего решения. 19 сентября Буш направил в Конгресс проект резолюции, которая позволила бы ему использовать все возможные средства, включая военные, для защиты интересов национальной

²⁵³ Сенат принял законопроект 9 марта 2002 г. Законопроект был принят после того, как республиканцы отказались от требования, чтобы законопроект по восстановлению экономики содержал полный пакет снижения налогов, а демократы в свою очередь отказались от требования единовременных выплат в размере 300\$ лицам с низкими доходами. Окончательный вариант плана по восстановлению экономики содержит как положения о снижении налогов для крупных предприятий, так и отстаиваемые демократами меры по оказанию помощи безработным и лицам с низким доходом. В частности, законопроект увеличил на 3 месяца период, в течение которого выплачивается пособия по безработице (ранее он составлял полгода).

безопасности США от иракской угрозы и для восстановления международного порядка в регионе.

Резолюция спровоцировала в Конгрессе резкое противостояние республиканцев и демократов. Республиканцы, поддерживая Президента, считали, что военная кампания – это единственное средство заставить Ирак подчиниться резолюции Совета безопасности ООН, требующей от Ирака ликвидировать средства массового уничтожения, а также лишить его возможности поддерживать международный терроризм. Кроме того, они были согласны с Президентом, в том, что до тех пор, пока в Ираке не будет произведена смена режима, он будет дестабилизировать международную ситуацию и угрожать как США, так и его союзникам.

Демократы считали, что необходимо дать время инспекторам ООН довести свою работу до конца и получить неопровержимые доказательства наличия ядерного оружия у Ирака. В частности, Сенатор Э. Кеннеди заявлял, что до тех пор пока инспектора ООН продолжают свою деятельность в Ираке, есть возможность избежать войны, а значит избежать колоссальных финансовых затрат, которые необходимы для противостояния угрозе терроризма исходящей от Аль Кайды и для предотвращения кризисного развития ситуации с Северной Кореей. Кроме того, по его мнению, разделяемому большинством демократов, война неизбежно приведет к дестабилизации всего региона и к ухудшению отношений США с имеющимися там союзниками. В результате, эта война сделает мир еще более опасным для США²⁵⁴.

Перед лицом такой оппозиции, Дж. Буш вынужден был начать переговоры с лидерами обеих партий в Конгрессе. Администрация Президента согласилась отказаться от положения о восстановлении международного порядка в регионе, так как, по мнению конгрессменов, это позволило бы в дальнейшем расширить военные действия против Ирака на другие страны региона. Они включили в текст ссылку на резолюцию 1973 г. о военных полномочиях, которая требовала уведомления Конгресса перед началом любых военных действий. Кроме того, они обязали Дж. Буша предоставить доказательства того, что дипломатические меры уже не могут разрешить сложившуюся ситуацию, прежде чем начинать военные действия.

Такие уступки администрации удовлетворили республиканцев, но не демократов. Лидер большинства в Сенате Т. Дэшл от лица демократов потребовал большей ясности относительно действий администрации в соответствии с рассматриваемой резолюцией. Особое внимание он обратил на необходимость обязать администрацию исчерпать все другие возможные средства, прежде чем начинать самостоятельные военные действия. Тогда администрация направила свои усилия на то, чтобы договориться с лидером демократического меньшинства в Палате представителей Р. Гепхардтом. В конце концов, сторонам удалось прийти к согласию. Дж. Буш получил полномочия принять решение о начале военных действий против Ирака, когда он посчитает это необходимым, при этом он мог ссылаться на многочисленные резолюции ООН при принятии такого решения. Со своей стороны, демократы во главе с Р. Гепхардтом добились того, чтобы в резолюции содержалось положение, обязывающее Президента исчерпать все дипломатические средства решения конфликта, прежде чем начинать военные действия, а также предоставить в Конгресс доклад в течение 60 дней с начала военных действий.

²⁵⁴<http://usembassy.state.gov/tokyo/www20030305a6.html>.

Такое решение вызвало раскол среди демократов, особенно в Сенате. Многие сенаторы были не согласны с этим решением и считали, что Р. Гепхардт поступился партийными интересами ради президентских амбиций. Между тем, оппозиция демократов не должна вводить в заблуждение. Вопрос был не в том, воевать или не воевать против Ирака. Сама идея военного решения иракской проблемы казалась разумной демократам настолько же, насколько республиканцам. Дж. Буш имел в последствии все основания упрекать демократов в том, что они сами поддержали его инициативу о начале военных действий в Ираке. Идеи гуманитарных интервенций являются на данном историческом этапе развития американского общества той самой общей ценностью для основных политических сил, которая может вызывать споры только относительно способов ее реализации. В частности, демократы в отличие от республиканцев, более склонны искать поддержки международного сообщества для осуществления военных действий. Фактически, это и было основным камнем преткновения в период обсуждения и принятия решения о начале иракской кампании.

Демократы, в целом поддерживая решение республиканской администрации, настаивали только на получении санкции ООН и на том, что бы попытаться все-таки создать международную коалицию. Об этом, в частности, свидетельствовали их попытки внести поправки в закон. Дж. Спратт предложил внести в резолюцию положение, которое обязало бы Президента добиться принятия резолюции ООН о начале военных действий, а в случае, если администрация решит начать самостоятельные действия без резолюции ООН, она должна была сначала получить одобрение Конгресса. Барабара Ли предложила внести поправку, требующую совместных действий администрации и ООН для максимального использования дипломатических средств решения конфликта. Деннис Кусинич предложил внести поправку, обязывающую Президента предоставить отчет Конгрессу перед началом возможных военных действий. Однако Дж. Буш и поддерживающие его конгрессмены -- республиканцы изначально были настроены на то, чтобы начать военные действия вне зависимости от решения ООН, поэтому все эти поправки были отклонены.

В конце концов, 10 октября 2002 г. Палата представителей приняла ту версию резолюции, относительно которой было достигнуто соглашение между администрацией и Р. Гепхардтом. За резолюцию проголосовали 296 конгрессменов (в том числе 80 демократов), против 133 конгрессменов (в том числе 6 республиканцев). 11 октября резолюция была также одобрена Сенатом. 77 сенаторов проголосовали за резолюцию, в том числе Т. Дэшл и еще 28 демократов, а 23 сенатора проголосовали против нее, из которых один республиканец – Линкольн Чафи²⁵⁵. Дэшл поддержал резолюцию только после того, как сформулировал целый ряд условий, которые должен выполнить Президент, прежде чем начать военные действия.

Таким образом, несмотря на оппозицию демократов Дж. Буш получил двухпартийную поддержку своего решения о возможном начале военных действий против Ирака вне зависимости от позиции ООН. Демократы объяснили свое решение тем, что такая резолюция послужит необходимым инструментом давления на ООН и таким образом, сможет помочь получить международную поддержку действий США²⁵⁶.

Однако поддержку демократов нельзя объяснить без учета одной из характерных черт американской политической системы – места и роли

²⁵⁵ Congressional Quarterly Almanac.-- 2002.-- P. 9-4, 9-5.

²⁵⁶ Ibid.,P.9-4.

федеральных выборов в политическом процессе. Решение принималось как раз в период, когда фактор приближающихся выборов не просто влияет, а направляет политический процесс. Безусловно, демократы, принимая решение поддержать предложенную Президентом резолюцию, понимали, что накануне промежуточных выборов в Конгресс не время критиковать чрезвычайно популярного Президента и его политику.

Опросы общественного мнения показывали, что большинство американцев поддерживали политику Президента по борьбе с терроризмом и положительно воспринимали любые действия направленные на восстановление безопасности в стране. У демократов не было единой социально-экономической политики, которую они могли бы противопоставить республиканцам, кроме того, они понимали, что впервые за последние десятилетия вопросы внешней политики и безопасности волнуют американцев гораздо больше, чем все остальное. Тогда они сделали ставку на традиционный конек республиканцев – внешнюю политику. И потеряли себя.

Для большинства, поддерживающего агрессивную политику Президента, они ничем не отличались от республиканцев, а либеральные слои населения лишились представителей своих взглядов и интересов. Фактически, одобрив сначала Закон о противостоянии терроризму, который во имя обеспечения безопасности облегчил вторжение спецслужб в личную жизнь граждан, а затем поддержав военные планы Президента, демократы лишили себя поддержки наиболее либерально настроенных граждан. Остальная же часть общества предпочла в кризисный период отступить от укоренившейся уже в последние десятилетия XX в. традиции раздельного голосования и, чтобы исключить саму возможность кризиса власти, обеспечить Президенту республиканцу поддержку республиканского же Конгресса.

Результаты выборов 2002 г. оказались сокрушительными для Демократической партии: республиканцы закрепили контроль над законодательной властью, получив 51 место в Сенате и 227 мест в Палате представителей. Демократы окончательно ушли в оппозицию республиканской администрации и республиканскому Конгрессу, лишившись каких-либо возможностей эффективно противостоять республиканцам в Конгрессе. Республиканцы же получили полную свободу для реализации своей повестки дня.

Президентские выборы для демократов также были уже практически проиграны. На ближайшие два года приоритет оставался за внешней политикой и безопасностью, а здесь они не могли ничего противопоставить республиканцам, тем более что сами принципиально поддерживали развернутую военную кампанию. Фактически, они так и остались между двух лагерей: большинство ориентированное на Дж. Буша и либеральное меньшинство, занявшее жесткую позицию по отношению к политике Дж. Буша по обеспечению национальной безопасности.

Впервые с 1920-х гг. Республиканская партия полностью контролировала обе ветви федеральной власти – республиканский Президент должен был сотрудничать с республиканским же Конгрессом. Республиканское большинство в Конгрессе позволило Президенту полностью контролировать повестку дня последующие четыре года и оказалось не в состоянии противостоять его стремлению максимально расширить сферу ответственности исполнительной власти.

Партийное противостояние стало менее заметным в силу малочисленности демократов во власти, но не менее острым, поскольку демократическое меньшинство ушло в принципиальную оппозицию как республиканскому

большинству, так и республиканскому Президенту. Однако Дж. Буш едва ли был обеспокоен противостоянием демократов, полагаясь на беспрекословную поддержку республиканского большинства, обеспечивавшее ему послушный Конгресс.

Такой же тактики он придерживался и в отношениях с обществом – все его предложения и решения были направлены исключительно на электоральную базу Республиканской партии, которая неизменно положительно оценивала его деятельность. Неудивительно, что установившееся после трагедии 11 сентября 2001 г. идейное единство в обществе оказалось временным и вскоре сменилось еще большим расколом общества по партийной линии. Накануне президентских выборов 2004 г. раскол между сторонниками двух партий в уровне поддержки Дж. Буша составлял 83 пункта, по оценкам Гэллапа – самый высокий со времен Эйзенхауэра. Для сравнения максимальный раскол между сторонниками двух партий в период президентства Клинтона составлял 55 пунктов. Каждый новый виток поляризации власти неизменно увеличивал поляризацию общества.

В начале 2003 г. демократы попытались еще раз провести свое видение того, как надо вести иракскую кампанию. Воспользовавшись тем, что в Конгрессе вновь появились опасения в том, что Президент может самостоятельно принять решение о начале военных действий против Ирака без одобрения законодательного органа, они неоднократно предпринимали попытки изменить ранее принятую резолюцию о военных действиях против Ирака. 7 января 2003 г. авторы предыдущих поправок Барбара Ли и Деннис Кусинич, а также Джексон-Ли, Даниил Дэвис и Диана Уотсон внесли в Палате представителей предложение пересмотреть угрозу, которую представляет Ирак для безопасности США, учитывая то, что он позволил инспекторам ООН продолжить проверки. В конце января 2003 г. в Сенате демократы внесли на рассмотрение резолюцию, обязывающую Президента получить одобрение Конгресса, прежде чем использовать военную силу в Ираке.

В дальнейшем в течение года демократы вносили на рассмотрение различные резолюции, требующие обязать Президента объяснить причины необходимости вести военные действия против Ирака, затем требующие от Президента предоставить доклад о возможных финансовых затратах и возможных потерях в военных действиях против Ирака. Также предлагалось выделять средства только строго на поддержание военных сил расположенных в Ираке и на реконструкцию Ирака, а дополнительные средства выделять только при условии предоставления плана вывода войск из Ирака.

Президентские выборы 2004 г. демократы, как и следовало ожидать, проиграли. Американцы решили не менять Президента в разгар военной кампании. Однако вскоре после выборов ситуация начала меняться. К затянувшейся военной операции в Ираке добавились природные катаклизмы и нерешенные социально-экономические проблемы и рейтинги Дж. Буша стали резко падать: всего через год после выборов, в начале ноября 2005 г., его поддерживало всего 37% американцев. Согласно многочисленным опросам общественного мнения, американцы были недовольны не только затягиванием войны в Ираке, они были разочарованы тем, как решаются социальные вопросы. В частности, Дж. Буш шел на выборы, предлагая интересные идеи реформирования системы социального страхования, а оказался просто сторонником сокращений социальных выплат.

С изменением общественных настроений и позиция демократов стала жестче. Несмотря на то, что партия к концу 2005 г. так и не выработала единой позиции в отношении путей разрешения иракской кампании, и в Палате

представителей и в Сенате наиболее либеральные демократы активно продвигали различные предложения, направленные на вывод войск из Ирака. Первая резолюция появилась еще в январе 2005 г., с предложением обязать Президента предоставить план постепенного вывода войск из Ирака²⁵⁷. 4 ноября 2005 г. демократы внесли в Палату представителей предложение о запрете использовать выделенные средства на размещение американских войск в Ираке. А 17 ноября 2005 г. конгрессмен Дж. Мёрта предложил на рассмотрение Палаты представителей резолюцию, в которой утверждал, что в сложившихся условиях, когда расходы на восстановление Ирака растут, жертвы, как среди американцев, так и среди иракского населения растут, а большинство иракцев считают, что американцы должны вывести свои войска, оставаться в Ираке больше не отвечает интересам ни США, ни иракцев, ни одной из стран региона²⁵⁸.

Вопрос о выводе войск не только обострил межпартийные разногласия в Конгрессе, но и нарушил внутривнутрипартийное единство, особенно среди республиканцев. Если в демократическом лагере изначально не было согласия относительно стратегии вывода войск из Ирака, то республиканцы первоначально в большинстве своем выступали в поддержку Президента. Обнародованная администрацией в ноябре 2005 г. стратегия в отношении Ирака (National Strategy for Victory in Iraq), получила поддержку республиканцев в Конгрессе, которые были согласны с тем, что скорейший вывод войск из Ирака приведет к дестабилизации ситуации в Ираке и в регионе в целом²⁵⁹. Более того, они, так же как и Президент считали, что указание точной даты вывода войск из Ирака обострит обстановку в регионе и увеличит угрозу национальной безопасности США.

В соответствии с этой позицией, республиканский Конгресс принял различные решения (в частности, выделение 45 млрд. долл. на продолжение операции в Ираке в 2006 г., без требования от администрации предоставления плана о выводе войск), свидетельствующие о поддержке намерения администрации оставить американские войска в Ираке теперь уже с новой миссией: для поддержания порядка на период пока вновь избранное правительство не сможет самостоятельно контролировать страну и для обучения иракских сил безопасности с тем, чтобы они могли действовать в качестве национальной полиции.

Однако в 2006 г. число жертв среди американских военных в Ираке продолжало расти. По данным на март 2006 г. в Ираке погибло 2313 американцев, 7912 американских военных получили ранения такой тяжести, что они уже не смогли продолжить службу, а 9212 были легко ранены²⁶⁰. Более того, война явно затягивалась: начиная военные действия, Пентагон планировал, что уже к концу 2003 г. большая часть войск будет выведена из Ирака, в марте 2006 г. они все еще оставались в зоне конфликта. Выступая по случаю третьей годовщины начала военной операции в Ираке, генерал Дж. Касэй отметил, что значительное присутствие американских войск будет необходимо еще на протяжении двух лет²⁶¹. При этом Ирак явно погружался в гражданскую войну, несмотря на усилия американских военных.

Такая ситуация привела к тому, что и среди республиканцев появились сторонники скорейшего вывода войск из Ирака. Наиболее консервативно

²⁵⁷ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:H.+Con.+Res.+35:>

²⁵⁸ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:H.J.+Res.+73:>

²⁵⁹ National Strategy for Iraq. http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/iraq_strategy_nov2005.html.

²⁶⁰ данные обнародованные Пентагоном, на которые ссылается NYTimes. в статье от 20 марта 2006 г. <http://www.nytimes.com/2006/03/20/politics/20war.html>.

²⁶¹ Ibidem.

настроенные члены партии считали, что американская миссия по освобождению иракского народа от диктаторского режима завершена, и необходимо избежать вовлечения американских войск в набирающую обороты гражданскую войну²⁶².

