

ИСТОКИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА «ИМПЕРСКОГО ПРЕЗИДЕНСТВА»

Меньшикова А.А.

Саратовская государственная консерватория им. Л.В. Собинова, Саратов, Россия (410012, Саратов, пр. им. Кирова С.М., д. 1), e-mail: menshikova_anna_@mail.ru

«Новый курс» Рузвельта входит в число приоритетных тем исследований отечественных американистов. Однако, если раньше интерес к событиям 1930-х гг. был сугубо академическим, то на сегодняшний день отчетливо виден сдвиг в спектре проблем, привлекающих к себе внимание российских ученых. Речь идет о феномене «имперского президентства» — результате административного реформирования Ф. Рузвельта. Данный дисбаланс в пользу усиления исполнительной власти сегодня является актуальной историко-политической проблемой для России. Однако в отечественной историографии этот важнейший сюжет исследован недостаточно. Проблема не получила сколько-нибудь серьезной разработки, были обозначены лишь ее контуры.

Ключевые слова: административное реформирование, реорганизация исполнительной ветви власти, «имперское президентство»

SOURCES OF FORMATION OF INSTITUTE «IMPERIAL PRESIDENCY»

Menshikova A.A.

Saratov State Conservatory n.a. L.V. Sobinov, Saratov, Russia (410012, Saratov, prospect n.a. S.M. Kirov, 1), e-mail: menshikova_anna_@mail.ru

F. D. Roosevelt's «New Deal» still stays among the favorite topics for Russian researchers. But the evolution in the approaches is absolutely clear: firstly the interest of the soviet historians was placed in the field of the pure science, but today we can establish the fact of the widening researcher's range. First of all in this case we have to talk about the phenomenon of «Imperial Presidency» as a F. D. Roosevelt's reforms result. This misbalance in the American state structure showed as a strengthening of the executive power's branch is an actual problem both for researchers and politicians of Russian Federation. However this major theme is investigated insufficiently in the native historiography. The problem has outlined only and hasn't received any serious science development.

Keywords: administrative reforming, reorganization of the executive branch, «imperial presidency»

С момента основания американской государственной системы институт президентства претерпел существенные изменения. В конце XVIII в., когда на повестке дня стоял вопрос о поиске баланса сил между ветвями власти, многих делегатов Федерального конституционного собрания успокаивало то, что первым президентом будет Джордж Вашингтон.

Характер отношений между президентом и Конгрессом, который мы наблюдали в США на протяжении XIX–XX вв., в огромной степени явился результатом процесса эволюции роли президента в течение рассматриваемого периода времени. В целом, направление этой эволюции достаточно уверенно очерчено поправками к Конституции США.

В XX в., изобиловавшем основаниями для серьезного беспокойства по поводу разумных пределов президентской власти, было признано, что масштабы ответственности президента США превышают масштабы власти, которой он реально располагает. Но вместе с тем именно в прошедшем веке чаще, чем когда-либо в прошлом, в адрес американских

президентов выдвигались обвинения в узурпации политической власти в стране и игнорировании законодательных органов. В 1970-х гг. в политический обиход было введено понятие «имперское президентство», хотя сами президенты не только не соглашались с обоснованностью таких обвинений, но, напротив, жаловались на свое бессилие справиться с диктатом законодателей. Данная концепция, выдвинутая А. Шлезингером, подчеркивает, что в результате долго развивающегося процесса американское президентство присвоило себе существенную часть прав, которыми Конституция и историческая практика наделили Конгресс. Произошло резкое нарушение конституционного баланса. Необходимо отметить, что концепция драматизировала исторически объективную тенденцию усиления влияния Белого дома. В своей работе А. Шлезингер приводит выдержку из письма Т. Джеферсона Дж. Медисону, написанного за 6 недель до вступления в должность президента Дж. Вашингтона: «Тирания законодательной власти представляет действительную опасность сейчас и будет оставаться таковой еще много лет. Тирания исполнительной власти придет в свой черед, но лишь в более отдаленном будущем» [8].

Исторически сложилось, что исключительную роль в американской истории играют взаимоотношения президента с государственным аппаратом. С его помощью глава исполнительной власти призван управлять государством. «...Энергия (главы – А. М.) исполнительной власти, — писал А. Гамильтон, — является основной характерной чертой, определяющей хороший государственный аппарат» [9]. Несмотря на это, в Конституции ничего не говорится об основах построения государственного аппарата и принципах организации государственной службы.

Не детализировал этот вопрос и Конгресс. Вплоть до середины XIX в. в США не было принято ни одного закона, определявшего бы порядок комплектования служебного персонала федеральных учреждений, замещения должностей, прохождения службы чиновничеством и т.д. Каждое министерство руководствовалось собственными правилами, устанавливаемыми на основе так называемых органических законов (нормативных актов, учреждавших данное ведомство).

