

Н.М. ТРАВКИНА*

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ В США: НАРАСТАЮЩАЯ ДИСФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬ

Аннотация. В настоящей статье анализируются нарастающие проблемы функционирования института президентской власти в США в первой трети XXI в. Подчеркивается, что современные особенности поиска модели ролевых функций президента определяются двумя основными факторами: исторической традицией появления «великих» американских президентов и постепенным возращением роли президента США как мирового лидера «коллективного Запада». Этот статус резко расширяет сферу ответственности и шкалу оценок эффективности деятельности президента как главы исполнительной власти. В результате общим итогом деятельности многих американских администраций стало нарастание синдрома «дисфункциональности» института президентской власти, выражающейся в неспособности Белого дома одновременно решать все усложняющийся комплекс внутренних и внешних проблем, встающих перед США, особенно в условиях глобализации. Вследствие невозможности соблюдения баланса внутри- и внешнеполитических проблем в XXI в. все большую роль начинает играть феномен «имперского президентства», который определяется как систематический выход института президента за пределы, установленные Конституцией США. Особенно сильно феномен «имперского президентства» заявил о себе в годы пребывания у власти президента Д. Трампа (2017–2019). Делается вывод о том, что, будучи избранным на высшую государственную должность с модельным образом президента первой трети XIX в. Э. Джексона (1829–1837), Д. Трамп сравнительно быстро столкнулся с ситуацией хронического кризиса своей президентской идентичности вследствие необходимости стать одновременно «великим» американским президентом» и наиболее авторитетным американским мировым лидером новейшего исторического периода. В итоге Д. Трамп оказался в своеобразной

* Травкина Наталья Михайловна, доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Центра внутривластных исследований ИСКРАН (Москва, Россия), e-mail: travkina.n.m@gmail.com

© Травкина Н.М., 2019

DOI: 10.31249/poln/2019.04.11

исторической ловушке, сумев провести за первые годы пребывания у власти всего одну масштабную реформу – в сфере федерального налогообложения – и вступив одновременно в серьезные внешнеполитические конфликты, далекие от своего разрешения, со всеми центрами мировой политики, включая даже ближайших географических соседей США – Мексику и Канаду.

Ключевые слова: политическая система США; функции института президентской власти; мессианство; Д. Трамп; «имперское президентство», мировое лидерство; налоговая реформа 2017 г.; комиссия Р. Мюллера.

Для цитирования: Травкина Н.М. Институт президентской власти в США: в поисках модели современной идентичности // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 262–283. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.11>

В США, уже в конце XX в., ярко проявилось нарастание кризисных явлений в функционировании института президентской власти: процесс импичмента президента У. Клинтона в 1998–1999 гг., годы пребывания у власти президента-республиканца Дж. Буша-мл. (2001–2009), администрация которого по сути «проспала» мировой финансово-экономический кризис, и президента-демократа Б.Х. Обамы (2009–2017), который, столкнувшись с жесткой оппозицией конгресса, вынужденно руководил с помощью президентских указов, нарушив конституционный порядок, а над Белым домом вновь нависла тень импичмента. Данная ситуация побуждает как отечественных, так и зарубежных политологов к серьезному переосмыслению фундаментальных основ института президентской власти США на предмет его соответствия реалиям и вызовам XXI в.

Этот вопрос представляется важным ввиду того, что американская политическая система в целом и институт президента в частности стали модельными для создания демократических систем подавляющей части мира, включая и Россию. На сегодняшний день из 195 государств 150 имеют институт президентской власти¹. Принятие большинством стран мира, особенно странами так называемой «новой демократии», института президентской власти как наиболее эффективной формы решения внутри- и внешнеполитических проблем обернулось все более заметными симптомами его несоответствия как культурно-историческим традициям стран,

¹ Трусевич С. Что могут президенты // Парламентская газета. – 2018. – 10 марта. – Режим доступа: <https://www.pnp.ru/politics/chto-mogut-prezidenty.html> (Дата посещения: 9.06.2019.)

встроивших в свою политическую систему институт президентства, так и неспособности президентов эффективно решать весь спектр социально-идеологических и политических проблем обществ, сталкивающихся с необходимостью обеспечить постоянный прогресс в развитии различных его сфер – духовной, политической, социальной и экономической. В этом ракурсе принципиальной проблемой углубленного анализа правовых и функциональных основ института президентской власти в США становится выявление соотношения его специфически американских и универсальных характеристик, что непосредственно коррелирует с вопросом его применимости к другим странам.

Отмеченная выше функциональная неадекватность института президентской власти реалиям XXI в. и особенно закономерностям процесса глобализации все в большей степени стала наблюдаться и в самих США, кульминацией чего послужило избрание Д.Дж. Трампа 45-м президентом Америки.

Вступление Д. Трампа в должность президента США в январе 2017 г. и его последующая деятельность в Овальном кабинете Белого дома сравнительно быстро убедили ведущих американских политологов и аналитиков в том, что механизм института президентской власти в США сломан. А по мере усиливающегося стремления США увеличить свое влияние в мире очевидна тенденция к нарастанию как внешних, так и внутренних кризисов¹.

К этому выводу американских политологов подтолкнуло то обстоятельство, что 45-м президентом США стал крупный и успешный бизнесмен, который за сравнительно короткое время создал строительную бизнес-империю и нажил состояние в несколько миллиардов долларов. Люди с деловой хваткой и навыками управления бизнес-империями, сформированными под влиянием процессов глобализации, сегодня рассматриваются значительной частью американского общества как представители того класса американской финансово-экономической элиты, который в состоянии сравнительно быстро освоить обязанности главы исполнительной власти в Вашингтоне. Именно эта среда воспроизводит людей, для которых поиск рациональных форм управления, а не

¹ Suri J. The Presidency Is Too Big to Succeed // The Atlantic. – 2018. – May. – Mode of access: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/05/the-real-reason-the-presidency-is-impossible/559877/> (Accessed: 9.06.2019.)