Президент же, несмотря на критику даже со стороны своей партии, на низкие рейтинги, на очевидные факты, свидетельствующие о провале американской миссии по установлению демократии в Ираке, настаивал на необходимости ее продолжения. 21 марта 2006 г. на пресс-конференции в Белом Доме Дж. Буш заявил, что вопрос о выводе войск из Ирака будет решать уже следующий Президент, то есть в 2009 г.²⁶³. Более того, в попытке отстоять свою позицию Дж. Буш значительно расширил арсенал своих аргументов за счет глобалистской риторики демократов. Не ограничиваясь больше призывами искоренить терроризм за границей, чтобы избежать его угрозы на территории США, Президент основной упор делал на необходимость для США взять на себя новую лидирующую роль по установлению мира и порядка в условиях глобализации. Чтобы объяснить необходимость американского присутствия в Ираке республиканец Дж. Буш, который шёл на выборы в 2001 г., как неизоляционист, в своем очередном обращении к нации в 2006 г. заявил, что «Америка отвергает обманчивый комфорт изоляционизма»²⁶⁴. Президент, фактически сформулировал новую внешнеполитическую стратегию, построенную на взаимозависимости стран и активном участии США в общемировых процессах.

Наметившиеся разногласия в рядах республиканцев легко укладывались в логику предвыборной борьбы, которая стала основным фактором американской политической жизни 2006 г. В преддверии очередных выборов в Конгресс демократы и республиканцы, похоже, поменялись местами относительно того, что было в 2002 и 2004 гг. Если для демократов наступил долгожданный момент, когда они могли вернуться в Конгресс, то Республиканская партия на предстоящих выборах оказалась заложником непопулярности республиканского Президента (как это было, например, в 1994 г., когда демократы потеряли свое преимущество в Конгрессе во многом «благодаря» непопулярности Клинтона).

Кроме того, вокруг членов партии постоянно вспыхивали различного рода скандалы. Советник вице-президента Р.Чейни Льюис Либби был обвинен в разглашении государственной тайны, а лидер республиканцев в Палате представителей Том Делей оказался замешан в финансовых махинациях (разыгранная республиканцами карта «этики и морали в политике» в борьбе с Клинтонем теперь обернулась против них самих), в результате чего был вынужден оставить свой пост.

Тандем Дж. Буш-мл. - Том Дэлей с 2000 г. обеспечивал постоянный электоральный успех республиканцев. Дж. Буш был общественным лицом партии, его имидж лидера, способного вселить уверенность в американцев и объединить их против внешнего врага, закрепившийся за ним после событий 11 сентября 2001 г., создавал соответствующий образ и всей партии. А Т. Дэлей был гарантом того, что обнадеживающие обещания Президента обретут непосредственную законодательную форму. Именно он обеспечивал единство незначительного республиканского большинства в выполнении намеченной Президентом программы. Накануне промежуточных выборов 2006 г. республиканцы не только

²⁶² Ibidem.

²⁶³ E. Bumiller. Bush Concedes Irak War Erodes Political Status//The New York Times.—2006.—March, 22. <http://www.nytimes.com/2006/03/22/politics/22prexy.htm>

²⁶⁴ <http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2006/>

потеряли «гаранта», но и приобрели в глазах американцев имидж коррумпированных политиков.

В добавок ко всему в конце декабря 2005 г. вспыхнул новый скандал: стало известно о несанкционированном прослушивании телефонных разговоров населения Национальным агентством безопасности по решению Президента. Администрация, оправдывая свои действия, ссылаясь на резолюцию 14 сентября 2001 г., предоставившую ей право использовать все необходимые средства для борьбы с терроризмом.

В результате всего этого республиканская партия оказалась в довольно сложном положении в преддверии выборов. С одной стороны, закон самосохранения требовал дистанцироваться от непопулярного Президента, с другой стороны, необходимо было сохранить хотя бы видимость той партийной дисциплины, которой славится республиканская партия. В попытке сохранить этот баланс, прежде всего, они выбрали нового лидера в Палате представителей, конгрессмена от Огайо Джона А. Бознэра, наиболее далекого как от Президента, так и от Т. Дэля и финансовых махинаций. Затем все чаще республиканцы в Конгрессе стали высказывать несогласие с Президентом. Однако, выражая своё недовольство, они создавали лишь видимость оппозиции, так необходимой им для обеспечения поддержки в обществе, что позволяло им на практике выработать решения, наиболее приемлемые как для Президента, так и для Конгресса в целом.

Самым ярким примером такой оппозиции является развитие скандала о прослушивании телефонных разговоров Национальным агентством по безопасности. Республиканцы вслед за демократами сразу же, как только информация появилась в прессе, выразили несогласие с действиями своего Президента. Прежде всего, Сенат затянул рассмотрение вопроса о продлении действия тех положений Патриотического акта, которые принимались только до 2005 г., хотя в конце концов Президенту удалось договориться с сенаторами. Затем сенатский комитет по законодательству заявил о намерении провести расследование дела о незаконном прослушивании телефонных разговоров населения. В январе 2006 г. Сенатор республиканец, глава сенатского комитета по законодательству Арлен Спектер, в интервью Эй-би-си заявил: «республиканская партия не намерена поддерживать Президента в его противоправных действиях, только потому, что он их кандидат. В случае, если будет установлено, что Дж. Буш нарушил закон, сенаторы будут иметь все основания, чтобы начать процедуру импичмента Президента»²⁶⁵.

Между тем, Дж. Бушу и в этот раз удалось договориться с конгрессменами. В ответ на требования о проведении расследования Президент предложил внести поправки в Закон об обеспечении надзора за деятельностью разведывательных органов 1978 г. (FISA), который запрещает прослушивание телефонных разговоров без санкции суда. Администрация в своей позиции исходила из того, что поскольку резолюция 2001 г. противоречит положениям закона 1978, именно его необходимо пересмотреть, поскольку он не соответствует изменившейся международной ситуации. Проведение же расследования может привести к раскрытию секретной информации, касающейся национальной безопасности. После нескольких недель обсуждений республиканцы в сенатском Комитете по разведке, несмотря на сопротивление демократов, согласились на предложение администрации, с условием, что им будет предоставлена ограниченная

²⁶⁵ New York Times.—2006.— January 18.

информация о действиях Национального агентства безопасности по прослушиванию телефонных разговоров.

Какое-то время демократы надеялись, что им все-таки удастся настоять на проведении полного расследования, поскольку некоторые из республиканцев, в частности сенаторы Чак Хагель от штата Небраска и Олимпия Дж. Сноу от штата Мэйн, высказывались за предоставление более полной информации. Между тем, несмотря на оппозицию, в начале марта было принято решение о внесении поправки в закон 1978 г., в соответствии с которой Президент имеет право поручить провести прослушивание телефонных разговоров в случае, если хотя бы один из участников этих переговоров подозревается в связи с террористическими организациями, и если хотя бы один из участников этих переговоров находится вне территории США, не запрашивая санкцию в течение 45 дней. При этом создавался специальный подкомитет, состоящий из семи членов Палаты представителей и Сената, как демократов, так и республиканцев, которому администрация должна была предоставлять полную информацию о проводимых операциях²⁶⁶.

В конце концов, все стороны конфликта получили то, что хотели. Республиканцы в Конгрессе не только продемонстрировали свое независимое от администрации видение ситуации и свое умение контролировать «зарвавшегося» Президента, но и удовлетворили ущемленные амбиции законодательной власти в целом, сохранив ее контролирующую функцию от посягательств исполнительной власти. При этом сами противоречия, так эмоционально преподнесенные американскому обществу, нисколько не нарушили принципиального согласия между основными участниками политического процесса. Ведь и в этот раз вопрос состоял не в том делать или не делать – то есть прослушивать телефонные разговоры или нет – а в том, как это сделать.

Демократы же в этом противостоянии, действуя по законам предвыборного периода, получили еще одну возможность продемонстрировать свою готовность отстаивать права и свободы граждан от нападков республиканской администрации, и уличить республиканский Конгресс в стремлении во всем идти на поводу у Президента даже вопреки интересам граждан.

Однако, учитывая, что перед Демократической партией на выборах 2006 г. стояла задача возвращения контроля над Конгрессом, одной оппозиции и пассивной критики было недостаточно. В условиях, когда из 435 мест в Конгрессе оспаривались всего 32, из них только 21 место принадлежало республиканцам, демократам необходимо было удержать свои 11 мест и получить все места республиканцев. Это требовало проведения единой продуманной активной политики.

Положение демократов накануне выборов 2006 г. было не так однозначно как могло показаться на первый взгляд. С одной стороны, Демократическая партия, наконец-то, после 10 лет неудачных попыток, получила шанс вернуться в Конгресс. Опросы общественного мнения обнадеживали. Согласно одному из опросов службы Гэллапа, проведенному в ноябре 2005 г., около 47% опрошенных считали, что ситуация в стране была бы лучше, если бы Конгресс контролировали демократы²⁶⁷. В обществе накопилось недовольство относительно политики Президента и республиканского Конгресса, росло беспокойство относительно войны в Ираке и сокращения социальных программ.

²⁶⁶D. Kirkpatrick. G.O.P. Senators Say Accord Is Set on Wiretapping//The New York Times.—2006.—March,8 <http://www.nytimes.com/2006/03/08/politics/08nsa.html>

²⁶⁷A. Nagourney. For Democrats, Many Verses, But No Chorus//The New York Times.—2006.—March,6. <http://www.nytimes.com/2006/03/06/politics/06cong.html>

С другой стороны, кандидаты от Демократической партии действовали явно в отсутствие единой предвыборной стратегии, делая одновременно ставку и на войну в Ираке, и на программу медицинского страхования, и на послушность республиканского Конгресса Президенту. Однако ничто из этого не давало им гарантии победы и особенно "иракская карта".

Поддержав в 2002 г. решение республиканской администрации о начале военных действий против Ирака, Демократическая партия сделала стратегически неверный ход, который в 2006 г. момент мешал ей в полной мере использовать предоставленный шанс. Демократы фактически оказались заложниками общественных настроений накануне выборов 2004 г. Тогда между партийными интересами и партийной "честью" они выбрали интересы. В 2006 г. Президент не упускал случая, чтобы напомнить им об этой слабости.

Действительно, демократам необходимо было очень аккуратно подойти к выработке своей предвыборной позиции в отношении войны в Ираке. Они оказались в довольно щекотливом положении. Во-первых, практически любое критическое замечание в адрес республиканцев по вопросу войны в Ираке, вызывало ответную критику в их адрес. Во-вторых, если бы они выступили с единой позицией о необходимости немедленного вывода войск из Ирака, они, безусловно, обеспечил бы себе поддержку либеральной части избирателей. Но, с другой стороны, такое решение могло выглядеть в глазах даже сторонников демократов, но патриотически настроенных граждан, как бегство, проявление слабости партии.

В конце концов, «иракская карта» стала опасна для демократов. Антивоенные настроения граждан -- не лучшая тактика в борьбе за Конгресс, так как они в любой момент могут обернуться против самих борцов. В предвыборной кампании 2006 г. поздно и ошибочно было делать ставку на вопросы внешней политики и обороны. Вновь наступило время, когда вопросы внутренней политики вышли на первый план.

Однако демократы не смогли представить внушающую доверие единую стратегию внутривнутриполитических преобразований, такую, каким был Контракт с Америкой, который помог республиканцам в 1994 г. вернуться в Конгресс. Вместо этого они превратили промежуточные выборы в референдум по Президенту. И эта тактика полностью оправдала себя. Как свидетельствует опрос проведенный Пью Ресерч накануне выборов, более трети избирателей, собираясь голосовать за демократов, голосовали прежде всего против Буша²⁶⁸.

Победа демократов на законодательных выборах в 2006 г. стала фактически концом активного президентства Дж. Буша-мл. В последующие два года своего второго срока Президент не смог провести через оппозиционный Конгресс ни один из своих законопроектов. Лишившись республиканского большинства в Конгрессе, Дж. Буш утратил контроль над повесткой дня и не только потому, что демократы в Конгрессе не собирались договариваться с непопулярным Президентом, но и потому, что он сам даже не попытался достичь компромисса с оппозиционной партией и, как он сказал в одном из своих интервью ABC, ни в чем «не поступился своими принципами»²⁶⁹.

Последние два года своего Президентства Буш, чтобы хоть как-то влиять на политический процесс, использовал в основном угрозы вето, возможности

²⁶⁸ Pew Research Center, "October 2006 Survey on Electoral Competition: Final Topline".—2006.-- October 17-22. <http://people-press.org/reports/questionnaires/293.pdf>

²⁶⁹ R.Klein. Bush Legacy: Partisan Politics//abcNews.—2009.—January,8. <http://abcnews.go.com/Politics/BushLegacy/story?id=6566924&page=1>

республиканцев заблокировать прохождение законопроекта в Сенате и обвинения Демократической партии в непатриотизме.

Однако, чем ближе подходили новые общенациональные выборы, тем больше непопулярность Президента работала против него и в отношениях с республиканцами в Конгрессе. Республиканцы старались как можно больше дистанцироваться от Дж. Буша, чтобы вернуть свои позиции на выборах 2008 г. И хотя в большинстве случаев сенаторы поддерживали Президента и блокировали практически все инициативы демократов в Сенате, в случае несогласия с его политикой, они больше не стеснялись высказывать против его инициатив. В результате, единственный вопрос, который он объявил приоритетным для себя в начале второго срока – иммиграционная реформа – по которому он мог договориться с демократами в Конгрессе, был похоронен оппозицией его же партии.

Он также не мог рассчитывать на поддержку общества. Война в Ираке, ураган Катрина, резкий рост цен на бензин – опускали его рейтинг все ниже и ниже. Последним ударом стал международный финансовый кризис, обрушившийся на страну под конец его президентства. В итоге, за весь свой второй срок Дж. Буш ни разу не получил поддержки большинства американцев, а в октябре – ноябре 2008 г. его поддерживало всего 25% граждан – самый низкий показатель за все восемь лет во главе государства²⁷⁰. Даже, если не учитывать, что в октябре 2001 г. рейтинг Президента был 91%, его средний рейтинг за весь второй срок Президентства -- 37% -- просто один из самых низких в истории США XX века²⁷¹. Причем, вплоть до самых последних дней его президентства, общество оставалось рекордно расколото по партийной линии в оценках его деятельности – в декабре 2008 г. его поддерживали 72% республиканцев и всего 9% демократов²⁷².

Общественная популярность непостоянна. Общество любит успех и не терпит неудач. Однако именно поэтому ее можно рассматривать как критерий эффективности политической власти. В 2003 г., когда война в Ираке только начиналась и американские войска очень оперативно реализовывали все поставленные задачи, рейтинг Дж. Буша был в среднем 63%, причем его поддерживали в среднем 40% демократов и 90% республиканцев²⁷³. Однако война затянулась, число погибших среди американцев росло, и Ирак стал камнем на шее, как у Президента, так и у Республиканской партии в целом. Дело было не в том, **что** делает власть, а **как** она это делает, насколько успешно и эффективно. Кто знает, насколько велики были бы политические дивиденды республиканского Президента и его партии, если бы иракская кампания действительно оказалась маленькой победоносной войной, завершившейся установлением демократии в Ираке. И как надолго это лишило бы демократов шансов вернуть контроль над федеральной властью?

Неспособность власти быстро и адекватно ответить на вызов стихии в виде урагана Катрины окончательно убедили американцев в полной неспособности Дж. Буша управлять федеральными властными структурами и окончательно лишили его ореола национального лидера. Осложнившаяся экономическая ситуация в стране переполнила чашу национального терпения. В октябре 2008 г. 73%

²⁷⁰ Gallup Polls. George W. Bush Presidential Job

Approval. <http://www.gallup.com/poll/116500/Presidential-Approval-Ratings-George-Bush.aspx#2>

²⁷¹ Ibidem.

²⁷² Ibidem.

²⁷³ Ibidem.

американцев считали, что Дж.Буш плохо справляется с экономикой страны²⁷⁴. История США говорит о том, что сочетание экономической нестабильности и непопулярной войны способно уничтожить рейтинг даже самого популярного Президента.

Фактически к концу своего второго срока Дж. Буш оказался заложником того политического климата, который сам же и создал в первые годы своего президентства. Его нежелание сотрудничать ни с Конгрессом, как с конкурирующим институтом, ни с демократами, как с оппозиционной партией, стремление реализовать свою формулу власти «доминирующая исполнительная власть подчиненная только Президенту», усилили партийный раскол, создав условия, в которых политический компромисс был просто невозможен, а значит эффективность федеральной власти была минимальной. Именно это и отражает идейный раскол американского общества, который к концу второго срока Дж. Буша-мл. достиг рекордных показателей и вместе с серьезно возросшим госдолгом и экономическим кризисом достался в наследство следующему на этот раз демократическому Президенту.

²⁷⁴Ibidem.

Глава 5 Б. Обама: попытка обновления политической системы

Барак Обама одержал головокружительную победу на выборах в 2008 г., став первым демократическим Президентом, со времен Линдона Джонсона набравшим более 50,1% голосов граждан. Он победил в семи штатах, которые дважды голосовали за Дж. Буша-мл., включая Индиану и Вирджинию, где демократы не побеждали с 1964 г. Вместе с Белым домом Демократическая партия завоевала и Конгресс. Причем в Сенате демократы получили 60 мест, чего не могла добиться ни одна из двух партий с 1978 г. В Палате представителей Демократическая партия получила 257 мест против 178 доставшихся Республиканской партии. Более того в 29 из 50 штатов пост губернатора также достался Демократической партии, а также все нижние палаты легислатур штатов и все кроме двух Сенатов штатов перешли под ее контроль. Это был действительно исторический год для демократов – они получили полноправный контроль над обеими ветвями власти и могли полностью контролировать повестку дня – и для страны в целом, которая казалось бы могла рассчитывать как минимум на два года более эффективного правления в виду отсутствия возможных партийных баталий между ветвями власти. Победа Демократической партии была настолько полномасштабной, что некоторые аналитики прочили ей контроль над страной на ближайшие несколько десятилетий. Другие говорили о конце эпохи республиканского доминирования и консервативной идеологии.