Следует отметить, что уже через год после принятия Конституции Конгресс пошел на самоограничение в области комплектования штата федеральных органов, предоставив президенту право самостоятельно без санкции сената увольнять всех должностных лиц, включая тех, назначение которых было утверждено этой палатой. Некоторые американские государственоведы, в частности С. Морисон [6], считают, что именно это решение Конгресса является той правовой основой, которая сделала президента реальным главой федерального исполнительного аппарата.

Особое влияние на организацию служебной деятельности штата федеральных учреждений оказала нормотворческая деятельность первых президентов США, прежде всего Дж. Вашингтона, который, имея возможность строить свою администрацию с самого фундамента, был в силу этого в значительной мере свободен от юридических предписаний, а также от бремени практики прошлых президентов и давления политических партий. Он определил порядок назначений на государственную службу, который сохранялся без каких-либо кардинальных изменений в течение первых четырех десятилетий формирования американской республики и наиболее важные элементы которого имеют силу до настоящего времени.

В период, примерно совпадающий с президентством Эндрю Джексона (1829–1837 гг.), в американской политической жизни начали происходить принципиальные изменения. Активизировались массовые политические движения, возникли политические партии современного типа. Лозунги президентской кампании 1828 г. – «Долой негодяев» и «Только победителям принадлежат государственные посты» – превратились в девиз этого президентства, а также в один из главных принципов так называемой системы патронажа, или «системы добычи» («spoils system»). Назначая на высшую государственную должность доверенных людей того или иного влиятельного лица, президент получал возможность политического маневрирования. Таким образом, комплектование государственного аппарата превратилось в эффективное орудие борьбы с политическими противниками и в способ награждения сторонников. В связи с этим в сфере государственной службы стали проявляться первые негативные явления. Американский исследователь Карл Фиш в своей работе «Гражданская служба и патронаж» писал: «Старые традиции порядочности прошли, дух реформ еще не возник, а победители уже передрались» [4]. На смену профессионализму эпохи отцов-основателей пришла эра политиканства.

В сочетании с личностью самого Э. Джексона эти изменения внесли серьезную корректировку в отношения между президентом и Конгрессом, а также в функции президентской администрации. Далекими от простых оказались взаимоотношения Джексона с кабинетом министров. Президент предоставил ему только право совещательного голоса, а решения принимал единолично. Он без колебаний смещал неугодных ему министров и осуществлял таким способом перетасовки кабинета. Подобные действия президента то и дело вызывали протесты со стороны законодателей. Так, в очередном споре с сенатом Эндрю Джексон сформулировал собственную интерпретацию системы разделения властей [2]. В отличие от существующей системы «по Джефферсону» он склонялся к версии Гамильтона, которая сближала президентскую власть с выборной монархией. Однако в отличие от Гамильтона Джексон оправдывал усиление президентской власти с помощью аргументов

демократического характера. Президент, указывая на это, избирается народом США, а сенаторы – законодательными ассамблеями штатов. Поэтому именно президент является носителем народного суверенитета и олицетворяет народную волю.

Отношения Джексона с Верховным судом США также оказались очень напряженными, поскольку одной из его идей стало требование закрепить за президентом право определения конституционности принимаемых Конгрессом законов, что считалось прерогативой Верховного суда. Неудивительно, что Джексона еще при жизни называли монархом, узурпировавшим законодательную и судебную власть.

Особое внимание Джексон уделил организации исполнительной власти. Именно к его президентству относятся первые попытки реформирования государственных органов, таких как Почтовая служба, Земельное управление и министерство финансов. В последнем случае президент добивался прямого подчинения министра финансов [3]. С этой же целью в состав президентского кабинета в 1829 г. был введен глава Почтовой службы – Генеральный почтмейстер. Однако с окончанием второго срока президентства Э. Джексона Конгресс, особенно сенат, быстро восстановил *status quo*.

Гражданская война 1861–1865 гг. привнесла много нового во взаимоотношения трех ветвей власти. Наблюдалась тенденция, присущая чрезвычайным, особенно военным периодам: баланс между тремя ветвями власти нарушился в пользу исполнительной ветви. Президентские указы и чрезвычайные меры отодвинули на второй план законы Конгресса и судебные постановления. Оппоненты Линкольна даже стали называть его правление диктаторским. Это вряд ли справедливо, поскольку президент видоизменил, а не отменил разделение властей и демократическую модель в целом.