рутинное соблюдение правил и канонов, сформированных почти два с половиной века назад, являются основой их жизнедеятельности. Поэтому президентство Д. Трампа рельефно высветлило весь спектр современных структурно-функциональных проблем института президентской власти США как такового. Налицо значительная диспропорция между той ролью, которая отводилась этому институту в лице одного человека почти два с половиной века назад, и теми задачами, которые ему приходится решать сегодня. Однако, как пишет американский политолог Дж. Дикерсон в статье под симптоматичным заголовком «А что, если проблема не в президенте, а в самом институте президентства?»: «Ни один человек не в состоянии представлять различные, как правило, конфликтующие, интересы 327 миллионов американских граждан»¹, тем более в современном мире с его сложной структурой внутренних и внешних проблем, требующих оперативного и профессионального подхода.

Этот фактор предопределяет целый комплекс проблем, который эксперты все в большей степени склонны характеризовать как нарастающую дисфункциональность института президентской власти в США. Она проявляется в нарушении взаимодействия государственных институтов, подрывающем способность президента принимать адекватные решения в условиях современных вызовов. Налицо персонализация деятельности самого института президентства, когда его функционирование предопределяется интересами, предпочтениями и особенностями личности президента, нарушается конституционный порядок государственного управления. Для этих процессов характерны неясность целей его деятельности, неопределенность функций, хаотичность действий, падение престижа и авторитета главы государства, десакрализация поста президента. Все это сопровождается целой серией негативных политических процессов, имеющих деструктивные последствия для функционирования всей политической системы, что мы и наблюдаем сегодня в США, а политологи все чаще отмечают нарастание кризисных тенденций в функционировании института президентской власти.

¹ Dickerson J. The Hardest Job in the World // The Atlantic. – 2018. – May. – Mode of access: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/05/a-broken-office/556883/> (Accessed: 9.06.2019.)

Кризисные явления в институте президентства заставляют более тщательно проанализировать формальный и неформальный круг обязанностей американского президента, поскольку произвольное толкование каждым новым главой государства прерогатив президента, его целей и задач, расширение функций сверх установленных конституцией подрывают складывавшуюся веками систему сдержек и противовесов – краеугольный камень политической системы США.

Уникальное сочетание ролей и функций президента США

Согласно Конституции США, американский президент является главой государства, высшим избранным должностным лицом страны. При этом одновременно он выполняет роль главы правительства. В этом качестве он выдвигает кандидатуры на должности руководителей министерств и ведомств, подлежащих утверждению Сенатом США, а также обладает полномочиями по их увольнению или отстранению от занимаемой должности. В круг его конституционных полномочий входит функция высшего исполнительного лица, своего рода высшего управляющего или директора исполнительной власти, который обязан следить за строгим соблюдением и исполнением принятых федеральных законов.

Конституция США также закрепляет за президентом полномочия гражданского Верховного главнокомандующего Вооруженными силами США. И наконец, Президент США является главным американским дипломатическим представителем, или главным американским дипломатом. В этой роли он представляет США во внешнем мире и обязан обеспечивать национальную безопасность и отстаивать экономические интересы своей страны. И хотя по Конституции внешнеполитические функции распределены между президентом и Конгрессом, возможности президента в сфере внешней политики не идут ни в какое сравнение с возможностями Конгресса США.

Наконец, президент является «главным законодателем» страны, выступая перед Конгрессом с посланием «О положении нации» и рекомендациями законодателям по принятию новых федеральных законов [Bardes, Shelley, Schmidt, 2018, p. 357–356].

Своего апогея, до сих пор непревзойденного, перечень ролей президента достиг в исследовании проф. истории Т. Бейли (1902–1983), озаглавленном «Президентское величие», в котором содержался список 49 ролей и функций института президента США, включая такие экзотические, как «Главный бюрократ», «Главный оратор», «Главный финансист», «Главный генерал» «народов свободного мира» и ряд других [Bailey, 1966, p. 262–266].

Фундаментальная проблема ролей и функций института президентства в США состоит не в их количестве, а в их исторической эволюции. В этом плане не следует забывать, что институт президентской власти в США был создан в конце XVIII в. США стали первой страной в мире, где возникла должность президента, объединившая в одном лице главу государства и главу правительства¹.

Кроме того, именно в США зародился институт президентства как один из важнейших конституирующих элементов политической системы, который и получил с течением времени распространение по всему миру. В связи с этим можно констатировать, что вплоть до начала XX в. институт президентской власти был ориентирован на решение внутриамериканских проблем, поскольку вопросы внешней политики традиционно стояли на периферии интересов Белого дома вследствие доминирования в общественном сознании и в идеологии правящих кругов философии американского изоляционизма. Соответственно, эффективность деятельности американских политиков, сумевших стать президентами, оценивалась преимущественно с точки зрения их способности реагировать и распутывать узлы политических и социально-экономических проблем, стоящих перед американским обществом.