Однако никакой революции не произошло – вслед за громкой победой пришло не менее громкое поражение. Экономический кризис, который среди прочего серьезно ослабил позиции Республиканской партии, в 2010 г. оказал решающее влияние на результаты промежуточных выборов и вернул Конгресс республиканцам. Впервые с законодательных выборов 1938 г. партия, доминировавшая в Конгрессе, потеряла в Палате представителей более 60 мест.

Обама всего через два года своего Президентства, так же как в 1994 г. Билл Клинтон, оказался один на один с консервативно-республиканским большинством в Палате представителей, настроенным во что бы то ни стало вернуть управление страной. Результатом стали бесконечные столкновения между двумя ветвями власти, которые сначала чуть не довели до закрытия федерального правительства, а потом и до дефолта. Придя к власти Обама обещал покончить с партийным расколом власти, однако в итоге он рискует превзойти рекорд Дж. Буша по степени партийной поляризации власти и общества и закончить свою политическую карьеру после первого срока, пав жертвой экономического кризиса, партийных баталий и консерватизма, навязываемого обществу борющимися за власть республиканцами.

5.1. Большие надежды - большие разочарования

В 2008 г. победа Барака Обамы была воспринята некоторыми наблюдателями как начало новой эпохи в американской политике. Сам факт победы афроамериканца мог стать первым шагом в процессе очередного этапа трансформации американского политического процесса. И хотя уже по истечении первого года президентства Б. Обамы голоса оптимистов поутихли, победа чернокожего американца в президентской гонке свидетельствует о глубоких социально-культурных сдвигах в американском обществе. В этом смысле, учитывая гибкость и высокую степень адаптивности американской политической системы, можно предположить, что в свое время они найдут свое отражение и в американском политическом процессе. Однако сегодня велика вероятность того,

что Б. Обама останется в истории прежде всего как первый чернокожий кандидат в Президенты, одержавший победу на выборах. С точки зрения развития политической системы, это один из знаковых моментов, возможно заложивших дальнейшие трансформации. Однако эффект этого события может быть настолько отсроченным, что это никак не повлияет на развитие дальнейшей политической карьеры нынешнего Президента. И, к сожалению, этого недостаточно, чтобы войти в узкий круг Президентом-реформаторов.

Барак Обама должен был стать не просто очередным Президентом США, он должен был стать лидером-трансформатором. На него были направлены все надежды американского электората на социальную справедливость, экономическое возрождение и процветание, восстановление утерянного в годы президентства Дж. Буша мл. уважения американского государства и нации в мире. Он должен был ни много ни мало перевернуть государство, общество и мир в целом.

Однако большие надежды чреватые большими разочарованиями. Надежда – это не стратегия, это эмоция, поддержание которой требует четкой и успешно реализуемой стратегии и быстрых очевидных результатов. Не удивительно, что к концу первого года президентства Б. Обамы американцы, вынужденные вернуться от иллюзий к реальности, были готовы видеть только неудачи и недостатки – американские войска по-прежнему были в Ираке, США еще глубже увязли в Афганистане, тюрьму Гуантанамо не закрыли, реформа системы здравоохранения еще не была проведена, безработица росла и даже мировой финансовый кризис не был преодолен. Президент оказался просто человеком, таким же, как все предыдущие, и нисколько не волшебником, несмотря на цвет его кожи. Не достаточно решительный, не такой либеральный, как казалось вначале, склонный к компромиссам.

Не удивительно, что к концу 2009 г. рейтинг 44 Президента США упал до критического минимума. По оценкам Гэллапа, к началу декабря только 49% американцев положительно оценили деятельность Президента²⁷⁵. В то время как еще в начале лета его поддерживали более 60% американцев. Со времен Второй мировой войны Обама стал четвертым Президентом среди тех, чья популярность упала ниже 50% в течение первого года пребывания у власти. Раньше него поддержку большинства потеряли только двое: Джеральд Форд -- после трех месяцев пребывания у власти, Билл Клинтон – на четвертом месяце, а Рональд Рейган – также как и Обама после 10 месяцев президентства²⁷⁶.

Исход промежуточных выборов 2010 г. оказался ожидаемым. Многие американские аналитики утверждали, что выборы стали референдумом по Обаме. Расмуссен Репортс сообщал, что 52% избирателей голосовали против повестки дня Президента²⁷⁷.

Безусловно, основным фактором, повлиявшим на решение избирателей, была экономическая ситуация в стране. Исторически в период экономического кризиса партия власти в США терпит поражение. Безработица в 9% - это самый убедительный аргумент для избирателей, озабоченных тем, что ситуация в стране не улучшается, несмотря на официально объявленный выход из кризиса. По опросам общественного мнения, 50% граждан были серьезно взволнованы состоянием экономики страны, 74% считали, что действия властей в этой сфере

²⁷⁵ J.M. Jones. Obama Job Approval Down to 49% //Gallup.—2009.—November,20.
<http://www.gallup.com/poll/122627/Obama-Job-Approval-Down-49.aspx>

²⁷⁶ Ibidem.

²⁷⁷ Rasmussen Reports.—2010.-- November 6.

недостаточны, при этом 56% граждан были обеспокоены расширением сферы ответственности власти²⁷⁸.

Однако в долгосрочной перспективе основной вывод в том, что выборы стали результатом величайшего разочарования американцев, разочарования не только в Президенте, от которого так много ожидали, но и в действующей федеральной власти в целом. Преобладающее в обществе на протяжении всего предвыборного года недовольство тем, как институты власти справляются со своими задачами, привело к появлению доминирующего требования у граждан – перемены. Американцы на выборах 2010 г. голосовали, прежде всего, за перемены, также как в 2008 г., выбирая Обаму в Президенты. Основным сигналом, который должны были получить власти – это настоятельное требование перемен со стороны общества.

Основным источником недовольства граждан был Конгресс. Рейтинг его деятельности, по оценкам Gallup, накануне выборов составлял 18%. Судя по результатам выборов, это недовольство стоило большинству конгрессменов их мест. На такое отношение граждан никак не повлияло то, что 111 Конгресс был одним из самых активных с точки зрения принятых законопроектов.

Общее недовольство Конгрессом неизбежно повлекло за собой недовольство партией большинства – Демократической. В итоге, выборы 2010 можно назвать выборами «против». Большинство центров исследования общественного мнения сошлись в том, что как минимум 50% граждан голосовали не ЗА Республиканскую партию, а ПРОТИВ Демократической партии. Об этом свидетельствовал, в частности, одинаково неблагоприятный имидж обеих партий. Как следует из исследования проведенного Гэллап, мнение американцев о Республиканской партии не сильно изменилось с последних победных выборов в Конгресс в 1994 г. По-прежнему только 42% американцев считали, что республиканцы способны к эффективному управлению федеральным правительством и только 32% были уверены, что у Республиканской партии есть четкий план решения назревших проблем²⁷⁹.

А вот имидж Демократической партии серьезно ухудшился. В 2006 г. 57% американцев верили, что партия способна эффективно управлять страной, а в 2010 только – 39%²⁸⁰. Особенно доверие к партии упало среди республиканцев и независимых избирателей. Все больше американцев причислявших себя к «независимым» заявляли о своей поддержке Республиканской партии²⁸¹. О росте популярности Республиканской партии свидетельствовали и результаты губернаторских выборов прошедших в начале ноября 2009 г. в трех штатах, где кандидаты от Республиканской партии сменили на губернаторском посту кандидатов от Демократической партии.

Показателем разочарования граждан в партиях и федеральной власти стали чрезвычайно высокие показатели популярности консервативного движения Tea Party, которое призывало к серьезному сокращению федеральных расходов и уменьшению сферы активности власти. Очевидно, что американцы настолько недовольны выбором, который им предоставляли действующие политические силы, что были готовы к поиску новых решений, лежащих вне повестки дня двух конкурирующих партий. В этом смысле результаты промежуточных выборов – это

²⁷⁸ A Clear Rejection of the Status Quo, No Consensus about Future Policies//The Pew Research.— 2010.— November 3.

²⁷⁹ Views of GOP's Ability to Govern Similar to 1994, 2006//Gallup.—2010.— October 7.

²⁸⁰ Ibidem

²⁸¹ J.M. Jones. Obama Job Approval Down to 49%... <http://www.gallup.com/poll/122627/Obama-Job-Approval-Down-49.aspx>

еще и сигнал обеим партиям. Сигнал о том, что настало время пересматривать традиционные программы. По всей видимости, серьезные вопросы остаются неохваченными ни Республиканской, ни Демократической партией.

5.2. «Великая идея» против инертности системы

Фактически уже в первые два года своего президентства даже в наиболее благоприятных условиях однопартийного контроля Барак Обама столкнулся с реальностью американской политической системы. Несмотря на всю свою уникальность, он пришел, как и все его предшественники, в сложившуюся институциональную среду, которая имеет свою логику развития и жизнедеятельности и свои характеристики, которые оказывают непосредственное влияние на деятельность Президента. Он оказался заложником среды - конституционно заложенной системы сдержек и противовесов, лежащей в основе взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти, партийной радикализации американского общества и американского политического процесса и чрезмерно завышенных ожиданий избравших его американцев.

Действительно, реальное соотношение возможностей ветвей власти может в значительной мере зависеть от фактора личности Президента, его индивидуальной харизмы, способности успешно апеллировать к поддержке общественного мнения в моменты наиболее острых противостояний с Конгрессом. Но любой Президент вынужден работать в политической среде, современные характеристики которой серьезно ограничивают его активность. Чем сильнее и харизматичнее личность Президента, тем сильнее сопротивление политической среды. Однако те немногие Президенты-реформаторы потому и называются в истории США «великими», что вопреки сопротивлению среды им удается не просто настоять на своей повестке дня, но внести ключевые изменения, которые дают новый виток развитию всей политической системы в целом. Многие Президенты приходили в Белый Дом с большой идеей, но лишь нескольким удалось ее реализовать.

У Б. Обамы тоже есть идея - идея обновления - актуальная и потенциально способная заложить долгосрочный тренд развития США. Обама возглавил США в один из сложнейших периодов в истории, получив в наследство от Дж. Буша-мл. полностью деморализованную страну. Помимо полномасштабного финансового и экономического кризиса, США переживали глубочайший кризис идентичности. Терракты 11 сентября и последовавшая за ними череда бесконечных изматывающих военных кампаний подорвали уверенность американцев в неуязвимости и международной популярности своей страны. Эпоха Дж. Буша-мл. превратила США из «града на холме» в осажденную крепость, правительство которой полностью утратило поддержку граждан, в большинстве своем уверенных в том, что окружающий мир настроен все более критично и враждебно. По данным социальных исследований, проведенных независимым центром изучения общественного мнения Гэллап, в 2002 г. 79% американцев были уверены в преобладании неблагоприятного мнения о США в мире. И хотя в 2008 г. этот процент существенно снизился, к моменту избрания Обамы все еще больше половины американцев (58%) были уверены, что их страна не пользуется популярностью и любовью в мире²⁸².

Действительно, судя по различным исследованиям мирового общественного мнения, популярность США в мире, начиная со второго срока

²⁸² Lydia Saad. Americans See Slight Improvement in U.S. Global Image//Gallup.—2010.— February 15.

Президентства Дж. Буша-мл., постоянно падала. Согласно ежегодным исследованиям внешнеполитического рейтинга стран, проводимым Би-Би-Си, в 2007 г. 54% стран негативно оценивали США²⁸³. По оценкам Гэллап в 2005 г. 51% стран отрицательно оценивали лидерство США в мире²⁸⁴. По популярности в мире США стабильно оставались среди стран с наихудшим рейтингом. Среди 15 стран, в которых служба оценки мирового общественного мнения Би-Би-Си проводила исследования, 10 стран считали, что США действуют на международной арене безответственно²⁸⁵. Исследования мирового мнения, проведенные Пью Рисерч в 2006 г. показали, что с 2002 г. мнение иностранцев в отношении американцев серьезно ухудшилось²⁸⁶. Даже европейские страны - многолетние союзники США – были критично настроены по отношению к ним. Европа в своем большинстве называла поведение США на мировой арене вызывающим, опасным и даже имперским.

Безусловно, такой неблагоприятный международный образ США формировался во многом в ответ на затянувшуюся иракскую кампанию, развязанную администрацией Дж. Буша-мл. в обход существующих международных норм. Признав в Стратегии Национальной Безопасности 2002 г. за США право вести односторонние превентивные военные действия, Президент фактически вывел США за рамки существующей международной системы.

Демонстративное игнорирование США различных международных конвенций (Киотский протокол, Конвенция по правам ребенка, Договор о запрете мин и т.д.), только лишний раз доказывало, что они не намерены связывать себя обязательствами в рамках существующей системы. Это неизбежно вызвало волну антиамериканизма по всему миру и не только в тех странах, которые сами США относили к потенциальным источникам угрозы национальной безопасности.

Но дело не только в этом. Такое поведение США фактически разрушило систему, складывавшуюся после окончания холодной войны. Поскольку система, в которой доминирующий игрок не распространяет на себя действие установленных правил, фактически снимая с себя ответственность за существование установленного порядка, неизбежно теряет свою эффективность и целостность.

Это, в свою очередь, обострило вопрос о лидерстве на международной арене, который оставался спорным с окончанием холодной войны. США с исчезновением конкурирующей державы, поддерживающей баланс в биполярном мире, были уверены в своем статусе единственного лидера. В то время как многочисленные региональные державы, такие как Китай, Западная Европа и Россия, предпочитали рассматривать новый порядок как многополярный и оспаривали претензии США на единоличное управление системой. Такое разное видение складывающейся постбиполярной системы провоцировало постоянное напряжение, как между бывшими соперниками, так и между союзниками.

В свою очередь, на уровне массового восприятия США нередко связывались с неизбежными отрицательными проявлениями глобализации. В глазах населения экономически неразвитых стран именно США выступали источником всех зол глобализации.

²⁸³ Views of US Continue to Improve in 2011 BBC Country Rating Poll//BBC World Service Poll Report// <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6286755.stm>

²⁸⁴ Lydia Saad. Op. cit.

²⁸⁵ Views of US Continue to Improve...

²⁸⁶ Global Public Opinion in the Bush Years (2001-2008)//Pew Reserch Center.—2008, December, 18. <http://pewglobal.org/2008/12/18/global-public-opinion-in-the-bush-years-2001-2008/>

Также именно на массовое восприятие повлияли меры предпринимаемые США по обеспечению собственной безопасности после терактов 11 сентября. Усложнение визовых процедур, ужесточение контроля в аэропортах и самолетах почувствовали на себе, в первую очередь, обычные иностранцы, которые очень быстро сменили сочувствие к пострадавшей Америке на раздражение и обвинения США в высокомерии.

Объявленная США война с терроризмом фактически поделила мир на «своих» и «чужих». Периодически просачивающаяся в прессу информация о лагерях и тюрьмах, в которых содержали, в нарушении всяческих международных конвенций, военных заключенных завершала образ опасного международного диктатора.

Очевидно, что такой международный имидж рано или поздно становится опасным даже для такой могущественной державы как США. Растущий лагерь недовольных фактически способствовал изоляции и еще большему стремлению укрепить оборону «крепости». Постоянно растущие расходы на обеспечение внутренней и внешней безопасности привели к росту дефицита бюджета и сокращению социальных программ, что неизбежно спровоцировало недовольство граждан, проявлявшееся, как мы уже знаем, в рекордно низких рейтингах Президента Дж. Буша-мл. и правительства в целом. В 2008 г. в среднем 66% американцев не одобряли Президента²⁸⁷ и 58% отрицательно оценивали деятельность федерального правительства²⁸⁸.

Именно такие кризисные моменты и предоставляют Президенту уникальную возможность запустить механизм обновления политической системы. Для этого Б. Обама необходимо было не просто провести ряд реформ, в популярных у демократов социальных сферах. Ему была нужна новая стратегия развития страны, которая определяла бы как внутривнутриполитические приоритеты, так и внешнеполитические ориентиры – новые формы для американских ценностей.

Идейная основа для такой стратегии национального развития нашлась во внешнеполитических концепциях – **smart power** – власть интеллекта. Это название впервые прозвучало в речи Хиллари Клинтон, с которой она выступала в Сенате 13 января 2009 г. непосредственно перед утверждением ее кандидатуры на должность госсекретаря формирующейся демократической администрации. «Мы должны использовать так называемую «власть интеллекта», полный набор имеющихся у нас средств – дипломатических, экономических, военных, политических, правовых и культурных – выбирая нужное средство или сочетание средств в каждой конкретной ситуации»²⁸⁹.