В рамках самой исполнительной ветви, безусловно, закрепилось главенствующее положение президента. Резко возросла его активность в кадровых смещениях и назначениях. Это объяснялось тем, что в условиях чрезвычайных обстоятельств Линкольн совершенно не мог позволить себе либерализма в отношении нерадивых или строптивых чиновников государственного аппарата. Он установил своеобразный рекорд в смещении высших чиновников, составлявших кадровый «домен» президента (замещено 1457 из 1639 должностей) [5]. Что касается системы организации государственного аппарата, то здесь произошло окончательное сращивание механизма управления государством с партийной организацией.

Необходимо заметить, что проблема эффективности государственного аппарата была головной болью не только президента и его сподвижников, но и Конгресса. Его многочисленные комитеты и комиссии периодически обращались к острым вопросам реформирования государственной службы и сокращения правительственных ассигнований.

Так, принятый в 1883 г. Конгрессом «Закон о гражданской службе» (или «Закон Пендлтона») явился той правовой нормой, которая положила конец организации государственной службы США исключительно на основе «политической традиции». В рамках этого Закона, который сохраняет свою силу до настоящего времени, были сформулированы новые принципы комплектования штата федеральных органов исполнительной власти и организации служебной деятельности федеральной бюрократии.

Таким образом, в последнюю треть XIX в. институт государственной службы получил новый импульс для своего развития. В первую очередь усилилась роль административного нормотворчества в вопросах правового регулирования деятельности государственного аппарата и началась перестройка старых органов исполнительной власти. Если «Закон Пендлтона» играл роль юридической базы для определения путей комплектования должностей в государственных учреждениях и порядка прохождения службы бюрократическим аппаратом, то нормативные акты президента, создавшие новые государственные органы управления и определившие общие принципы их деятельности путем установления границ властных полномочий должностных лиц в данной сфере регулирования, стали правовым источником служебной деятельности федеральной бюрократии. Таким образом, американская государственная служба как правовой институт приобрела «законченное» юридическое выражение.

В начале XX столетия инициатива в проведении административной реформы окончательно перешла от Конгресса к исполнительной власти. Многие функции президентской власти особенно активизировались и усилились (правда, временно) при президенте В. Вильсоне, которому принадлежит высказывание о том, что «президент свободен как с точки зрения закона, так и совести быть таким великим человеком, каким он мог стать; предел устанавливают только его способности» [7].

Самым сильным толчком к реальному решению административной проблемы послужил экономический кризис 1929–1933 гг. Незадолго до окончания президентского срока Г. Гуверу были предоставлены достаточно широкие реорганизационные полномочия. Однако он фактически не смог ими воспользоваться.

В отличие от своих предшественников Франклин Рузвельт видел главную цель административной реформы в централизации исполнительной ветви власти. Он считал, что в условиях экономического кризиса именно исполнительная власть должна была сыграть решающую роль в спасении государства.

В результате мероприятий «100 дней» органы федеральной власти взяли на себя регулирование важнейших направлений жизнедеятельности страны. Это в свою очередь привело к возрастанию государственного аппарата. Чтобы оптимизировать его работу,

команда Рузвельта пошла по пути поиска единого административного центра, координировавшего бы деятельность важнейших органов исполнительной власти. Однако поиски такого центра не увенчались успехом. Система не поддавалась контролю и координации из-за своей хаотичности. Раздувшийся за первые годы «нового курса» административный аппарат грозил стать окончательно неуправляемым. Поэтому к 1935 г. для Рузвельта стала очевидной важность поиска новых подходов к решению проблемы совершенствования административного аппарата.

В конце концов разработанный и представленный на рассмотрение Конгресса в январе 1937 г. проект президентского комитета наряду с существенным упрощением административного аппарата предполагал, что президент сосредоточит в своих руках важнейшие рычаги осуществления финансовой и кадровой политики. При этом возможности Конгресса влиять на президента и осуществлять контроль над исполнительной властью значительно сокращались [1]. Естественно, что это было совершенно неприемлемо для законодателей. Первое негативное отношение к проекту административной реформы проявилось внутри демократической партии еще накануне представления проекта в Конгрессе. Соратников по партии насторожил тот факт, что им был представлен окончательный продукт, не подлежащий обсуждению и изменению. Кроме того, они не ожидали, что проект будет настолько радикален. Поэтому неудивительно, что, несмотря на преобладание демократической партии на заседаниях 75-го Конгресса, практически все пункты программы встретили активное сопротивление не только со стороны Конгресса, но и со стороны общественности.

Ситуацию усугубляло и то, что вместе с реорганизационной программой на рассмотрение Конгресса был внесен и проект реформы Верховного суда. Это накалило политическую обстановку и, как следствие, укрепило оппозицию. В итоге обе реформы стали рассматриваться противниками «нового курса» как две части одного процесса – стремления Рузвельта к диктатуре.

Таким образом, 1937 г. оказался самым неудачным для реорганизационной программы Ф. Рузвельта. В ходе затянувшихся дебатов на слушаниях она потеряла большую часть своей поддержки. Американская общественность стала все более негативно относиться к проведению реформы.