Американские исследователи указывают, что исторические оценки деятельности американских президентов XVIII–XIX вв. были сформулированы под влиянием известного американского историка Дж. Шлезингера-мл., заложившего мировоззренческие оценки современных поколений американцев, политологов и историков, которые с конца 1940-х годов активно занялись присвоением ретроспективно-исторических рейтингов своим президентам. Как указал проф. политологии Дж. Коэн, «в американских средних

¹ Трусевич С. Что могут президенты // Парламентская газета. – 2018. – 10 марта. – Режим доступа: <https://www.pnp.ru/politics/chto-mogut-prezidenty.html> (Дата посещения: 9.06.2019.)

школах... правление американских президентов оценивается как деятельность личностей. Успехи президентов объясняются их личностными характеристиками, а не спецификой функционирования политической системы». В итоге «идеализируются отцы-основатели США, которые коллективно рассматриваются как выдающиеся личности», создавшие совершенную конституционную систему (на века! – *Авт.*). В героину американской истории «вошли Дж. Вашингтон, известный своей честностью и доблестью, Дж. Мэдисон, написавший большую часть (не стареющей. – *Авт.*) Конституции, Т. Джефферсон, который составил Декларацию независимости, Дж. Монро, прославившийся своей внешнеполитической доктриной, которой США следовали более 100 лет (так называемая “доктрина Монро”), а также присоединением Луизианы, Э. Джексон, благодаря которому территория Америки серьезно увеличилась, хотя при этом сильно пострадали ее коренные жители – индейцы» [Cohen, 2018].

Ситуация с ролями и функциями института президентской власти в США драматическим образом изменилась на рубеже XIX и XX вв. Это изменение напрямую оказалось связанным с усилением экономической, политической и идеологической мощи США, которое предопределило постепенное превращение Америки к середине XX в. в глобальную сверхдержаву. И уже в тот период один из самых известных историков и политологов того времени, специализировавшийся на изучении института президентской власти в США К. Росситер (1917–1970), в своем классическом труде «Американское президентство» (1956) прямо указал на то, что после окончания Второй мировой войны «среди всех функций института президентской власти на первое место уверенно вышла роль главного дипломата» [Rossiter, 1960, p. 11], которая быстро трансформировалась как в научной литературе, так и в общественном американском сознании в роль мирового лидера [Paletz, 1970, p. 430].

В этой роли американский президент, помимо всего прочего, выступает как представитель нации иммигрантов, американских этнических меньшинств и диаспор, которая имеет родственные связи и общие корни практически со всеми странами и регионами мира, и именно поэтому американский президент обязан не только защищать права человека во всем мире, но и продвигать принципы и идеи демократического устройства общества. Конкретной реали-

зацией этой роли является деятельность внешнеполитических ведомств США, главным образом Государственного департамента, который с 1977 г. публикует ежегодные доклады, посвященные состоянию прав человека практически в каждой стране мира, которые одновременно содержат и оценки «продвижения» этих стран по пути демократического устройства.

Более того, в официальных документах Государственного департамента США утверждается, что защита прав человека во всем мире напрямую опирается на «краеугольный камень, заложенный более 200 лет тому назад при основании Соединенных Штатов. С тех пор центральной целью внешней политики США стало утверждение принципов уважения к правам человека в том виде, в котором они нашли воплощение во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г.». В свою очередь защита прав человека и продвижение принципов демократического устройства общества по «американскому образу и подобию» является не только формой «утверждения фундаментальных американских ценностей, таких как религиозные свободы и права личности, но и формирование более безопасного, стабильного и процветающего глобального миропорядка, в котором Соединенные Штаты могут продвигать свои национальные интересы». Помимо этого, отмечается в документе, «демократия является формой национального интереса, помогающей достичь всех прочих целей внешней политики. Демократические страны более склонны к жизни в мирных условиях, отражению агрессии, расширению свободных рынков, стимулированию экономического развития, обеспечению защиты американских граждан, противодействию международному терроризму и преступности, обеспечению защиты прав человека и трудящихся, предотвращению гуманитарных катастроф и противодействию потокам беженцев, улучшению качества окружающей среды в глобальных масштабах и обеспечению охраны здоровья населения»¹.

Важно понимать, что вышеприведенные цитаты характеризуют и очерчивают круг обязанностей президента США как мирового лидера, поскольку далее в программных установках Государственного департамента США прямо говорится о том, что США

¹ Human Rights and Democracy // U.S. Department of State. – Mode of access: <https://www.state.gov/policy-issues/human-rights-and-democracy/> (Accessed: 09.06.2019.)

располагают «широким кругом инструментов для реализации планов утверждения в мире принципов свободы, включая двустороннюю дипломатию, многостороннее сотрудничество, экономическую и военную помощь, использование СМИ и обращения к мировой общественности, а также экономические санкции»¹. Но прерогатива использования этих инструментов внешней политики в конечном итоге сосредоточена в руках президента США как главы исполнительной власти.

Таким образом не будет преувеличением сказать, что президент США, по крайней мере неформально, предстает в роли «президента земного шара». И в этой роли не выступает ни один президент или глава государства любой другой страны мира. Более того, как указывают американские государствоведы, в роли мирового лидера президент США оказывается свободен от большей части системы «сдержек и противовесов», которые накладывают на него Конституция США и принятые на ее основе законодательные акты.