Сам термин был предложен и концептуально обоснован в докладе, подготовленном в 2007 г. Центром Стратегических и Международных Исследований (CSIS). «Более умная, более безопасная Америка»²⁹⁰ так члены специальной комиссии Центра назвали свой доклад, который фактически лег в основу стратегии Обамы по полномасштабному обновлению страны.

В 2006 г. Центр Стратегических и Международных Исследований организовал двухпартийную комиссию по интеллектуальной власти - “Bipartisan Commission on Smart Power”, которую возглавили профессор Джозеф Най и

²⁸⁷ President Bush -- Overall Job Rating <http://www.pollingreport.com/BushJob.htm>

²⁸⁸ Federal Government's Favorable Ratings Slump.—Pew Research Center.—2008.—May, 14.

<http://people-press.org/2008/05/14/federal-governments-favorable-ratings-slump/>

²⁸⁹ Clinton's Confirmation Opening Statement

<http://www.cbsnews.com/stories/2009/01/13/politics/main4718514.shtml>

²⁹⁰ A Smarter, More Secure America

http://csis.org/files/media/isis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf

Ричард Эрмитэдж. Эта комиссия должна была разработать концепцию нового международного участия США, которая позволила бы сохранить стране лидирующую роль в мире. По мнению авторов доклада, для достижения этой цели, США должны были внушать не страх и гнев, а надежду и оптимизм²⁹¹.

Ключом к новому американскому лидерству и должна была стать «умная власть» или власть интеллекта – «большая идея, которая сбалансировала бы мудрый интернационализм и стремление обеспечить внутреннюю безопасность»²⁹².

Сама идея умной власти стала развитием концепции гибкой власти, впервые сформулированной профессором Дж. Найем в 1990 г. и получившей окончательное оформление в 2004 г. в книге «Soft Power»²⁹³. Гибкая власть в определении Найя, предполагает способность достичь поставленной цели через привлечение, а не через принуждение. При чем, как неоднократно повторял автор концепции, принуждение не ограничивается использованием военной силы, экономические методы воздействия на объект, такие как экономические санкции, также относятся к жесткой власти. Основными инструментами гибкой власти являются социо-культурные и политические ценности и идеалы субъекта власти, которые могут оказаться привлекательными для объекта и изменить его поведение в соответствии с целями субъекта. Субъект власти должен быть привлекательным во всех своих проявлениях, как внутривнутриполитических, так и внешнеполитических. Он должен представлять собой образ «прекрасного будущего», дарить надежду и предлагать своим примером ориентиры развития.

Однако, к сожалению, у жесткой власти есть одно неоспоримое преимущество – результаты ее применения можно оценить в кратчайшие сроки. Любая военная операция ведет к очевидному понятному стороннему наблюдателю финалу – победе или поражению, который наступает в относительно ограниченные, нередко заранее установленные сроки. Результаты военного воздействия на объект власти можно предоставить для отчета, их можно использовать в дальнейшей борьбе за финансирование и за поддержку избирателей, от которых в конечном итоге и зависит выбор средств воздействия, который осуществляют в Конгрессе.

Эффект использования мягкой власти гораздо более растянут во времени и часто далеко не так очевиден. Новые политические и культурные ценности прививаются нелегко и долго, а иногда и вовсе не прививаются. Их тяжело продемонстрировать в цифрах и графиках ежегодных отчетов. А значит, их не так просто использовать в качестве аргумента в пользу изменения приоритетов финансирования и инструментов внешнеполитического воздействия. «Гибкая» власть оказалась совсем не гибкой с точки зрения ее применения.

Это объясняет непопулярность концепции, как среди политиков и аналитиков, так и среди рядовых избирателей. Она стала популярной темой академических дискуссий, которые практически не находили отражения во внешнеполитических стратегиях сменяющих друг друга американских администраций. До недавнего времени она оставалась скорее исследовательской конструкцией, чем прикладной концепцией.

Концепция «умной власти» стала новым этапом в жизненном цикле научных концепций – она придала концепции «гибкой власти» ту форму, которая позволила ей выйти за рамки академического сообщества и приобрести

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² Ibidem.

²⁹³ Переводов у этого термина несколько. Наиболее распространенными в российском научном сообществе стали – «мягкая сила» и «гибкая власть».

стратегическую направленность. Узко теоретический характер первоначальной концепции был преодолен за счет синтеза инструментов мягкой и жесткой власти.

Власть интеллекта предполагает сбалансированное сочетание ресурсов обоих типов власти, не зря она называется «умная власть». Это значит, что она не исключает военных операций в ответ на насилие и агрессию или гуманитарных военных миссий как в Ливии, но они лишь один из ресурсов нового типа власти. Для того чтобы обеспечить свои интересы в мире параллельно с военными средствами США должны использовать общественную дипломатию, различные программы помощи, развития и культурно-образовательные программы, которые помогут создать более популярный образ США в мире и привлечь большее число стран в лагерь своих союзников.

Однако концепция «умной власти» - это не просто синтез мягкой и жесткой власти. Это новое видение мира. Концепция исходит из того, что с точки зрения распределения властных ресурсов, современный мир меняется. Постепенно на смену пирамиде с жесткой иерархической структурой приходит паутина разновеликих, но независимых акторов, оказывающих друг на друга постоянное влияние. Степень влияния в этом мире определяется степенью включенности в сеть взаимосвязей. Как отметила профессор Эн-Мари Слотер, «государство с наибольшим количеством связей будет центральным игроком в этом мире, будет способно определять общемировую повестку дня и обеспечивать инновации и устойчивое развитие»²⁹⁴.

Чтобы занять это центральное положение в сетевой структуре мира необходимо не просто изменить инструменты активного воздействия на мир, то есть сместить баланс между мягкой и жесткой властью, но и провести внутреннее реформирование, чтобы создать более конкурентную и привлекательную систему. Иначе говоря, в борьбе за мировое влияние не достаточно быть сильнее всех, необходимо создать образ социально комфортного и открытого государства способного внушать уверенность, а не страх.

Создание такой конкурентной политической системы стало внутривнутриполитическим продолжением изначально внешнеполитической концепции, синтез которых составил основу стратегии Б. Обамы по полномасштабному обновлению страны. С точки зрения мессианской направленности американской политической культуры, концепция умной власти – идеальная основа для стратегии нового витка развития страны. Обновление не ради обновления, а как необходимое условие адаптации США к изменившимся международным условиям ради выполнения своей миссии. Она предлагает современному американскому обществу и власти новые горизонты и новые инструменты развития.

Концепция умной власти действительно может стать основой стратегии развития США как державы-лидера XXI века. Во-первых, ее безусловным плюсом является гибкий подход к используемым ресурсам власти. С одной стороны, она ни в чем не ограничивает США на международной арене, не требует радикального сокращения военных расходов, а значит - не ущемляет интересы крупнейших лоббистов. С другой стороны, она позволяет США продемонстрировать международному сообществу свою готовность играть на общих правилах, участвовать в совместных действиях по обустройству общемирового пространства.

Во-вторых, она устанавливает внешнеполитические ориентиры внутривнутриполитического развития – одним из критериев эффективности

²⁹⁴ Anne-Marie Slaughter. America's Edge//Foreign Affairs.—2009.-- January-February.
<http://www.foreignaffairs.com/63722>

американской политической системы становится удержание и расширение лидерских позиций США в мире. При таком подходе социальные программы и расходы, которые с ними связаны, необходимы не просто для улучшения жизни среднего американца, а для расширения международного влияния США.

Авторы доклада «Более умная, более безопасная Америка» рассмотрели несколько инструментов, которые должны стать центральными в арсенале «умной» власти США, - публичная дипломатия, укрепление и расширение участия США в международных институтах, развитие программ международного развития и экономической интеграции, развитие технологий и инноваций, укрепление доверия граждан к правительственным институтам.

Публичная дипломатия должна стать ключевым инструментом продвижения США к центральным позициям в глобальной сети международных акторов, поскольку она направлена, прежде всего, на людей и на укрепление связей между ними вне зависимости от государственных границ. Именно ресурсы, имеющиеся в арсенале публичной дипломатии, такие как образовательные программы, академические программы обмена, культурные и информационные центры знакомят мир с США, формируют образ необходимый для расширения влияния США в мире. В современном мире публичная дипломатия имеет гораздо более широкие и эффективные возможности, чем официальная межправительственная дипломатия, ведь в лице обычных американцев – студентов, бизнесменов, туристов – она использует все имеющиеся на сегодняшний день средства коммуникации и создания социальных связей.

В эпоху холодной войны, США в полной мере использовали публичную дипломатию, в стремлении повлиять на общественные настроения в оппозиционном блоке. Одним из основных органов публичной дипломатии было Информационное Агентство США (USIA). Однако с окончанием холодной войны, публичная дипломатия стала рассматриваться сменяющимися друг друга администрациями как необязательная составляющая внешней политики, за счет которой можно уменьшить дефицит бюджета. Финансирование ИА было урезано, а в 1999 г. Клинтон ввел ИА в состав Государственного Департамента. Фактически это означало прекращение его деятельности. В первом десятилетии 2000-х гг. все расходы на публичную дипломатию оставались гораздо ниже бюджета одного ИА до 1991 г. Так на 2008 г. в бюджете на публичную дипломатию было выделено чуть больше 1 миллиарда долларов, что, как указано в докладе, сравнимо с аналогичными расходами Франции или Великобритании²⁹⁵.

Авторы доклада предложили создать независимую структуру, которая занималась бы публичной дипломатией и напрямую подчинялась бы Госсекретарю. Кроме того, авторы доклада считали необходимым сделать одним из основных направлений публичной дипломатии образовательные, научные и культурные обмены между США и другими странами. В частности, они предложили увеличить число иностранных студентов, которые приезжают учиться и вести исследования в США и расширить возможности их интеграции в американском студенческом сообществе. С этой целью необходимо удвоить расходы на образовательные программы и программы обмена студентами и профессорами, такие как программа Фулбрайта.

Особое внимание, по мнению авторов доклада, необходимо обратить на укрепление неформальных связей с Китаем и Индией. С этой целью авторы предложили создать образовательные фонды, которые способствовали бы росту

²⁹⁵ A Smarter, More Secure America.

http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf

взаимопонимания с этими странами. Эти фонды готовили бы новых специалистов в США по Китаю и Индии и специалистов по США в этих двух странах. Также авторы предложили уделить внимание подготовке специалистов по Ближнему Востоку, в том числе языковой подготовке.

Наконец, авторы доклада считают, что США располагают огромным ресурсом публичной дипломатии, который практически не используется – иммигранты. Авторы предложили как можно чаще привлекать к работе в Госдепартаменте, Министерстве внутренней безопасности и Министерстве обороны первое поколение иммигрантов, которые все еще тесно связаны со страной своего рождения.

Активное участие США в международных структурах также рассматривалось авторами доклада как один из наиболее эффективных инструментов умной власти. По их мнению, США необходимо вернуться к принципам интернационализма в своей внешней политике и свести к минимуму единоличные акции в нарушении международных норм и правил. Только так они смогут вернуть себе международное доверие и уважение, а вместе с ними и лидерские позиции. Безусловно, это потребует увеличения расходов на проведение многосторонних операций, на поддержание международных организаций и региональных альянсов. Однако, авторы выразили уверенность, что в долгосрочном плане эти вложения позволят усилить влияние американских ценностей и идей в мире и сохранить за США положение международного лидера.

Лидерство США, утверждалось в докладе, должно реализовываться не через единоличное решение международных проблем, а через организацию совместных действий. «Америка должна научиться делать то, что другие хотят, но не могут, и делать это коллективно»²⁹⁶ При этом именно на США, как на лидера, должна лечь задача по реформированию существующей системы международных институтов. «США нужны хорошо функционирующие международные институты»²⁹⁷. Авторы доклада уверены, что необходимо усовершенствовать управленческие структуры и ООН, и Мирового Банка, и МВФ и G8. Но помимо реорганизации ныне действующих структур, они предложили создавать новую институциональную архитектуру.

Интернациональный подход к международному участию предполагает также инициирование проектов глобального развития и дальнейшее активное участие в них. Формируя международную повестку дня, США, по мнению авторов доклада, должны сконцентрировать общественное внимание и усилия на следующих глобальных проблемах – энергетическая безопасность, изменения климата, здоровье, образование и нераспространение.

Организация международных усилий для успешного противостояния этим глобальным вызовам потребует от США с одной стороны, увеличить финансирование исследовательских проектов, направленных на поиск решений глобальных проблем, а с другой стороны, разработать более эффективную систему оказания помощи на международном уровне, с учетом всех ошибок и успехов предыдущих администраций. С этой целью авторы доклада предложили начать с объединения всех подразделений, занимающихся международным развитием и оказанием помощи, которые разбросаны по различным министерствам и ведомствам, а также ввести в президентский кабинет министров чиновника, отвечающего за данную сферу деятельности.

И наконец, положение, которое стало центральным для стратегии Обамы - для улучшения международного имиджа США и укрепления лидерских позиций,

²⁹⁶ A Smarter, More Secure America.-- P. 12

²⁹⁷ Ibid.-- P. 34

авторы доклада предложили провести внутреннее реформирование, которое повысит доверие, прежде всего, самих американцев к правительственным структурам. Согласно опросам, проведенным Pew Research в 2007 г., 6 из 10 американцев считали, что если решение какого-то вопроса связано с участием федерального правительства, это чревато неэффективностью и напрасной тратой средств²⁹⁸. Опросы, проведенные Гэллап в том же году, показали, что общественная уверенность в способности правительства решать международные проблемы была на самом низком уровне со времен 1972 г.²⁹⁹

Принцип «хочешь улучшить мир, начни с себя» как нельзя более применим с точки зрения использования умной власти. Чтобы адекватно ответить на вызовы нового времени и обеспечить центральное положение в глобальной сети, США необходимо адаптировать свои правительственные структуры к новым реалиям, фактически модернизировать управленческую систему. Именно эту амбициозную задачу поставил перед собой и перед институтами власти Б. Обама. Концепция умной власти была воспринята Президентом, прежде всего, как концепция комплексного развития страны на новом историческом этапе, а не просто как новая внешнеполитическая стратегия для США.

Однако понять идею и сформулировать концепцию – это очень важная часть задачи, которую Президент с успехом проделал, но она неизбежно влечет за собой самый сложный этап -- реализацию стратегии, -- требующий участия всех игроков системы и потому непредсказуемый и чреватый провалами.

Наиболее очевидные и артикулированные шаги были предприняты Обамой в первый же год его президентства во внешнеполитической сфере. Прежде всего, он решительно заявил о приверженности США к многостороннему решению всех глобальных вопросов и международных конфликтов. В 2010 г. Обама представил новую Национальную Стратегию США, в которой четко дал понять, что внешнеполитическая линия, которой придерживались США в эпоху Дж. Буша-мл. будет полностью пересмотрена. «...Мы должны признать, что ни одна нация – какой бы сильной она не была – не может противостоять глобальным вызовам в одиночку. Так же как после Второй мировой войны, Америка должна готовиться к будущему, развивая кооперативный подход среди наций... Эта стратегия признает фундаментальную связь между нашей национальной безопасностью, национальной конкурентностью, национальной устойчивостью и моральным примером. И она подтверждает приверженность США преследовать свои интересы в рамках международной системы, в которой у всех наций есть определенные права и обязанности»³⁰⁰.

Еще более четко Обама изложил новую внешнеполитическую логику США в выступлении относительно участия США в западной кампании в Ливии. Внешнеполитическая стратегия «умного вовлечения», по сути озвученная Обамой в ходе этого выступления, предполагает, с одной стороны, готовность США как международного лидера брать на себя ответственность за то, что происходит в мире, прийти на помощь другим нациям, если они об этом просят, и защищать универсальные ценности и нормы. С другой стороны, США, в соответствии с новой стратегией, придерживаются коллективных действий на международной арене, стремятся соблюдать международные нормы и действовать в рамках международных институтов. «Будут времена, когда в отсутствие непосредственной угрозы нашей безопасности, под угрозой будут наши интересы и ценности. ...мы знаем, что к США как к наиболее сильной мировой державе,

²⁹⁸ A Smarter, More Secure America.-- P. 61

²⁹⁹ Ibidem.

³⁰⁰ National Security Strategy.-- 2010.—May.-- P.1.

будут часто обращаться за помощью. В таких случаях мы не должны бояться действовать – но это бремя Америка не должна нести одна»³⁰¹.

Фактически, Обама сформулировал концепцию нового американского лидерства, укладывающуюся в рамки его новой стратегии развития – интеллектуального лидерства. «... Лидерство США состоит не в том, чтобы выступать в одиночку и нести все бремя самостоятельно. Настоящее лидерство состоит в том, чтобы создавать коалиции и условия, для выступления и других тоже, работать с союзниками и партнерами, чтобы они также несли свою часть бремени и затрат и следить за тем, чтобы принципы справедливости и человеческого достоинства соблюдались всеми»³⁰².

Во-вторых, Обама воспринял идею о необходимости более активного использования публичной дипломатии как инструмента нового американского лидерства. Прежде всего, о необходимости расширения роли дипломатии в решении международных вопросов он заявил в Национальной Стратегии США. «Наша безопасность зависит также и от дипломатов, которые действуют во всех уголках мира, от больших столиц, до опасных аванпостов; экспертов по развитию, которые могут усилить управление и поддержать человеческое достоинство...»³⁰³.