Провал прежних усилий заставил команду президента в 1938 г. мобилизовать силы и организовать процесс выдвижения единого билля [10]. В нем нашли отражение большинство предложений по реорганизации из законопроектов предшествующего года. Однако повторное выдвижение ранее отвергнутых идей вызвало еще больший рост оппозиционных настроений в Конгрессе.

В конце концов в апреле 1938 г. единый реорганизационный законопроект был провален. Американская общественность расценила это как личное поражение президента. Однако Рузвельт отказался признать окончательное поражение.

Накануне открытия 76-го Конгресса его командой было принято решение о том, что с целью нейтрализации выступлений оппозиции необходимо отделить от реорганизационного билля его самые спорные моменты. Компромиссный характер нового законопроекта позволил снизить накал выступлений оппозиции – дебаты не были такими бурными. К тому же общественность уже не реагировала так остро, как в 1938 г. В конце концов законопроект был принят, но в целом он представлял собой бледную копию предложений 1937 г.

С целью сокращения расходов и повышения эффективности работы администрации по «Закону о реорганизации» президент получал право группировать и объединять агентства, уменьшать количество агентств со сходными функциями, упраздняя их или объединяя под единым руководством, и таким способом ликвидировать дублирование в работе государственных учреждений. Указанные права президента сопровождалось рядом существенных оговорок. Ему запрещалось уменьшать или увеличивать число министерств и затрагивать реорганизационными планами 21 «независимое агентство», в том числе Комиссию гражданской службы и Главное контрольно-финансовое управление.

Для проведения реорганизации президент должен был разрабатывать соответствующие планы и передавать их для утверждения в Конгресс. Конгресс же в свою очередь в течение 60 дней должен был утвердить или не утвердить предложенный ему реорганизационный план посредством совпадающих резолюций обеих палат. Если Конгресс в указанный срок не выразил своего отношения к плану, он автоматически вступает в действие. А если Конгресс прекращает сессию до истечения 60-дневного срока, то новый срок начинает отсчитываться с начала следующей сессии. Заметным достижением президента можно считать то, что он получал право на реорганизацию на неограниченный срок [11]. Этот факт свидетельствовал о возросшем удельном весе президентской власти в политической системе страны. Данный закон дал импульс дальнейшему качественному развитию органов исполнительной власти, их консолидации вокруг президента.

В целом цели административной реформы Ф. Рузвельта были либо непосредственно достигнуты, либо был дан импульс развитию таких тенденций, которые вели к реализации задуманного в 1935–1937 гг., а именно: число «независимых агентств» теперь контролировалось главой исполнительной власти, было создано Исполнительное управление при президенте, которое стало главным инструментом осуществления президентской воли. Американский президент получил практически законодательные функции в отношении административного реформирования.

Таким образом, Франклин Рузвельт, проведя, на первый взгляд, не очень радикальную административную реформу, на деле заложил в нее колоссальный потенциал трансформации и запустил таким путем механизм перманентного административного реформирования, который продолжает исправно функционировать до настоящего времени. В значительной мере именно Франклин Рузвельт оказался ответственным за формирование института «имперского президентства».

Список литературы

1. Administrative management in the government of the United States: report of the president's committee. U.S. government printing office, Washington, – 1937.
2. A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789–1897. Vol. 3. // Ed.by J.D. Richardson. Washington, – 1900. – P. 69–93.
3. Crenson M. The federal machine. Baltimore, – 1975. – P. 2–6,104–157.
4. Fish C. The Civil Service and the patronage. N.Y., – 1963. – P. 17.
5. McDonald F. The American Presidency. An Intellectual History. Lawrence (Kansas), – 1994. – P. 320.
6. Morison S. The Oxford history of the American people. N. Y., – 1965. – P. 319.
7. Nerbers J. Nixon's presidency: expansion of powers // New York Times 1973. 11 March
8. Schlesinger A. M., Jr. The Imperial Presidency. Boston, Houghton Mifflin Company, – 1973.
9. White L. Introduction to the study of public administration. N. Y., – 1963. – P. 14.
10. U.S. Congress. Journal of the House of Representatives of the U.S. of America. 75th Congress, 3d session. Washington, – 1938. – P. 3–4.
11. U.S. Congress. The Congressional Digest. Washington (D.C.). – 1939. Vol. 18. № 3, 4.

Рецензенты:

Сухова Л.Г., д.п.н., профессор, Саратовская государственная консерватория им. Л.В. Собинова, г. Саратов;

Мезин С.А., д.и.н., профессор, Саратовский государственный университет им Н.Г. Чернышевского, Институт истории и международных отношений, г. Саратов.