Принципиально важно также понимать, что с рубежа XIX–XX вв. важнейшей частью внешнеполитической роли института президентской власти стала концепция «американской исключительности». Как отметил американский политолог Д. Диборн, «концепция “американской исключительности” является фундаментальной составной частью института президентской власти США; по сути, президент США нередко играет роль главной исключительной личности (“Exceptionalist-in-Chief”) страны». [Dearborn, p. 3]. Именно поэтому усиление политической, военно-экономической и идеологической роли США с рубежа XIX–XX вв. обернулось тем, что практически каждый американский президент, начиная с У. МакКинли и Т. Рузвельта и заканчивая Б. Обамой и Д. Трампом, исповедовали различные виды мессианских идей: мессианский американизм – У. МакКинли (1897–1901), Т. Рузвельт (1901–1909), Г. Тафт (1909–1913), У. Гардинг (1921–1923), К. Кулидж (1923–1929), Г. Гувер (1929–1933), Д. Эйзенхауэр (1953–1961), Д. Кеннеди (1961–1963), Л. Джонсон (1963–1969), Р. Рейган (1981–1989), Дж. Буш-ст. (1989–1993), Дж. Буш-мл. (2001–2009); мессианский интернационализм – В. Вильсон (1913–1921),

¹ Human Rights and Democracy // U.S. Department of State. – Mode of access: <https://www.state.gov/policy-issues/human-rights-and-democracy/> (Accessed: 9.06.2019.)

Ф.Д. Рузвельт (1933–1945) и Г. Трумэн (1945–1953); реалистическую уникальность – Р. Никсон (1969–1974) и Дж. Форд (1974–1977); прагматический морализм – Дж. Картер (1977–1981), У. Клинтон (1993–2001) и Б. Обама (2009–2017). Естественно, что философия и идеология мессианства, проповедовавшиеся президентами США, распространялись и на них самих, которые нередко сами причисляли себя к роли мессий мирового масштаба.

Таким образом, любой американский политик, который все-речь задумывался об избрании президентом страны или ставший им, с самого начала пребывания на посту президента США оказывается в своего рода тисках вековой американской традиции. С одной стороны, перед ним стоит ряд «великих американских президентов», устанавливающий для него планку и стандарт оценки его деятельности в должности президента США, а с другой – роль мирового лидера по определению требует от него проявления видимых «мессианских качеств». Подобного рода давление исторического и текущих политических процессов способен выдержать не каждый политический деятель, даже весьма одаренный, а в том случае, если речь идет о сравнительно неопытных политиках, общим результатом этой «зафлажкованности» становится феномен «сломанного президентства», отчетливо проступивший в годы пребывания у власти Д. Трампа¹.

¹ Интересно отметить, что, помимо этого, американская политологическая, историческая и государственная науки предлагают американским президентам «сыграть» в своеобразную историческую рулетку. Так, подводя итоги социологического опроса 2000 г., проведенного «Обществом федералистов», его автор Дж. Лингрен подчеркнул, что «должность президента является невероятно трудной. И только один президент в каждом столетии мог по-настоящему считаться «великим»: Джордж Вашингтон в XVIII в., Авраам Линкольн в XIX в. и Франклин Рузвельт в XX в. Возможно, что в и этом веке мы явимся свидетелями появления очередного «великого» президента» (The Federalist Society and The Wall Street Journal Present: Rating the Presidents of the United States, 1789–2000: A Survey of Scholars in History, Political Science, and Law. Report Author: James Lindgren. – 2000. – 16 November. – P. 24. – Mode of access: <https://fedsoc.org/commentary/publications/rating-the-presidents-of-the-united-states-1789-2000-a-survey-of-scholars-in-history-political-science-and-law> (Accessed: 9.06.2019.)

Основные факторы нарастания дисфункциональности института президентской власти США

16 июня 2015 г. Д. Трамп, объявляя в родном городе Нью-Йорке о твердом решении выдвинуть свою кандидатуру на пост президента США, произнес сакраментальную фразу, которая сразу облетела все мировые СМИ (впоследствии он ее неоднократно повторял на предвыборных митингах президентской кампании 2015–2016 гг.). Дословно Д. Трамп с пафосом, но без ложной скромности заявил, что он «будет величайшим американским президентом, которого когда-либо создал Бог»¹.

Тем самым фактор «невозможного президентства», как его определил американский историк и политолог Дж. Сури, с самого начала президентства Д. Трампа оказался встроенным в институт президентской власти США. «Невозможность» быть успешным президентом, не говоря уже о «великом» президенте, проистекает от фундаментального несоответствия задач и проблем, которые необходимо решать хозяину Белого дома на современном этапе, и тех возможностей, которые у него имеются, несмотря на всю мощь исполнительной власти в США. Сюда, безусловно, следует отнести контроль над экономическими ресурсами – доля федерального сектора в ВВП США составляет более 21% ВВП, или 4,5 трлн долл., общая численность гражданских служащих федерального правительства превышает 2,1 млн человек², и находящиеся в прямом подчинении президента как Верховного главнокомандующего военнослужащие в количестве почти 1,4 млн человек³.

¹ Donald J. Trump. 45 th President of the United States: 2017–2021. Remarks Announcing Candidacy for President in New York City // The American Presidency Project. – 2015. – June. – Mode of access: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-announcing-candidacy-for-president-new-york-city> (Accessed: 9.06.2019.)

² A Budget for Better America. Historical Tables. Fiscal Year 2020. Budget of the U.S. Government. – Wash.: US GPO. – 344 p. – Mode of access: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/> (Accessed: 9.06.2019.)

³ U.S. Department of Defense. Number of Military and DoD Appropriated Fund (APF) Personel Permanently Assigned by Duty Location and Service/ Component as of December 31, 2017. – Mode of access: https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/rest/download?fileName=DMDC_Website_Location_Report_1712.xlsx&groupName=milRegionCountry (Accessed: 9.06.2019.)