И все-таки, несмотря на то, что Обама начал реализацию своей стратегии с внешнеполитических инициатив, именно внутривластное обновление стало приоритетным направлением для него с первых дней избрания. Даже Национальная Стратегия Безопасности подчеркивает основополагающий принцип национального возрождения США – сила и влияние США в мире начинаются с ее внутривластного развития. Экономика, образование, здравоохранение, энергетика – вот основные направления развития, выделяемые Обамой во всех своих программах, выступлениях и непосредственных шагах, предпринимаемых им с первых же дней президентства. «...Мы должны видеть в обновлении Америки основу американской силы»³⁰⁴.

Первые внутривластные шаги Обамы по институциональной реорганизации были подчеркнута увязаны с реализацией объявленных внешнеполитических задач. Прежде всего, Обама инициировал реорганизацию Государственного Департамента с целью расширения его функций в тех направлениях, которые были названы стратегически важными сначала в докладе ЦСМИ, а затем и в Национальной Стратегии Безопасности.

В частности, согласно первому отчету о дипломатии и развитии с символическим названием «Лидерство через общественную власть», который стал обязательным отчетным документом для Госдепа США, были созданы должности Заместителя Госсекретаря по экономическому развитию, энергетике и окружающей среде и Заместителя Госсекретаря по гражданской безопасности, демократии и правам человека. Кроме того, в рамках Госдепа появилось Бюро по энергетическим ресурсам, Бюро по контролю над вооружением и Бюро по противодействию терроризму.

Кроме того, были расширены полномочия и возможности Агентства по международному развитию. Увеличен штат сотрудников и финансирование, а также проведено разграничение «лидерства и ответственности» между АМР и Госдепом. «Под управлением сотрудников Агентства Национальной Безопасности

³⁰¹ Remarks by the President in Address to the Nation on Libya. National Defense University Washington, D.C. March 28, 2011. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>

³⁰² Remarks by the President...

³⁰³ National Security Strategy.-- 2010.—May.

³⁰⁴ Ibidem.

Госдеп будет вести операции по реагированию на политические кризисы и кризисы безопасности, а АМР будет проводить операции в ответ на гуманитарные кризисы»³⁰⁵. Фактически, АМР должно стать центральным инструментом реализации программ Обамы по глобальной продовольственной безопасности и здоровью. По всей видимости, в перспективе в целях объединения множественных правительственных структур занимающихся глобальным развитием, администрация Обамы намерена постепенно трансформировать АМР в тот самый единый правительственный институт, ответственный за глобальное развитие.

Затем Президент приступил к социальной сфере. Обама провел через Конгресс сначала антикризисный план восстановления экономики страны, затем в первый же год своего Президентства осуществил мечту не одного демократического Президента страны – добился принятия реформы здравоохранения. Однако любой кризис, с одной стороны, дает шанс развитию новых идей и проектов, а с другой стороны, затрудняет их реализацию.

Чтобы большая идея стала реализуемой реформаторской программой, Б. Обама, как и любой другой Президент, должен был выйти из мира идей в мир реального политического процесса. Удастся ли ему, в конце концов, запустить новый виток обновления политической системы, будет во многом зависеть от меняющейся политической конъюнктуры и его способности управлять ею. Пока можно назвать несколько факторов, которые серьезно осложнили задачу Президенту в первые три года его президентства и вряд ли изменяться к лучшему в оставшиеся до выборов 2012 г.

Основной фактор – это, конечно, экономический кризис, в который попали США в 2008 г. Экономическая ситуация, сложившаяся в результате кризиса, наложила серьезные ограничения на планы Обамы по обновлению страны, прежде всего финансовые, а затем и социальные. Фактически, экономический кризис сформировал свою повестку дня, которая если не конфликтовала на прямую с повесткой национального обновления, то вынуждала его постоянно делать выбор. В первый год Обама решительно отказался идти на поводу у обстоятельств и отодвинуть на второй план свою большую идею. В итоге он попытался провести две повестки дня – «великую» и антикризисную. «Великая» требовала воспользоваться демократическим контролем над институтами власти и запустить реформирование системы здравоохранения. А антикризисная повестка дня требовала принятия скорейших мер по стимулированию экономики. Победила «великая» -- реформирование здравоохранения стояло на первом месте в списке приоритетов администрации Обамы. Остальные вопросы «великой» повестки дня, такие как иммиграционная реформа и законопроект по мерам противодействия изменению климата также до последнего сохраняли приоритетное место в повестке дня, несмотря на то, что было абсолютно ясно, что их невозможно будет вынести на обсуждение в Конгрессе до тех пор пока там доминирует антикризисная повестка дня.

В итоге Обаме удалось провести через Конгресс два приоритетных вопроса из каждой повестки дня – и реформу системы здравоохранения и Закон о стимулировании экономики. Однако вряд ли это можно назвать успехом. Закон о стимулировании экономики, по мнению многих критиков, оказался слишком мягким и не очень эффективным; а насколько удастся в условиях бюджетных сокращений, оппозиции республиканцев и недовольства общества реализовать реформу здравоохранения вообще не ясно.

³⁰⁵ Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and development Review.-- P. XIII.

Основным итогом стремления Обамы провести сразу две повестки дня стало появление второго решающего фактора политической конъюнктуры – низких рейтингов популярности Президента. С каждым месяцем сначала растущей, а потом просто стабильно высокой безработицы, популярность Президента падала. Выбирая особого Президента, американцы рассчитывали получить все и сразу – и внутривнутриполитическое обновление и социально-экономическое благополучие, и внешнеполитическое уважение. Однако чем больше затягивался экономический кризис, тем больше они чувствовали себя обманутыми.

Обама не смог убедить американцев, что реформа системы здравоохранения в условиях кризиса важнее, чем спасение экономики и создание новых рабочих мест. Общество не было согласно с тем, как Президент расставил приоритеты в повестке дня. Затянувшиеся баталии по реформе здравоохранения были настолько не своевременными, что создавали впечатление у американцев, что президентская повестка дня никак не отвечает основным заботам общества. По данным, приведенным Рasmussen Репорт, в апреле 2010, через две недели после принятия закона о реформировании системы здравоохранения 54% американцев выступали за отмену закона и 52% считали, что эта реформа не в интересах страны³⁰⁶. При этом по данным Гэллуп в этот же период 57% американцев в списке приоритетных вопросов на первое место ставили экономику³⁰⁷ и только 38% американцев одобряли действия Президента в экономической сфере³⁰⁸.

К выборам в Конгресс 2010 г. Обама так и не смог предложить американцам ничего, что хотя бы отвлекло их внимание от затянувшейся рецессии, не говоря уже о действенных мерах борьбы с ней³⁰⁹. Единственным пунктом в повестке дня Обамы, который вызвал одобрение общества, стал закон о реформировании финансовой системы, который прошел через Сенат в середине июля 2010 г. Положительная реакция объясняется тем, что в отличие от реформы здравоохранения, эта реформа рассматривалась американцами как одно из приоритетных направлений для Конгресса – 53% американцев считали ее принятие очень важным³¹⁰ и своевременным.

Улучшить отношение граждан к федеральному правительству Обаме в рамках стратегии национального обновления за первые два года также не удалось. Накануне выборов всего 18% граждан положительно отзывались о деятельности законодательной власти. Это самый низкий показатель популярности Конгресса накануне промежуточных выборов с 1974 г.³¹¹ Большинство сторонников Обамы доверяли именно ему лично, а не институтам власти, через которые он должен был проводить свою программу. Об этом в

³⁰⁶ 54% Still Favor Repeal of Health Care Law//Rasmussen Reports.—2010.— April 05.

http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/current_events/healthcare/march_2010/health_care_law

³⁰⁷ Voters rate economy as top issue for 2010//Gallup.—2010.— April 08.

http://www.gallup.com/poll/127247/Voters-Rate-Economy-Top-Issue-2010.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=Election+2010

³⁰⁸ Republican Draw Even With Democrats on Most Issues. Pessimistic Public Doubts Effectiveness of Stimulus, Tarp.//The Pew Research Center News Release.—2010.— April 28.

³⁰⁹ По оценкам Time за несколько месяцев до промежуточных выборов 57% американцев считали, что страна развивается не в том направлении//Alex Altman. Majority Oppose Mosque, Many Distrust Muslims.— Time Poll.—2010.— August 19.

³¹⁰ Public's Wish List for Congress – Jobs and Deficit Reduction//Pew Research Center/--2010/-- July 12/

³¹¹ Midterm Election Landscape Still Points to Republican Gains// Gallup.—2010.— September 27.

частности говорит то, что его личный рейтинг, по различным оценкам общественного мнения, оставался рекордно высоким – более 80% граждан положительно отзывались об Обаме как о человеке, даже тогда, когда упал его рейтинг как Президента. Его неспособность добиться сотрудничества со стороны Конгресса, чтобы быстро провести необходимые стране реформы, только убедило граждан в бесполезности и неэффективности федерального правительства и стоило популярности и Конгрессу и Президенту.

Обама превратился из самого популярного Президента, которого поддерживало более 80% страны при избрании, в Президента с рекордно низким рейтингом - 47% процентов накануне промежуточных выборов в Конгресс. Более того, Обама, который шел на выборы с целью объединить американцев, сам стал фактором раскола общества. Среди его сторонников 88% афроамериканцев и только 38% белого населения³¹². В феврале 2009 г. Обаму поддерживали 51% республиканцев и 83% демократов. В течение всех полутора лет он неуклонно терял поддержку сторонников республиканской партии³¹³. В итоге накануне законодательных выборов 2010 г. разрыв между его сторонниками в обеих группах составил – 68%! Сильнее общество было расколото в отношении своего Президента только во второй срок президентства Дж. Буша мл. – в 2006 г. его поддерживали всего 4% демократов, средний разрыв между поддержкой Буша сторонниками республиканской и демократической партии в период с 2004 по 2007 гг. составлял 79%³¹⁴.

Поляризация общества и власти стала еще одним фактором политической среды, в которой Обама пытался реализовать свою повестку дня. Во время предвыборной кампании Обама также как до него Дж. Буш-мл. объявил, что будет проводить политику, которая объединит страну и положит конец разделению на «синюю Америку» и «красную Америку». Победив на выборах, он также заявил о своем намерении покончить с партийным расколом власти и общества. Однако реальность оказалась гораздо сложнее, чем казалось Президенту. По всей видимости, раскол между партиями и их сторонниками в обществе – перешел из состояния предвыборных баталий в серьезные разногласия относительной ключевых понятий и принципов. Простых призывов Президента объединиться было уже не достаточно.

Можно назвать два фактора, которые делают раскол между партиями практически не преодолимым. Во-первых, это крайняя консервативность Республиканской партии. Судя по предвыборным документам и публикациям, лидеры Республиканской партии сделали парадоксальный вывод из серии поражений, которые они терпели с 2006 г. – чтобы повысить свою популярность в обществе, партия должна стать еще более консервативной, чем она была при Дж.Буше-мл.

Крайняя консервативность Республиканской партии не оставляла никакой возможности для компромисса с демократами. Основой их программы стала идея радикального сокращения федерального правительства. Поскольку эта идея никак не сочеталась с социальными планами Обамы, то республиканцы получили мандат на оппозицию. Более того, будучи в меньшинстве они сознательно

³¹² Blacks and Whites Continue to Differ Sharply on Obama//Gallup.—2010.-- August 3. В соответствии с исследованием проведенным The Pew Research Center, 51% белого населения поддерживает кандидатов от республиканской партии и 84% афроамериканцев поддерживают кандидатов-демократов.

³¹³ Obama Sees New Lows in Job Approval//Gallup.—2010.--August 16.

³¹⁴ Gary C. Jacobson. George W. Bush, Polarization, and the War in Iraq//in The George W. Bush Legacy. Ed. Colin Campbell, Bert A. Rockman, Andrew Rudalevige. CQ Press.-- 2008.-- P. 71

отказались договариваться с Белым домом, рассчитывая представить все ошибки федерального правительства как результат политики, проводимой администрацией и Белым домом. Радикальная оппозиция стала их инструментом борьбы за возвращение к власти, и выбранная тактика оправдала себя.

Вторым фактором, стал идейный раскол внутри самой Демократической партии, тянувшийся уже два десятилетия. Демократическая партия, в отличие от монолитно консервативной Республиканской включала в себя либералов, умеренных и консерваторов. Каждое крыло пыталось настоять на своем видении программы Обамы при проведении законопроектов через Конгресс, что приводило к постоянным столкновениям внутри партии, неспособности выработать согласованную позицию и затягиванию процесса обсуждения и принятия законопроектов. В частности, тяжелое прохождение законопроекта о реформировании системы здравоохранения через Конгресс было связано не только с оппозицией Республиканской партии, но и со стремлением либеральных демократов настоять на своей версии законопроекта вопреки позиции остальной партии. Также изначально более масштабный план стимулирования экономики администрации не удалось провести через Конгресс во многом из-за оппозиции либеральных демократов.

В итоге, Б. Обама оказался заложником партийной поляризации. С одной стороны, ему необходимо было предложить принципиально другую повестку дня, которая объединила бы интересы обеих партий. Однако учитывая степень раскола между партиями, сложно было даже представить, какая программа могла бы их объединить, даже экономическая катастрофа, перед лицом которой оказались США, не смогла примирить демократов и республиканцев. С другой стороны и провести свою повестку дня, полагаясь исключительно на поддержку своей партии, он тоже не смог, потому что, также как Б. Клинтон в 1993 г., столкнулся с оппозицией либеральных демократов. В итоге, с каждым новым шагом он получал еще более расколотое и неэффективное федеральное правительство.

Ситуация ухудшалась тем, что общество было также расколото по партийной линии. Поддерживаемый только сторонниками своей партии, Б. Обама в своих действиях, прежде всего, должен был ориентироваться именно на них. Но каждое его решение, принятое в идейном ключе демократической электоральной базы лишало его очередных процентов поддержки в лагере республиканцев. Обама все больше становился Президентом демократического электората и потерял уникальную возможность, которую ему предоставил кризис, создать новую межпартийную коалицию и уменьшить идейный раскол в обществе.

Однако, первые два года президентства Б. Обамы были только началом его противостояния с системой. Победа республиканцев на промежуточных выборах принесла дополнительный элемент в политическую среду – полностью оппозиционный Президенту Конгресс, который бросил вызов планам Обамы по национальному обновлению. В повестке дня появился альтернативный план преобразований – республиканцы пытаются реанимировать идею минималистского правительства, сделав ставку на радикальный консерватизм, который усилился после выборов 2010 г., когда ряды партии пополнили члены радикально консервативного движения “Tea Party”.

В этот раз в отличие от 1994 г. республиканское большинство в Конгрессе обошлось без официально сформулированных стратегий и ограничилось заявлениями о своем намерении сократить максимально как государственные расходы, так и участие государства в жизни общества. Однако и этих заявлений достаточно, чтобы понять, что на политической сцене происходит не просто

столкновение двух конкурирующих партий, но двух конкурирующих концепций развития политической системы в ближайшие десятилетия. Компромисс в таких условиях всегда будет под вопросом.

Результат первого столкновения между Президентом и Конгрессом в ходе обсуждения федерального бюджета на 2012 г. был еще похож на компромисс. Соглашение о федеральном бюджете, которого достигли две ветви власти, предотвратив закрытие федерального правительства, свидетельствовало о том, что даже в условиях разделенного контроля партий над правительством, институты власти все-таки сохранили способность договариваться и идти на уступки.

Изначально в бюджете Белого Дома было заложено увеличение финансирования и программ глобального развития, и программ образовательного и культурного обмена и участия США в международных институтах, а также различных социальных программ. И хотя очевидно, что составляя свой проект бюджета, Администрация старалась вложиться в узкие рамки посткризисной экономической ситуации, выделив всего несколько приоритетных сфер и серьезно сократив финансирование остальных программ, в результате битвы в Конгрессе, Обама пришлось пойти на определенные жертвы, в частности республиканцы добились включения положения о запрете использования федеральных средств на проведение аборт в федеральном округе Колумбия.

Впрочем, на уступки были вынуждены пойти и республиканцы, согласившись на гораздо меньшее сокращение бюджета и отказавшись от включения в бюджет положения, которое фактически прекратило бы реформу системы здравоохранения.

Итогом долгих переговоров Президента с лидером партии большинства в Палате представителей Дж. Бойеном стало решение о сокращении бюджетных расходов на 38.5 млрд. долл., при том, что республиканцы изначально выступали с предложением о сокращении расходов на 61 млрд. долл.

Однако столкновения по бюджету оказались только прелюдией к битве, которая разыгралась летом 2011 г. вокруг бюджетного дефицита. На этот раз конфликт между ветвями власти превратился в игру с нулевой суммой для администрации Б. Обамы, которая, в отличие от республиканцев, оказалась готова поступиться своими принципами ради поддержания функционирования правительственной системы.

Изначальное предложение Президента произвести ежегодный пересмотр уровня федерального долга и повысить его, были сразу же отвергнуты республиканским большинством. Республиканцы требовали серьезных сокращений расходов в качестве условия повышения уровня долга. Достигнутое соглашение, несмотря на меньшие цифры, чем изначально хотели республиканцы, представляет именно то, что они хотели – масштабные сокращения федеральных расходов в обмен на довольно скромное повышение уровня долга.

В соответствии с соглашением, федеральный долг, который составлял 14,3 трлн. долл. будет повышен на 2.1 трлн. долл. Осенью долг должен быть повышен еще на 500 млрд. долл., если только две трети обеих палат Конгресса не проголосуют против. Кроме того, в соответствии с соглашением в ближайшие десять лет расходы должны будут сокращены на 917 млрд. долл., более того 25 млрд. сокращение произойдет уже в 2012 финансовом году.

Причем, если республиканцам пришлось смириться лишь с чуть большими сокращениями в военной сфере (на 10 млрд. долл.) и чуть меньшими сокращениями в социальной сфере (на 40 млрд. долл.), то Обама и демократам

пришлось отказаться от самого главного своего требования – повышения уровня налогов. Соглашение предусматривает сокращение расходов, но никаких дополнительных источников дохода в бюджет.

В соглашение заложен также интересный инструмент для продолжения дискуссии. Специальная двухпартийная комиссия должна рассмотреть возможности дальнейшего сокращения расходов и повышения доходов. В случае, если комиссии не удастся прийти к соглашению или если Конгресс не примет ее предложения, автоматически будут произведены дополнительные сокращения на 1.2 трлн. долл. в равных долях в социальной и военной сферах.

Каждая из сторон полагается именно на этот инструмент, чтобы добиться изначально поставленных задач. Республиканцы рассчитывают провести все-таки максимальное сокращение расходов, а Президент уверяет общество, что благодаря этой комиссии добьется повышения налогов. Сложно предсказать наверняка, чем закончится работа специальной комиссии. Однако вероятность того, что республиканское большинство уступит в вопросе о повышении налогов, очень мала, скорее они будут готовы смириться с дополнительными расходами в военной сфере.

Белый Дом в этой схватке за бюджет смог добиться только одной значимой победы – следующий раз вопрос об очередном повышении уровня дефицита бюджета уже встанет после выборов 2012 г. Изначально республиканцы предлагали повысить уровень дефицита всего на полгода. Итоговый вариант соглашения дает Президенту возможность избежать дискуссии о федеральном долге накануне выборов. Это действительно решающее достижение администрации, учитывая, что последние баталии привели к очередному падению рейтинга Обамы до рекордных 44%. Хотя работа специальной комиссии еще наверняка не раз вернет и власть, и общество к летним событиям.

Битва Белого Дома и Конгресса за бюджетный дефицит продемонстрировала несколько тенденций, которые будут определять отношения между двумя ветвями власти как минимум до очередных выборов 2012 г. Во-первых, партийная поляризация власти серьезно осложняет процесс принятия решений в Вашингтоне. Причем решающим фактором в этой поляризации стала консервативная радикализация Республиканской партии. После выборов 2010 г. состав республиканского большинства в Палате представителей стал заметно более консервативным, пополнившись конгрессменами – сторонниками Tea Party. Именно правоконсервативное крыло партии, численность которого стала достаточной для того, чтобы заблокировать прохождение неуютного решения в Палате представителей, оказывает доминирующее влияние на законодательную повестку дня республиканского большинства. Попытки Президента договориться с республиканцами в ходе обсуждения проблемы бюджетного дефицита наталкивались именно на сопротивление правоконсервативного крыла. Спикер Палаты представителей Джон Бэйнер не смог провести практически ни одно предложение администрации Обамы через свою партию.

Во-вторых, консервативное крыло республиканского большинства получило ясный сигнал в ходе этой битвы с Белым домом и руководством своей же партии, о том, что выбранная ими тактика – жестко придерживаться своих позиций и не идти на компромисс ни при каких условиях – работает. Для них вопрос о госдолге был возможностью заявить о себе, как о доминирующей политической силе, доминирующей и в партии, и в Палате представителей. Настоять на своем было дело принципа, это было важнее, чем угроза федерального дефолта. В итоге, они одержали победу. Это означает, что договориться с ними в дальнейшем будет еще сложнее. Пока Президенту помогло лишь то, что Сенат еще контролируется

демократами и радикально консервативное решение Палаты представителей просто не имело шансов пройти через Сенат. В противном случае, Обама пришлось бы полностью согласиться на все требования консерваторов или федеральное правительство объявило бы дефолт.

В-третьих, очевидно, что Президент, выбирая между приоритетами своей «великой» повестки дня и приоритетами страны, выбрал приоритеты страны. Именно он взял на себя заботу о сохранение федерального правительства в рабочем состоянии. И ради достижения этого он взял на вооружение тактику Б. Клинтона – триангуляцию. Президент решил договариваться, добиваясь компромисса между умеренными демократами и умеренными республиканцами. Теперь в своих решениях и действиях он ориентируется, прежде всего, на центр – во власти и в обществе. Исход двух столкновений за бюджет свидетельствует о том, что эта тактика работает и позволяет поддерживать эффективность системы.

При этом в условиях чрезмерной поляризации общества и власти Б. Обама все сложнее сохранить поддержку населения. Результаты опросов общественного мнения, проведенные после летних баталий за бюджет, показали, что общество чрезвычайно недоволено действиями властей, причем, как Президента, так и Конгресса. 78% американцев были разочарованы тем, как работает политическая система³¹⁵. 71% американцев были уверены, что федеральное правительство занимается не теми вопросами³¹⁶. Большинство американцев, судя по оценкам Гэллап, недовольны достигнутым решением³¹⁷. Конгресс по итогам достигнутого соглашения получил рекордно низкий рейтинг общественного доверия – 67% американцев считают, что действующие конгрессмены не заслуживают переизбрания. Рейтинг Президента также упал до рекордно низкого уровня по итогам достигнутого соглашения – 44%. Более того, 32% американцев считают, что Обама настолько же виноват в сложившейся ситуации, насколько и республиканский Конгресс и 44% уверены, что не будут голосовать за него на выборах 2012 г.³¹⁸.

К осени тенденция не изменилась. Американцы уверены, что федеральное правительство настолько разделено по партийной линии, что просто неспособно договориться. В итоге общество очень низко оценивает эффективность правительства в целом – всего 14% одобряют действия Конгресса, а рейтинг Президента упал до 42%, при этом его действия по спасению американской экономики поддерживают рекордно низкое число американцев – только 35%³¹⁹. Недовольство граждан сказывается и на их предвыборных ожиданиях. Судя по опросам, проведенным в октябре совместно Вашингтон Пост и Эй-Би-Си Ньюс, 55% американцев ожидают победы республиканцев в 2012 г., и только 37% по-прежнему верят в победу действующего Президента³²⁰.

До выборов еще год и возможно, как уверяют некоторые аналитики, общество забудет о бюджетных баталиях, но очевидно, что американцы

³¹⁵ Washington Post Poll.—2011.-- August 09. http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/postpoll_080911.html

³¹⁶ Ibidem.

³¹⁷ Poll: Spreading gloom about government; most dissatisfied with political system//Gallup.—2011.-- August 11. http://www.washingtonpost.com/politics/poll-spreading-gloom-about-government-most-dissatisfied-with-political-system/2011/08/10/gIQAXsUB7I_story.html?wpisrc=nl_politics

³¹⁸ Washington Post Poll.—2011.-- August 9. http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/postpoll_080911.html

³¹⁹ Washington Post.—2011.-- October 5. http://www.washingtonpost.com/politics/poll-sees-a-new-low-in-americans-approval-of-congress/2011/10/04/gIQAc0yQML_story.html

³²⁰ Washington Post.—2011.-- October 03. http://www.washingtonpost.com/blogs/behind-the-numbers/post/republicans-expect-to-win-in-2012/2011/10/03/gIQAfG1PIL_blog.html?wpisrc=nl_pmpolitics

недовольны властью и тем, как она справляется с возложенными на нее задачами и в частности недовольны Обамой. Его политика компромисса будет всегда слишком либеральна для консерваторов и слишком консервативна для либералов, а значит, всегда половина электората будет недовольна результатом. Синдром «общественного разочарования» в свою очередь может привести к большей популяризации повестки дня Президента. Либо Б. Обама будет вынужден ограничивать свои предложения только популярными мерами, как когда-то делал Б. Клинтон, что в условиях кризиса чревато серьезными последствиями, либо ему придется смириться с разочарованием населения.

Однако в условиях «разделенного правления», когда поддержка населения может стать основным инструментом борьбы между двумя ветвями власти, это недопустимая ситуация для Президента, которую необходимо менять. Возможно, низкие рейтинги Обамы говорят не только о недостатках проводимой им политики, но и о слабости выбранной им стратегии общения с американцами. Политика далеко не всегда говорит сама за себя, очень часто лидеры, реализующие ее должны доносить ее суть до общества, обосновывать ее необходимость, а не представлять ее как неизбежную данность. Гражданская политическая культура США предполагает, что общество привыкло и хочет чувствовать себя участником политического процесса, даже, несмотря на отсутствие ежедневной активной включенности в него. Стиль общения Президента с гражданами, таким образом, имеет огромное влияние на их восприятие проводимой им политики.

Чтобы найти баланс в отношениях и с обществом, и с Конгрессом, возможно, Обаме придется выбрать приоритетные направления своей программы и отстаивать их, во что бы то ни стало, проявляя большую жесткость с республиканской Палатой представителей, а в других вопросах наоборот проявлять большую гибкость и готовность идти на уступки. Учитывая, что он пока может рассчитывать на поддержку контролируемого демократами Сената, эта тактика могла бы сработать.

Логика предвыборной борьбы, которая окончательно подчинила себе весь политический процесс с осени 2011 г., по всей видимости, вынудила Обаму отдать предпочтение антикризисной повестке дня. В итоге Президент полностью взял под контроль процесс инициирования законодательной повестки дня – основной приоритет отдается наиболее социально значимым вопросам. Первым его шагом в этом направлении стало выдвижение в октябре законопроекта, направленного на борьбу с безработицей. И хотя решительная оппозиция республиканцев в Конгрессе очевидно серьезно скорректирует окончательный проект, сама законодательная активность Президента как минимум позволит ему выйти за рамки навязываемой ему республиканцами игры и проявить себя лидером, достойным переизбрания.

Первые три года Обамы с очевидностью показывают, что в политической реальности обновление страны требует согласия и готовности к сотрудничеству как всех политических сил, так и общества. Добиться такого национального консенсуса непросто в условиях идейно расколотого общества и правительства, задача исторического масштаба. И, несмотря на очевидные сложности, с которыми столкнулся Президент, у него все еще есть шанс стать таким историческим Президентом.

Заключение

В XXI веке Президент и Конгресс, вынужденные делить властные полномочия, по-прежнему остаются соперниками в борьбе за власть. Ультиматум и дедлайн стали основными инструментами политического торга между институтами власти. Конфликтность представляет на сегодняшний день доминирующую характеристику их взаимоотношений.

Между тем, конфликт изначально заложен в американский политический процесс, и каждый выход из новой конфликтной ситуации свидетельствует о жизнеспособности и эффективности политической системы. Более того, именно конфликт между двумя ветвями власти можно назвать одним из факторов развития американской политической системы и движущей силой политического процесса.

Можно выделить несколько факторов конфликтности отношений Президента и Конгресса США: конституционный, институциональный (или партийный) и организационно-процедурный. При этом первый фактор лежит в основе стабильности американской политической системы, а два других обеспечивают ее развитие.

Конституция выступает одним из первоисточников противостояния институтов власти. Именно рамки вынужденного взаимодействия, заложенные Конституцией, создают конфликтные условия для основных институтов власти, придавая в то же время определенную направленность развитию политической системы.

Конституционные рамки во многом определяют механизм взаимодействия центральных институтов власти, согласно принципу сохранения примерного равновесия между ними. Президент и Конгресс могут рассчитывать на эффективность своих действий, только при условии соблюдения основного конституционного требования – разделение полномочий и ответственности между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Таким образом, именно система разделения властей, заложенная Конституцией, создает конфликтную основу взаимодействия Конгресса и президентской власти. Неоднозначность этой системы вызывает постоянные споры между ее горячими сторонниками и такими же убежденными противниками. Первые считают систему разделения властей образцом демократического устройства институтов власти. Вторые указывают, именно на потенциальную конфликтность системы, способную генерировать политические кризисы и снижать эффективность работы институтов власти.

Между тем, одним из основных назначений системы разделения властей было обеспечение долговечности политической системы. Устойчивые институты власти должны были поддерживать эффективность государства и гарантировать свободу и права граждан. Разделение властей казалось большинству из основателей американского государства инструментом, призванным обеспечить политическую стабильность и высокое качество государственного управления. Такая система должна была предотвратить узурпацию всей власти одним из институтов. Поэтому властные полномочия и ответственность были разнесены между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, так, чтобы ни одно важное решение не могло быть принято без участия хотя бы двух из них.

Основатели американской политической системы, не могли представить, как система разделения властей будет работать на практике в конце XX века или в начале XXI века Зато отцы-основатели отлично знали, к чему приводит чрезмерная концентрация властных полномочий в одних руках, в руках монарха

ли или законодательного собрания. Из опыта британского правления, им было ясно, как опасно доминирование исполнительной власти над законодательной. Отсюда – заложенный в конституцию запрет членам Конгресса занимать одновременно еще какую-нибудь правительственную должность. Опыт самоуправления штатов в свою очередь красноречиво свидетельствовал о способности законодательной власти подавлять исполнительную и судебную. Так в конституции появилась статья, запрещающая Конгрессу уменьшать жалование Президента и федеральных судей, до тех пор, пока они занимают свои посты, а также статья, которая ограничила возможность снятия с должности высших федеральных чиновников, в том числе Президента, сложной процедурой импичмента.

Чтобы избежать концентрации власти в рамках одного из институтов была введена так называемая система сдержек и противовесов, которая еще больше усложнила институциональную систему. Исполнительная и законодательная ветвь власти были наделены совместными функциями. В частности Конгресс наделен законодательными полномочиями, но каждый принятый законопроект должен быть подписан Президентом, более того Президент получил право вето – инструмент, который позволяет ему принимать непосредственное участие в законодательном процессе. В то же самое время Президент наделен всей исполнительной властью, в частности правом назначать чиновников на высшие государственные должности, но все назначения должны пройти утверждение в Сенате.

В тоже время Конституция же заставляет Президента и Конгресс договариваться в любых условиях. Совместные полномочия, заложенные в ней, поставили институты власти перед необходимостью искать компромиссные решения. Таким образом, помимо конфликтности в основе американской политической системы лежит принцип взаимодействия и взаимозависимости ветвей власти. Успех Президента в реализации поставленных в предвыборной программе и озвученных в инаугурационной речи задач во многом зависит от его взаимоотношений с законодательной ветвью власти – Конгрессом, которые в свою очередь во многом определяются установившимся после выборов балансом между двумя основными партиями – Демократической и Республиканской.

Сам факт успешного развития американского государства свидетельствует о том, что, несмотря на присущие ей недостатки, конституционная система разделения властей оправдала надежды основателей американского государства. Секрет долголетия и эффективности заложенной системы лежит в ее относительной открытости к экспериментам и способности к саморегулированию. Положив в основу разделения властей только базовые принципы, отцы-основатели предоставили возможность своим последователям импровизировать в реализации этих принципов на практике. Эксперимент такого рода продолжается и сегодня, составляя основу взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти с учетом меняющихся условий. Именно от их способности договориться в любых обстоятельствах зависит функционирование всей политической системы.

Договориться, как показывает история хотя бы последних трех Президентом, чаще всего непросто. В 2008 г. демократ Барак Обама пришел в Белый Дом с обещанием покончить с конфликтностью во власти. Призывая политические силы объединиться ради преодоления экономического кризиса, он рассчитывал достичь согласия с республиканцами и Конгрессом. Однако именно он оказался перед историческим выбором: объявить дефолт или согласиться с требованиями республиканского Конгресса.

Республиканец Дж. Буш-мл. в 2000 г., став Президентом, обещал объединить страну, избавив власть и общество от партийного раскола. Он заявил о своем намерении придерживаться центристской политики, назвав ее «сострадательным консерватизмом». Однако объединила и власть, и общество вовсе не обещанная политика Белого Дома, а национальная трагедия 11 сентября 2001 г., и 6 лет своего президентства Дж. Буш наслаждался практически безграничной властью, пока республиканский Конгресс поддерживал все его начинания. Однако, как только посттравматический шок прошел, общество вернуло Конгресс под контроль Демократической партии, покончив с консервативной идиллией во власти, и конфликтная природа отношений институтов власти опять проявила себя.

В 1992 г. демократ Билл Клинтон победил на выборах под лозунгом объединения власти, сформулированным «Новыми демократами». Однако он не смог предотвратить конфликты даже в первые два года своего президентства, когда Конгресс контролировался его же партией, леволиберальное крыло которой выступало в оппозиции повестке дня Президента. Последующие же 6 лет его президентства, когда в Конгрессе доминировали республиканцы, стали одним из самых ярких периодов столкновения Конгресса и Президента в американской истории второй половины XX в.