Однако несмотря на колоссальные возможности, которыми наделен современный институт президентской власти в США, «президенты современности редко достигали желаемых результатов, поскольку их должность сопряжена с колоссальными психологическими и физическими нагрузками», с которыми один человек, даже обладающий всеми прерогативами президента США, не в состоянии справиться. Как отмечает Дж. Сури, «они оказываются больше заняты разрешением кризисных ситуаций, которые неизбежно возникают во время их пребывания в должности, нежели стремятся вести страну в нужном направлении» [Suri, 2017, p. 2].

Ретроспективный взгляд на президентство У. Клинтона, Дж. Буша-мл. и Б. Обамы, каждый из которых пробыв у власти два срока подряд, что в целом считается в США признаком успешного президентства, показывает, что все они были вовлечены в международные, внутривластные и финансово-экономические кризисы, превращавшие президентов в своего рода «кризисных» (или «антикризисных») менеджеров. Фактор роли президента как управляющего и арбитра сменяющих друг друга, а иногда и синхронных международных, внутривластных и экономических кризисов является одним из важнейших причин нарастания дисфункциональности института президентской власти в США, поскольку с правовой точки зрения он изначально мыслился как орган государственного управления, ориентированный на «упорядоченное» ведение общественных дел. Как подчеркивает в связи с этим Дж. Сури, «время и ресурсы, которые президенты тратят на кризисные ситуации, истощают их политический капитал и отвлекают внимание от фундаментальных проблем, стоящих перед США. Президенты поэтому нередко теряют контроль над долгосрочными планами своих действий, поскольку они распыляют свою власть на мелкие проблемы вместо того, чтобы концентрировать ее на решении масштабных задач» [Suri, 2017, p. 3].

Президентство Д. Трампа оказалось особенно отмеченным «рукотворными» и спонтанными кризисами, в которые сегодня активно вовлечен сам президент. Торговые войны с ведущими мировыми центрами экономической мощи (Евросоюз, Китай), обострение торгово-экономических отношений с ближайшими союзниками (Канада, Мексика, Япония, Южная Корея), возникновение серьезных внешнеполитических кризисов – вокруг Корейского полуострова, Ирана и Венесуэлы, резкое обострение отношений с

Россией, с союзниками по НАТО, главным образом с Германией, из-за строительства газопровода «Северный поток – 2» и ряд других более мелких, которые побудили американских обозревателей уже в самом начале президентства Д. Трампа поставить диагноз его внешней политике: «Трамп против всего мира. Что происходит, когда самая могущественная страна в мире решила, что ей никто не нужен?»¹

Внутриполитические кризисы явились прямым следствием намерения Д. Трампа «осушить вашингтонское болото», о чем он заявил в своей инаугурационной речи 20 января 2017 г. В результате администрация столкнулась с перманентным кризисом по проблеме иммиграции, вызванным противодействием президентскому плану строительства стены вдоль американо-мексиканской границы, массовыми беспорядками в Шарлотсвилле (шт. Вирджиния) в августе 2017 г. и кампанией по сносу памятников руководителям и героям Конфедерации времен Гражданской войны 1861–1865 гг., и, наконец, увольнением директора ФБР Дж. Коми в мае 2017 г. и созданием в том же месяце комиссии спецпрокурора Р. Мюллера по расследованию возможных связей предвыборного штаба Д. Трампа (и его самого) с Россией в ходе президентской кампании 2015–2016 гг.

Таким образом, еще одним фактором нарастания дисфункциональности института президентской власти является возникновение во время пребывания в Белом доме труднопредсказуемых ситуаций, которые получили оформление в общественных науках, и в том числе в политологии, в теории «черного лебедя», впервые сформулированной в 2007 г. математиком Н. Талебом. Согласно его теории, во-первых, событие «черный лебедь» является непредсказуемым и не имеющим прецедента для вовлеченных в него лиц; во-вторых, «черный лебедь» имеет колоссальные и далекоидущие последствия, и, в-третьих, оно создает прецедент для повторения событий подобного рода в будущем [Taleb, p. xvii–xxiii].

Именно таким «черным лебедем» для Д. Трампа явились создание и последующая работа комиссии Р. Мюллера на протя-

¹ Heuser S. Trump vs. World. What happens when the world's most powerful nation decides it doesn't need everyone else? // Politico Magazine. – 2017. – Mode of access: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/03/trump-vs-world-politico-magazine-editors-note-214876> (Accessed: 9.06.2019.)

жении почти двух лет¹, которая обошлась американским налогоплательщикам в 35 млн долл.², практически парализовала деятельность администрации Д. Трампа. Этот паралич оказался настолько заметным, что в начале мая 2019 г. известный американский юрист и президент Университета Свободы Дж. Фалуэлл-мл. выступил с идеей о том, что «Трампу нужно добавить два года к его президентскому сроку в качестве компенсации за время, украденное этим коррумпированным неудачным переворотом». Д. Трамп тут же в своем твиттере поддержал идею Дж. Фалуэлла-мл., заявив, что демократы «украли два года» его президентства³. В итоге из всех заявленных в ходе предвыборной кампании реформ и начинаний 2016 г. администрации Д. Трампа удалось за два с половиной года ее правления провести масштабную налоговую реформу только в конце 2017 г.⁴, не считая, естественно, роста военного бюджета США примерно на 120 млрд долл.

В условиях «расползающихся ножек» президентского кресла в Овальном кабинете Белого дома для действующего президента исключительно важно найти, возможно, единственный образ – среди всего набора президентских ролей и функций, который обеспечит ему и переизбрание на второй срок, и место в пантеоне «великих» американских президентов. Собственно говоря, кризис института президентской власти при Д. Трампе, как, впрочем, и при многих других его предшественниках, оказался тесно связанным с судорожными поисками Д. Трампом своей «президентской ниши» по оси «настоящий американский президент – настоящий американский мировой лидер». И это еще один играющий фактор неудач в деятельности всех современных американских президентов.