Несмотря на то, что конституционные рамки широки, они существуют и не просто накладывают определенные ограничения на участников данной системы, они наделяют политическую систему определенной жесткостью и инертностью, которая постепенно накапливается. Революционные предложения вновь приходящих Президентом неизбежно наталкиваются на противостояние системы. Часто для проведения тех или иных преобразований требуется воля и решительность нескольких Президентом. Более того, рано или поздно система отвечает на направленные действия ее участников, восстанавливая нарушенный баланс на новом уровне и в новой реализации. Фактически, конституционные рамки стали своеобразным якорем американской политической системы, ее механизмом **самосохранения**.

Два других фактора конфликтности институциональной системы – партийный и организационно-процедурный – появились уже в процессе функционирования созданной Конституцией системы и составляют основу механизма ее **развития**.

Политические партии появились в американской политической системе вопреки замыслу Отцов-основателей. Авторы американской Конституции в духе времени критически относились к политическим партиям, считая, что они вносят хаос и беспорядок в систему. Фактически они оказались правы, за тем исключением только, что именно этот элемент организованного хаоса и нужен был политической системе, чтобы адаптироваться к меняющейся окружающей среде и развиваться.

Постепенно политические партии – Демократическая и Республиканская – стали основным инструментом формирования власти. Партии организовывали Конгресс, партии обеспечивали выборы Президента, партии же стали основным политическим ориентиром для общества – вся политическая реальность воспринималась американцами сквозь призму республиканской и демократической идеологий. Залогом успеха и контроля политических партий над властью стали сильная партийная организация и мажоритарная избирательная система.

Однако постепенно бюрократическая партийная машина стала жесткой и неповоротливой и начала восприниматься обществом как часть федерального

властного механизма - скорее инструмент власти, чем инструмент общества для влияния на власть. В итоге к 1970-м гг. обе партии стали терять популярность среди американцев, тогда же появились первые прямые праймериз, бросившие вызов партийной элите и партийной организации в целом. Ответом на запрос о большей демократизации со стороны общества стала целая серия партийных реформ, в ходе которых партийная организация серьезно ослабла.

Кроме того, в этот же период в результате естественной миграции белого населения на Юг, Демократическая партия утратила безусловное доминирование в южных штатах, постепенно вытесняемая республиканцами. Многолетний баланс между партиями был нарушен.

Политическим партиям необходимо было выработать новый инструмент завоевания общества и контроля над властью. На протяжении всего предыдущего периода обе партии мало отличались друг от друга в идейном плане, как точно это отметил независимый кандидат в президентской кампании 1968 г. Дж. Уоллес «нет никакой стоящей разницы между ними». С тех пор все очень изменилось. Инструментом формирования отличительной партийной идентичности, которая должна была помочь в завоевании общества и власти, стала партийная идеология.

Так в американском политическом процессе появилась новая конфликтная характеристика - идейная поляризация партий. Консервативные южане-демократы стали республиканцами. А в Демократической партии стало преобладать леволиберальное течение. Партии постепенно становились более гомогенные и более радикальные в идеологическом плане. В борьбе за все менее политизированных избирателей партии ориентировались, прежде всего, на свою электоральную базу, которая по определению была более радикальна – консервативная в случае Республиканской партии и либеральная в случае Демократической партии, делая ставку на более радикальную повестку дня в идеологическом плане. Чтобы обеспечить себе постоянную поддержку избирателей, партиям необходимо было найти актуальные вопросы, наиболее подчеркивающие их индивидуальность. В результате в повестке дня появились культурно-религиозные темы, которые буквально раскололи американское общество.

Со временем конгрессменов, придерживающихся умеренных взглядов становилось все меньше и к концу 1990-х гг. Конгресс, а за ним и все властные институты и общество оказались расколота по партийной линии. Идейная радикализация, фактически спровоцированная партиями в борьбе за власть, стала основной характеристикой политического процесса последних десятилетий, бросив новый вызов политической системе и запустив, таким образом, очередной виток ее развития.

При этом идеологизация была воспринята на уровне общества. Парадоксально, но разочарование в партиях, как структурах и организациях не повлекло за собой идейного разочарования. Более того, на фоне ослабевающей роли партийных структур в организации общества обострилась партийная идеологизация общества. Общество, в котором все меньше доверяют партийной организации, в 2000-х гг. оказалось идейно разделено именно по партийной линии.

В новом веке страну можно условно поделить на «красный» -- республиканский центр, юг и юго-запад и «синий» -- демократические штаты атлантического и тихоокеанского побережья³²¹. Республиканский блок состоит в

³²¹David Von Drehle. Political Split is Pervasive. Clash of Cultures is Driven by Targeted Appeals and Reinforced by Geography// The Washington Post.—2004.— April 25.

основном из белых евангелистов, фермеров, южан и белых семейных мужчин. Демократический блок формируют в основном афроамериканцы, испаноговорящее население, женщины с высшим образованием, малорелигиозное белое население особенно с восточного и западного побережья и профсоюзные работники. Фактически американское общество поделилось на консерваторов и либералов.

Идейная радикализация особенно ярко проявляется в период президентства Барака Обамы. Об этом, в частности, свидетельствует реакция общества на план реформирования системы здравоохранения – половина населения США не готова поддержать план, прежде всего потому, что считает, что он приведет к расширению сферы ответственности федерального правительства. Кроме того, у правоконсервативных республиканцев в ходе предвыборной кампании появилось свое политическое движение – Tea Party. Его популярность в обществе немало способствовала успеху республиканцев на выборах, а в дальнейшем и радикализации повестки дня нового Конгресса. В тоже время затянувшийся экономический кризис и стремление власти к сокращению социальных расходов в целях ужесточения финансовой дисциплины осенью 2011 вывели на улицы тысячи либералов, требующих социальной справедливости и выступающих против правоконсервативной политики республиканского большинства в Конгрессе. Раскол, который политические аналитики так долго наносили на карту США, фактически проявился на американских улицах.

Сложно сказать, насколько устойчивыми окажутся правоконсервативные настроения в американском обществе, которые неизбежно обостряют радикализм политических партий и усиливают поляризацию власти. Возможно, через 80 с лишним лет XXI век в истории США назовут веком идейного радикализма и раскола, а может быть это будет характеристикой лишь одного из его периодов. Однако можно с уверенностью сказать, что тенденция, наметившаяся в к. XX века, стала доминирующей и определяющей все параметры американского политического процесса как минимум на первые два десятилетия XXI века.

Б. Обама, так же как в свое время Дж. Буш - мл., попытался уменьшить этот идейный раскол общества. Важным элементом его предвыборной программы была ориентация на поддержку широких слоев населения вне зависимости от партийных предпочтений. Обама вынес в свою программу вопросы, которые затрагивали интересы не только и не столько сторонников демократической партии, сколько человека вообще – современного американца, столкнувшегося с необходимостью выживать в условиях экономической и финансовой нестабильности. К сожалению, судя по результатам последних соцопросов, Б. Обама скорее может стать символом раскола нации, чем ее единства. По оценкам независимой корпорации Гэллап, в течение первого года он гораздо быстрее терял поддержку именно сторонников Республиканской партии - к концу первого года президентства Б. Обаму поддерживали 88% демократов и только 23% республиканцев, разрыв в 65% невиданный для предыдущих Президентов³²². Эта тенденция сохранилась и в последующие годы его президентства.

Изначально конфликтные отношения Президента и Конгресса в результате трансформаций, пережитых политическими партиями, еще более усложнились. С одной стороны, ослабление партийной организации привело к ослаблению партийной лояльности между партиями в Конгрессе и Президентом. Если раньше политические партии часто снимали институциональные препятствия между Конгрессом и Белым домом, то с конца прошлого века они фактически утратили

³²² J.M. Jones. Obama's Approval Most Polarized For First Year President.—Gallup.—2010.—January,25. <http://www.gallup.com/poll/125345/Obama-Approval-Polarized-First-Year-President.aspx>.

эту функцию. Президент оказался лишь номинальным лидером партии. В отсутствие сильной партийной организации его формальная позиция лидера не предоставляет ему никаких реальных рычагов воздействия на членов его же партии в Конгрессе. Он не может контролировать или управлять ими.

С другой стороны, чрезмерная радикализация партий добавила к конкуренции институтов конкуренцию идеологий. Партии не только осложняют диалог между Президентом и Конгрессом, они осложняют процесс выработки и принятия решений в самом Конгрессе. Остается все меньше вопросов, по которым партии способны договориться и вынести совместное решение. К началу 1970-х гг. около 60% конгрессменов занимали центристские позиции в своих партиях, к 2004 г. их осталось всего 33%. В республиканском Конгрессе созыва 2002 г в Палате представителей не было ни одного республиканца более либерального, чем самый консервативный демократ. Не удивительно, что демократы тогда, также как республиканцы 10 лет назад в Конгрессе созыва 1992 г. и демократы в Конгрессе созыва 2008 г. выбрали одну и ту же тактику – оппозицию всей повестке дня партии большинства и оппозиционному Президенту.

На это накладывается организационно-процедурный фактор конфликтности отношений Президента и Конгресса. Процедура формирования повестки дня и принятия политических решений в Конгрессе осложнилась в последние десятилетия. Прежде всего, в обеих палатах повысилась значимость комитетов при принятии решений. С усилением комитетской логики организации законодательного процесса партийные лидеры в Конгрессе утратили часть своих полномочий и своей власти. Комитетская дезорганизация Конгресса, особенно усиливавшаяся в периоды контроля демократической партии над законодательной властью, фактически ослабляет посредническую роль партий в отношениях институтов власти, и Президенту еще сложнее договориться с конгрессменами.

Во-вторых, процесс принятия решений в Конгрессе стал еще более децентрализованным и многофакторным в силу постоянно растущего со второй половины XX в. участия лоббистов и различных групп интересов. Влияние таких альтернативных центров силы делает политический процесс еще менее подконтрольным партийным лидерам или тем более Президенту и создает более плотное и конфликтное пространство власти.

Наконец, разнесенные во времени выборы в институты власти, как один из элементов организационной структуры, приводят к тому, что избирательная кампания в Конгрессе фактически не заканчивается никогда. В итоге, конгрессмены, особенно сенаторы, в борьбе за переизбрание ориентированы, прежде всего, на интересы своего избирательного округа и неохотно подчиняются давлению со стороны партии при принятии решений.

И хотя с установлением республиканцами практически несменяемого контроля над Конгрессом в 1994 г. (с небольшим перерывом с 2006 по 2009 гг.) партийная дисциплина повысилась, это укрепило роль партийного лидера и сказалось на партийном голосовании, но никак не повлияло на отношения Президента и его партии в Конгрессе. В отношениях Президента и Конгресса главным остается институциональный фактор – конгрессмены, прежде всего, отстаивают интересы конкурирующего института власти вне зависимости от партийного членства. В итоге, хотя членство в одной и той же партии часто облегчает диалог между главой исполнительной власти и конгрессменами, оно не гарантирует безусловную поддержку Президента и его инициатив Конгрессом.

Между тем, трансформации, которые пережили политические партии, спровоцировали новое направление развития политической системы.

Результатом партийной поляризации власти и общество стало появление «разделенного правления» -- ситуации, при которой одна партия контролирует Белый дом, а другая -- Конгресс, кроме того власть может быть разделена между партиями и внутри Конгресса. «Разделенное правление» было одной из характеристик периода президентства Б. Клинтона. В 2002 г. республиканцы вновь после недолгого перерыва вернули себе контроль над законодательной властью, обеспечив Дж. Бушу-мл. поддержку Конгресса на протяжении почти всего его президентства. Однако в 2006 г. большинство в Конгрессе получили демократы и Президент республиканец тоже получил опыт сотрудничества с оппозиционным Конгрессом. Демократическая партия потеряла контроль в Палате представителей в результате выборов 2010 г. С этого времени в США опять вернулось «разделенное правление»: Президент демократ; в Сенате демократы сохранили небольшое преимущество; а Палата представителей полностью контролируется Республиканской партией.

У многих аналитиков еще в годы противостояния Клинтона и республиканского Конгресса появились довольно веские основания полагать, что «разделенное правление» станет устойчивой чертой политического процесса в США и фактически может повлечь за собой целый ряд изменений в политической системе в целом. И хотя модель подобного типа взаимодействия ветвей власти оказалась менее устойчивой, чем предполагали специалисты, ее повторное возникновение оказалось закономерным, с учетом сохраняющегося относительно равного соотношения позиций Демократической и Республиканской партий в стенах Конгресса, и в предпочтениях американских избирателей.

Доминирование республиканцев в американской политической жизни в первом десятилетии XXI в. во многом было связано с конъюнктурной спецификой, формируемой «глобальной войной с терроризмом» и сопутствующей ей политической и идеологической ситуацией внутри Соединенных Штатов. Постепенный переход контроля над законодательной ветвью власти к демократам, свидетельствовал о накапливающейся усталости общества от республиканской повестки дня, в которой присутствовал слишком явный крен в сторону безопасности и обороны. Безраздельный же контроль демократов над обеими ветвями власти, установившийся после победы Обамы, свидетельствовал скорее о естественном стремлении общества сменить тех, кто не смог противостоять надвигающемуся кризису. Все надежды были возложены на нового Президента и его партию. Когда эти надежды не оправдались, избиратели опять разделили власть между двумя партиями.

Переход от «разделенного правления» 1990-х гг. к доминированию в обеих ветвях власти сначала республиканцев, а потом демократов, представляется скорее ситуативным «обратным движением», чем базовым сдвигом в сторону закрепления модели фактической однопартийной гегемонии --- республиканской («консервативной») или демократической («либеральной»), о чем свидетельствует довольно быстрое возвращение двухпартийной схемы. Более того, меньшая склонность к авторитарности системы с разделенным партийным контролем позволяет предположить, что «разделенное правление» может стать тем самым отложенным ответом системы на вызовы окружающей среды и долгосрочные изменения, произошедшие в отношениях основных участников политического процесса.

Длительный период «разделенного правления» породил множество исследований на тему эффективности американской политической системы. Самым распространенным стал тезис о том, что она не подходит для решения проблем стоящих перед США в XXI веке. Существует мнение, что «разделенное

правление» усиливает конфликтность, заложенную в систему разделения властей в США.

Но анализ политического процесса и его результативности показывает, что система «разделенного правления» скорее усложнила процесс, чем замедлила его. В виду довольно высокой саморегулирующей способности американских политических институтов, в рамках законодательной власти оформились неформальные механизмы взаимодействия, которые позволяли партиям фактически успешно сотрудничать друг с другом, канализируя их естественные межпартийные противоречия в русло борьбы за позиции первых лиц в управляющих структурах.

Иначе говоря, демократы и республиканцы, желая избежать утраты популярности в глазах избирателей, крайне негативно реагируя на поляризацию во власти, если она начинала угрожать параличом государственной машине, стали шаг за шагом вырабатывать как особую «корпоративную культуру законотворческого компромисса», так и соответствующие ей механизмы неформальных урегулирований.

Конфликтное противостояние двух ветвей власти фактически спровоцировало основных участников политического процесса на поиск новых форм взаимодействия. Угроза частичного паралича государственной структуры заставила обе партии начать сложный, болезненный, но, в конце концов, продуктивный поиск конструктивного взаимодействия на рабочем уровне в целях сохранения равномерности законодательного процесса. По существу, именно между 1994 и 2000 гг. в федеральной законодательной системе США сложилась система эффективного неформального сотрудничества между противостоящими политическими партиями по практическим вопросам политики, при сохранении между республиканцами и демократами внешне броских, нарочито подчеркиваемых и иногда довольно серьезных разногласий на уровне идеологии и официальных политических деклараций лидеров.

Афишировать работу этого «неформального согласительного механизма» не стремятся ни демократы, ни республиканцы. Он негласно функционирует как инструмент политического торга, машины для амортизации имеющихся между двумя партиями противоречий. Однако успешный выход Президента Обамы из бюджетного конфликта с республиканским Конгрессом свидетельствует о том, что опыт Клинтона воспринят системой и ее основными участниками. Ближайшие годы его Президентства могут показать, насколько эффективен вырабатываемый механизм сотрудничества и станет ли он основой политического процесса на новом витке развития американской политической системы.

«Разделенное правление» также можно рассматривать как ответ системы на возвышение Президента. Если в XIX веке Президент, за редким исключением, оставался в тени Конгресса, то в условиях постоянных экономических, технологических и социальных преобразований XX века глава государства стал фигурой, определяющей повестку дня, инициатором реформы, решающей все важные вопросы. Большую роль в укреплении лидерских позиций Президента играли международные условия. Становление США в качестве мировой державы, ядерное противостояние холодной войны создавало имидж Президента, как «национального героя», держащего в своих руках судьбу всего мира.

Возвышение Президента началось с того, что Конгресс, не справляясь самостоятельно с решением растущего объема вопросов, стал делегировать главе исполнительной власти часть своих функций, фактически возложив на него задачу оказания помощи законодательной власти в определенных областях. В частности, Президент постепенно ограничил доминирование Конгресса в

бюджетной сфере, которая превратилась в арену ожесточенных сражений двух ветвей власти.

Дальнейшему смещению баланса в отношениях Конгресса и Президента способствовало распространение электронных средств массовой информации, которые предоставили Президенту уникальную возможность концентрировать общественное внимание на своей личности. Многоликий Конгресс не мог в этом соревноваться с Президентом.

Однако, расширив свои полномочия, глава исполнительной власти по-прежнему ограничен рамками и характеристиками системы, в которой у каждого инструмента влияния есть своя обратная сторона. Так, например, массовая персонализация политики в условиях революции СМИ часто сопровождается ее «скандализацией». От средств массовой информации во многом зависит репутация ведущих политиков, особенно, Президента, репутация, которая, сложившись один раз, очень сложно потом меняется. Конгресс часто использует СМИ, чтобы оказывать давление на Президента, привлекая общественное внимание к его личностным слабостям (не зря накануне предвыборной кампании 2012 г. конгрессмены безуспешно стараются найти хоть что-то в личной жизни Обамы, к чему можно было бы прицепиться, будь то место рождения или вероисповедание). В результате, с утверждением СМИ в роли полноправного актора на политической арене, отношения Президента и Конгресса перестали быть двусторонними. В цепочке «Президент-Конгресс-Президент» появился еще один элемент, который стал для обеих сторон одновременно посредником и врагом, расширив арсенал средств их конкурентной борьбы.

Основной характеристикой системы, с которой сталкивается формально доминирующий Президент, сегодня можно назвать – «утолщение» институциональной структуры американской власти. Бюрократическая структура США стала неповоротливой и тяжеловесной, превратившись в самодостаточный элемент политической системы. Она живет по своей логике и в своем ритме, не совпадающем с электоральными циклами.

Выборы все меньше влияют на устойчивые структуры власти, в том числе и в смысле кадровых обновлений уровней среднего звена. Президент приносит с собой новую повестку дня, но осуществить свои планы ему все сложнее, поскольку ему неизменно оказывает сопротивление бюрократия, не способная чутко реагировать на новые требования жизни. За исключением своей верхушки, бюрократический аппарат меняется очень медленно.

Бюрократическая структура продолжает усложняться также за счет разрастания всевозможных групп интересов, борющихся за внимание Президента и Конгресса. В Вашингтоне действуют тысячи лоббистских групп. Эти группы обеспечивают законодателям финансирование и голоса избирателей, а также создают различные политические программы, предлагаемые Президенту и Конгрессу. В итоге, сегодня Президент вынужден работать в «плотной» многосоставной политической среде, которая довольно сильно сковывает его действия, снижая эффективность попыток конкурировать с Конгрессом.

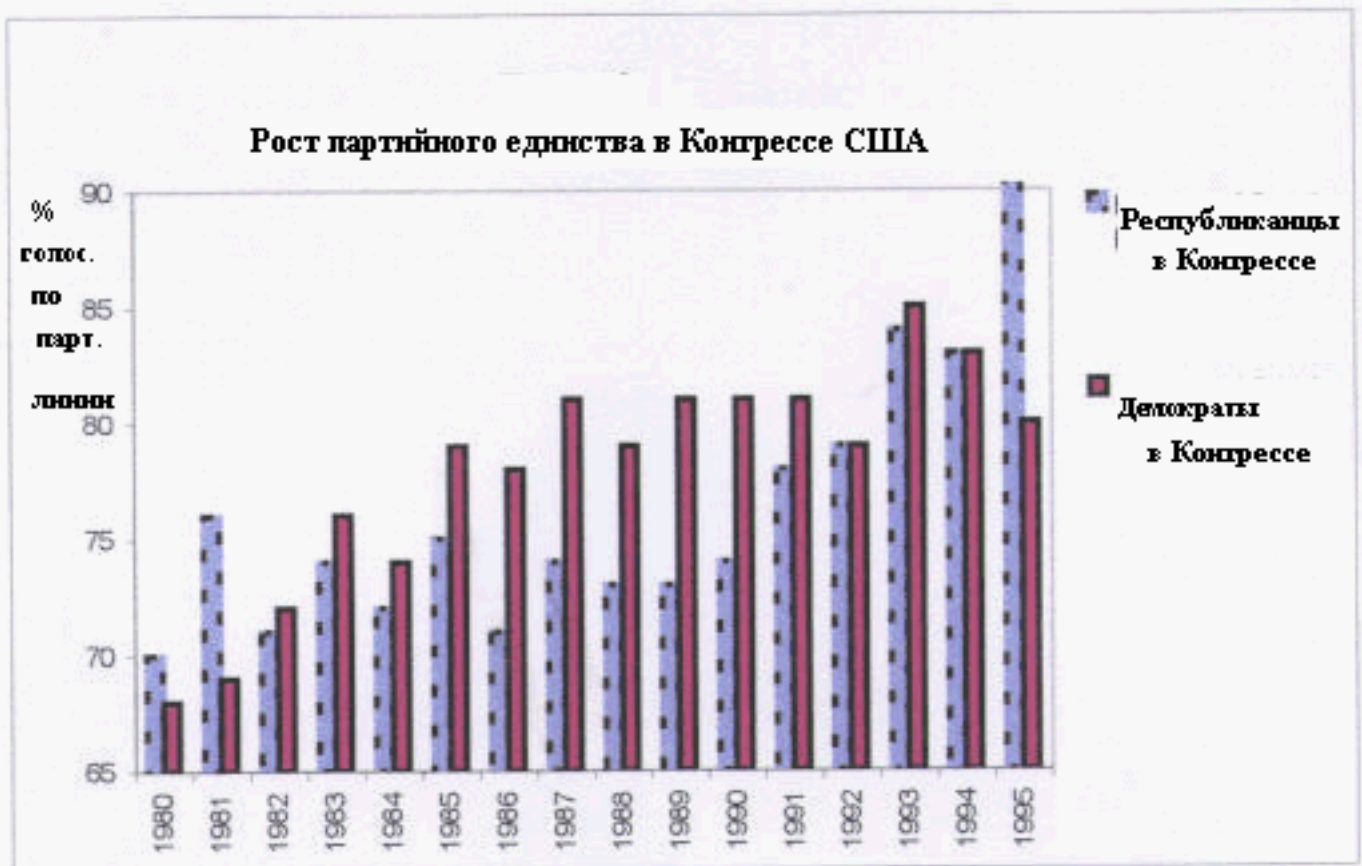
Ослабление партийного влияния в электоральной сфере при усилении бюрократических структур и партийной радикализации фактически превратило Президента в «заложника» массовых настроений: сегодня он должен апеллировать непосредственно к избирателю, с одной стороны, опасаясь оказаться быть раздавленным машиной институциональной бюрократии, а с другой стороны, стремясь преодолеть идейный раскол общества.

Однако активное вовлечение в политический процесс избирателя, как показывает опыт Б. Обамы, имеет свои негативные последствия, такие как «груз

надежд» и «популяризация» его программы. Как показывает опыт действующего американского Президента, завышенные ожидания всегда чреваты разочарованием. Чтобы не предпринял находящийся под их грузом, будет всегда недостаточно. А Конгресс не замедлит этим воспользоваться в собственных интересах.

Усложняющаяся природа факторов противостояния американского Президента и Конгресса приводит к тому, что отношения, сохраняя свою конфликтность, находятся в постоянной динамике, в поиске оптимального сочетания стабильности и развития, которое в конечном итоге и составляет суть эффективности американской политической системы.

Подводя итог, хочется подчеркнуть, что непрерывно развиваясь, американская политическая система продолжает меняться в направлении «встречной диффузии» полномочий ветвей власти. Исполнительная вертикаль активнее участвует в законодательной сфере, а Конгресс настойчиво вторгается в области компетенции администрации. На институциональном уровне происходит естественное усложнение системы государственного управления. Соотношение власти и полномочий Президента и Конгресса по сути дела вот уже около полувека продолжают оставаться в состоянии динамической стабильности, для которой характерны периодические столкновения и попытки перетягивания каната власти то той, то другой стороной.

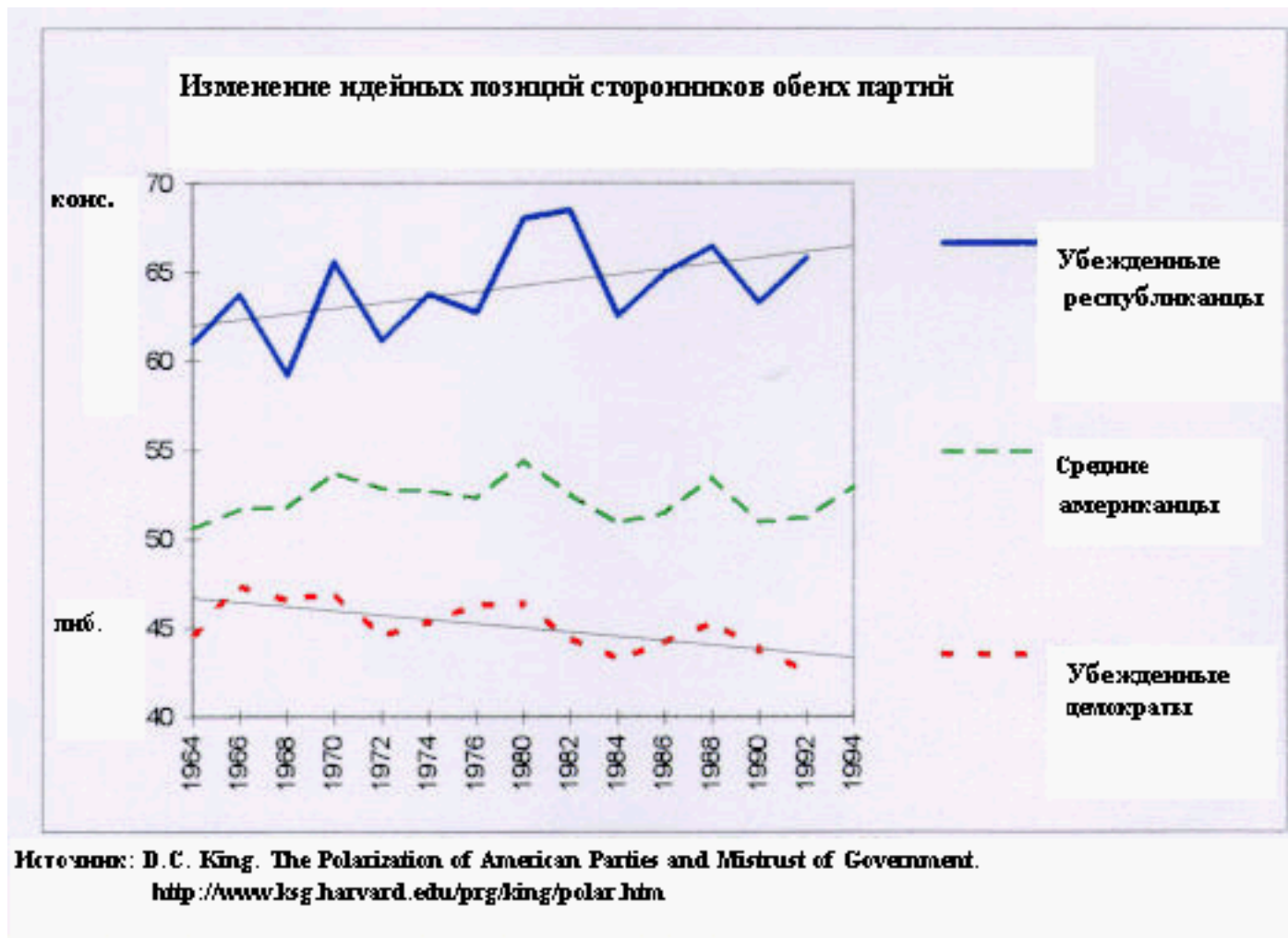


Источник: CQ Weekly Report. 1996. January 27. P. 245



Источник: D. C. King. *The Polarization of Political Parties and Mistrust of Government.*

<http://www.lsg.harvard.edu/prg/king/polar.htm>



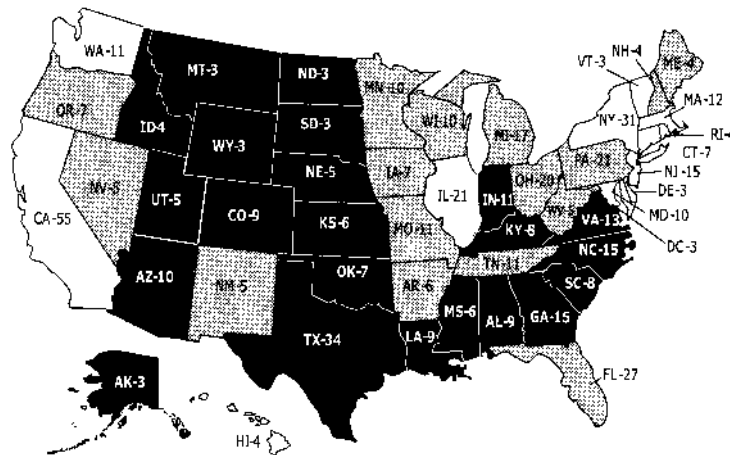
ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

Голосование социальных групп на Президентских выборах

Группа/год	% за демократов	% за республиканцев
<u>Афроамериканцы</u>		
1980	92	7
1984	89	9
1988	90	8
1992	91	5
1996	83	11
2000	90	8
<u>Женщины</u>		
1980	42	48
1984	45	54
1988	50	50
1992	52	33
1996	54	38
2000	54	43
<u>Пожилые граждане</u>		
1980	45	52
1984	42	56
1988	47	52
1992	53	35
1996	48	44
2000	51	47
<u>Фермеры</u>		
1980	6	72
1984	18	82
1988	50	50
1992	23	55
<u>Учителя</u>		
1980	37	50
1984	57	42
1988	47	53
1992	49	36
<u>Испаноязычное население</u>		
1980	54	42
1984	53	47
1988	66	34
1988	58	31
1992	62	24
1996	67	31
2000		
<u>Иудеи</u>		
1980	48	36
1984	69	31
1988	73	27
1992	76	8
1996	78	16
2000	79	19

Источник: http://www.historylearningsite.co.uk/class_and_american_elections.htm

Разделение США по партийной линии в 2000-х гг.



Черное – штаты, в которых большинство поддерживают республиканцев (189 голосов в Коллегии выборщиков)

Серое – штаты, в которых население колеблется между двумя партиями (170 голосов в Коллегии выборщиков)

Белое – штаты, в которых большинство поддерживают демократов (179 голосов в коллегии выборщиков)

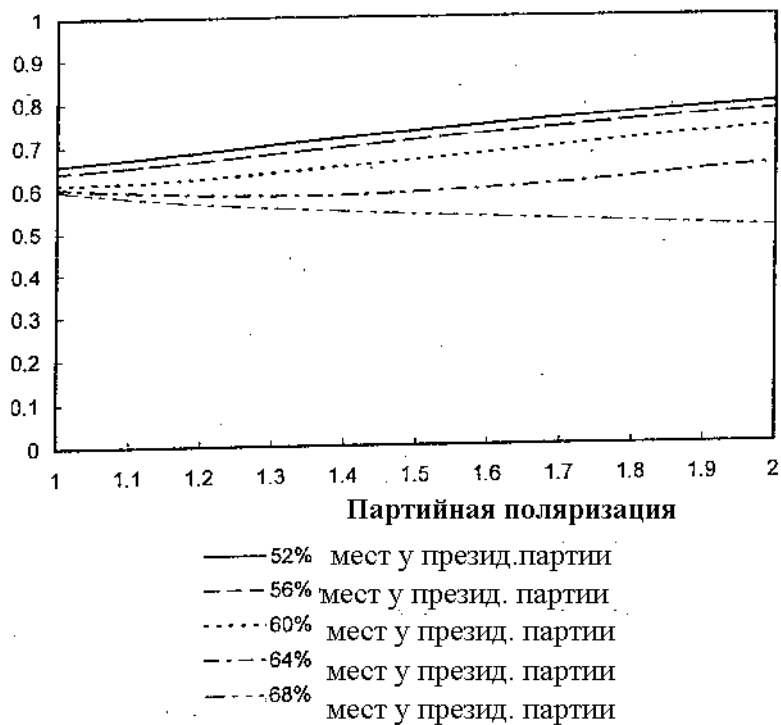
Источник: Greenberg S.B. The Two Americas. Our Current Political Deadlock and How to Break It. N.Y., 2004. P. 26 А также интернет ресурс Political Game <http://politicalgame.blogspot.com/2005/01/red-and-blue-state-phenomenon.html>

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1

Следующие два графика демонстрируют отсутствие линейной зависимости между разделенным партийным контролем и эффективностью институтов власти. На способность Президента и Конгресса к взаимодействию влияет ряд факторов, таких, в частности, как уровень партийной поляризации, которые оказывают одинаковое воздействие как в условиях разделенного партийного контроля (Приложение 6.2), так и в условиях однопартийного контроля над ветвями власти (Приложение 6.1).

Фактор партийной поляризации во взаимодействии центральных институтов власти в условиях однопартийного контроля над ветвями власти

Застой



Фактор партийной поляризации во взаимодействии центральных институтов власти в условиях разделенного партийного контроля