Д. Трамп пришел к власти с образом президента «американской гилубинки», истинно американского президента, образцом для подражания которого, как неоднократно утверждал сам Д. Трамп, явился седьмой президент Э. Джексон (1829–1837). Въехав в

¹ Расследование было официально завершено в марте 2019 г.

² Vesoulis A. Here's What We Know About How Much the Mueller Report Cost // Time. – 2019. – March. – Mode of access: <http://time.com/5557693/mueller-report-cost/> (Accessed: 9.06.2019.)

³ Donald J. Trump Genuine Account: @realDonaldTrump. – Mode of access: <https://twitter.com/realDonaldTrump> (Accessed: 9.06.2019.)

⁴ Подробно о налоговой реформе Д. Трампа см.: [Васильев, Соколов, 2018, с. 5–25].

Овальный кабинет, Д. Трамп повесил на стене его портрет¹. Трамп неоднократно хвалебно отзывался о Э. Джексоне как о «ярком противнике элитизма» в американском обществе. Выступая, в частности, в марте 2017 г. в Нэшвилле (шт. Теннесси) на торжествах, посвященных 250-летию со дня рождения Э. Джексона, Д. Трамп особый упор сделал на том, что «Эндрю Джексон был народным президентом, и его избрание произошло в тот момент, когда право голоса, наконец, было предоставлено тем, кто не владел собственностью. Чтобы “почистить” вашингтонскую бюрократию, Джексон сократил на 10% численность федеральных служащих. Он начал кампанию за полное искоренение коррупции в государстве. Он не хотел коррупции в правительстве. Он расширил льготы для ветеранов. Он боролся с централизацией финансовой власти, которая наживалась за счет простых граждан. Он установил тарифы на импортируемую продукцию зарубежных стран для защиты американских рабочих. Это звучит очень знакомо. Подождите, пока вы не увидите, что скоро произойдет, ребята. [Смех.] Это время наконец-то пришло. Самое время»².

Однако едва ли фигура сугубо «внутреннего» американского президента первой трети XIX в. могла стать путеводной звездой для 45-го президента США, который, как быстро выяснилось, претендовал не более и не менее чем на роль «президента земного шара». Именно поэтому и начались невиданные в американской истории бюрократические метания и беспрецедентная кадровая чехарда в аппарате Белого дома и в администрации, которые вплотную подвели США к грани «развала» американской государственности. О беспрецедентности этой кадровой вакханалии говорят следующие цифры. За два с половиной года в Исполнительном управлении Белого дома сменилось – ушли по собственному желанию или были уволены – по меньшей мере 100 руководителей

¹ Bondarenko V. Trump is a big fan of Andrew Jackson – but the 7 th president has an ugly history // Business Insider. – 2017. – 16.03. – Mode of access: <https://www.businessinsider.de/who-was-president-andrew-jackson-history-photos-trump-2017-3?r=US&IR=T> (Accessed: 9.06.2019.)

² Donald J. Trump. 45 th President of the United States: 2017–2021. Remarks on the 250 th Anniversary of the Birth of Andrew Jackson in Nashville, Tennessee // The American Presidency Project. – 2017. – March. – Mode of access: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-250th-anniversary-the-birth-andrew-jackson-nashville-tennessee> (Accessed: 9.06.2019.)

управлений и их заместителей; в аппарате вице-президента М. Пенса – три человека; на уровне кабинета министров, по меньшей мере, 100 человек в ранге министров, заместителей министров и начальников ключевых управлений и отделов; на уровне основных независимых ведомств – 15 человек высшего руководящего состава.

Кадровая чехарда самым непосредственным образом коснулась служащих системы национальной безопасности. При этом следует иметь в виду, что при прежних администрациях У. Клинтона, Дж. Буша-мл. и Б. Обамы главы ведомств в системе национальной безопасности США, как правило, находились на своих постах в течение всего четырехлетнего срока пребывания этих президентов в должности, так как требуется сравнительно много времени, чтобы политические назначенцы – руководители этих структур – освоились с кругом своих обязанностей и вошли в курс дела. Очевидно, что столь быстрая ротация кадров, стоящих во главе ключевых ведомств федерального правительства, ведет к потере управляемости государственного аппарата. Именно на этом основании уже упоминавшийся Дж. Дикерсон охарактеризовал Д. Трампа как «президента, восставшего против Овального кабинета Белого дома»¹.

Как видим, программа «осушения вашингтонского болота» выполняется, и притом достаточно успешно, если только не считать, что идет вялотекущий процесс «разгрома» американской государственности с неясными до конца последствиями – последствиями в том смысле, что Америке, возможно, потребуются годы для преодоления кризиса «государственного трампизма»².

Призрак «имперского президентства» над Вашингтоном

В начале 1970-х годов известный американский историк А. Шлезингер-мл. выпустил свое обширное исследование синдрома «имперского президентства», прочно сформировавшегося к то-

¹ Dickerson J. The Hardest Job in the World // The Atlantic. – 2018. – May. – Mode of access: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/05/a-broken-office/556883/> (Accessed: 9.06.2019.)

² Подробнее о феномене Д. Трампа и особенностях его правления см.: [Травкина, 2018].

му времени. В нем он обосновал тезис, что «имперское президентство», которое поставило институт президентской власти выше Конституции США, «зародившееся в 1940-х и 1950-х годах для спасения внешнего мира от гибели, в 1960-е и 1970-е годы постепенно распространилось и на сферу внутренней политики» [Schlesinger, 1974, p. 209].

Работа А. Шлезингера-мл. вызвала широкий резонанс в США. В середине 1970-х годов Конгресс США принял ряд законов, направленных против «имперского президентства». Сюда, прежде всего, следует отнести Закон о военных полномочиях, принятый в 1973 г., несмотря на то что президент Р. Никсон наложил на него вето; Закон о контроле над бюджетом и замораживанием средств («Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974»), принятый в 1974 г., а также с 1979 г. началась регулярная трансляция в СМИ заседаний и слушаний, проходящих в Конгрессе США¹.

Основным законом, противодействующим синдрому «имперского президентства», явился закон о военных полномочиях, который закрепил за Конгрессом исключительное право объявлять войну другому государству или другим государствам. Вместе с тем он разрешил президенту использовать вооруженные силы США от 60 до 90 дней для отражения неминуемых угроз безопасности государства, после чего войска должны быть отозваны, либо получить разрешение Конгресса на продолжение использования вооруженных сил США»². Мониторинг выполнения положений Закона о военных полномочиях показал, что в период с 1973 по начало 2017 г. президент США 168 раз извещал Конгресс об использовании вооруженных сил США за его пределами, а в период с 1973 по 1998 г. в 18 случаях «забывал» исполнить свои обязанности в соответствии с законодательством 1973 г.³

¹ Statement of Donald R. Wolfensberger Before the House Select Committee on the Modernization of Congress. // U.S. House of Representatives. – 2019. – March. – P. 5. – Mode of access: <https://docs.house.gov/meetings/MH/MH00/20190327/109172/HHRG-116-MH00-Wstate-WolfensbergerD-20190327.pdf> (Accessed: 9.06.2019.)

² CRS Report. The War Powers Resolution: Concepts and Practice. – 2019. – March. – P. 4. – Mode of access: <https://fas.org/spg/crs/natsec/R42699.pdf> (Accessed: 9.06.2019.)

³ Ibid. P. 68–94, 95.

Вплоть до 2001 г. проблема «имперского президентства», особенно после процесса импичмента, пусть и закончившегося оправдательным вердиктом президента У. Клинтона в 1998–1999 гг., считалась более или менее закрытой.

События 11 сентября 2001 г. драматическим образом изменили ситуацию, и американские политологи достаточно единодушно заговорили о возвращении эры «имперского президентства». При этом «имперское президентство» оправдывалось необходимостью иметь «сильного президента» и «мощную» исполнительную власть для противодействия нависшей над Америкой глобальной террористической угрозы, видимыми проявлениями которой стали террористические атаки против Нью-Йорка и Вашингтона, унесшие свыше трех тысяч жизней.

Как отметил в связи с этим американский политолог Д. Волфенсбергер, США стали свидетелями «возвращения идеи, которая, казалось, была похоронена предыдущим поколением американцев после всех негативных ассоциаций и печального опыта «имперского президентства». Специалисты по институту президентской власти после событий 11 сентября стали ярыми поборниками сильных президентов и сильного института президентской власти», и, таким образом, «идея имперского президентства была легитимирована и получила импульс к практическому воплощению» [Wolfensberger, 2002, p. 36].

К концу пребывания у власти Дж. Буша-мл. «имперское президентство» оказалось видимой формой функционирования института президентской власти США. Как отметил проф. права А. Робертс, Дж. Буш-мл., «подобно Никсону, в полной мере сформировал “имперское президентство”, которое отличает опасная концентрация полномочий исполнительной власти в сфере внешней и внутренней политики и эрозия традиционной системы сдержек и противовесов по отношению к институту президентской власти» [Roberts, 2008, p. 164].

Но одновременно «дисфункциональность» института президентской власти в США оказалась воспроизведенной в еще большей степени, которая, как и в случае с Р. Никсоном, привела Республиканскую партию и администрацию Дж. Буша-мл. к полному краху на президентских выборах 2008 г. Выборы проходили в условиях мирового финансового экономического кризиса 2007–2009 гг., пик которого пришелся именно на осень 2008 г., сопро-

вождаемого мощным антивоенным движением и требованиями широкой американской общественности покончить с «бесконечной» войной в Ираке и вывести оттуда американские войска. Именно эти факторы и сделали возможной победу на президентских выборах 2008 г. первого в истории США президента-афроамериканца, что еще совсем недавно казалось в США практически невозможным.

Вполне допустимо, что синдром «имперского президентства», возникший в годы пребывания у власти Р. Никсона, присущ преимущественно президентам-республиканцам. Американские политологи и аналитики подчеркивают, что базовый алгоритм деятельности «нарциссического» по своему психологическому типу Д. Трампа с самого начала его пребывания в Белом доме явился еще одним изданием «имперского президента», более того, президентство «Дональда Трампа представляет собой апофеоз имперского президентства, поскольку один-единственный человек выступил с претензией осуществлять почти полный духовный, моральный и психологический контроль над гражданским обществом»¹.

Подводя итог исследованию нарастающих кризисных явлений в системе президентской власти в США, выразившихся, прежде всего, в дисфункции самого института президентства, следует еще раз подчеркнуть, что дисфункциональность института президентской власти США может быть определена как некорректное исполнение президентом установленных Конституцией и другими правовыми актами функций и ролей, которое, во-первых, препятствует надлежащему исполнению других обязанностей главы государства; во-вторых, проявляет себя в неисполнении действующего законодательства, и, в-третьих, в конечном итоге ведет к нарушению установленного Конституцией принципа разделения полномочий трех ветвей власти, в рамках которого исполнительная ветвь власти присваивает себе функции законодательной власти, а в ряде случаев – и судебных органов.

Нарастание дисфункциональности института президентской власти в долгосрочной перспективе ведет к ослаблению демократических принципов общественного устройства и утверждению авторитарных и даже диктаторских форм государственного управ-

¹ Cost J. Donald Trump and the Imperial Presidency // National Review. – 2018. – December. – Mode of access: <https://www.nationalreview.com/2018/12/donald-trump-modern-imperial-presidency/> (Accessed: 9.06.2019.)

ления обществом. В результате резко падает эффективность функционирования государства и его органов, а также политической системы в целом, которая все в большей степени оказывается неспособной своевременно и адекватно реагировать на возникающие проблемы поступательного развития общества. В свою очередь неэффективность функционирования политической системы усиливает вероятность дестабилизации социально-экономических систем общества, что может способствовать резкому обострению социальной напряженности в обществе, возникновению массовых беспорядков и других негативных явлений в общественной жизни.

Список литературы

- Васильев В.С., Соколов М.М.* Налоговые реформы Р. Рейгана и Д. Трампа: эволюция приоритетов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2018. – № 8 (584). – С. 5–25. – DOI: <https://doi.org/10.31857/s032120680000356-5>
- Травкина Н.М.* США: меняющийся алгоритм развития. – М: Весь мир, 2018. – 264 с.
- Bardes B., Shelley M., Schmidt S.* American Government and Politics Today: The Essentials. – 19 th Edition. – Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2018. – 576 p.
- Bailey Th.* Presidential Greatness. – N.Y.: Appleton-Century-Crofts, 1966. – 368 p.
- Cohen J.* The Historical Memory of American Presidents in the Mass Public // Social Sciences. – 2018. – Vol. 7, N 3. – DOI: <https://doi.org/10.3390/socsci7030036>
- Dearborn J.* Exceptionalist-in-Chief: Presidents, American Exceptionalism, and U.S. Foreign Policy since 1897: Honors Scholar Theses. – 2013. – 243 p. – Mode of access: http://digitalcommons.uconn.edu/srhonors_theses/300 (Accessed: 9.06.2019.)
- Paletz D.* Perspectives on the Presidency // Law and Contemporary Problems. – 1970. – Vol. 35, N 3. – P. 429–444.
- Roberts A.* The Collapse of Fortress Bush: The Crisis of Authority in American Government. – N.Y.: New York univ. press, 2008. – 266 p.
- Rossiter C.* The American Presidency. – Second edition. – N.Y.: Harcourt, Brace, & World, 1960. – 266 p.
- Schlesinger A.* The Imperial Presidency. – N.Y.: Popular Library, 1974. – 541 p.
- Suri J.* The Impossible Presidency. The RISE and FALL of America's Highest Office. – N.Y.: Basic Books, 2017. – 343 p.
- Taleb N.* The Black Swan. The Impact of Highly Improbable. – N.Y.: Random House, 2007. – 367 p.
- Wolfensberger D.* The Return of the Imperial Presidency? // The Wilson Quarterly. – 2002. – Vol. 26, N 2. – P. 36–41.

N.M. Travkina*
Institute of presidential power in the USA:
in search of a model of modern identity

Abstract. This article analyzes the growing problems of the functioning of the institution of presidential power in the United States in the first third of the twenty-first century. It is emphasized that the modern features of the search for the role-playing model of the president are determined by two main factors: the historical tradition of the emergence of the «great» American presidents and the gradual increase in the role of the US president as the world leader of the «collective West». The latter role dramatically expands the sphere of responsibility and the scale of assessments of the effectiveness of the president's activities as head of the executive branch of government. As a result, the general result of the activities of many US administrations and presidents was the growing dysfunctional syndrome of the institution of presidential power, expressed in the inability of the White House to simultaneously solve the increasingly complex of internal and external problems facing the United States, especially in the context of globalization. As a consequence of the inability to maintain a balance of domestic and foreign policy problems in the XXI century, the phenomenon of the «imperial presidency», which is defined as the systematic exit of the institution of presidential power beyond the limits established by the US Constitution, begins to play an increasing role. The phenomenon of the «imperial presidency» was especially pronounced during the years when President D. Trump was in power (2017–2019). It is concluded that by electing the presidency with the model image of the president of the first third of the XIX century. E. Jackson (1829–1837), D. Trump relatively quickly found himself in a situation of chronic crisis of his presidential identity due to the need to become at the same time the «great» American president and the most authoritative American World leader of the newest historical period. As a result, D. Trump found himself in a kind of historical trap, having managed to carry out only one large-scale reform in the field of federal taxation during the first years in power, and simultaneously entered into serious foreign policy conflicts, far from being resolved, with all the centers of world politics, including even the closest geographic neighbors of the United States – Mexico and Canada.

Keywords: functions of the institute of presidential power; messianism; D. Trump; «imperial presidency»; world leadership; tax reform in 2017; commission R. Muller; political system of the USA.

For citation: Travkina N.M. Institute of Presidential Power in the USA: in search of a model of modern identity. *Political Science (RU)*. 2019, N 4, P. 262–283. <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.11>

* **Travkina Nataliya**, Center for Domestic Policy Studies, Institute of USA and Canada, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia), e-mail: travkina.n.m@gmail.com

References

- Bardes B., Shelley M., Schmidt S. *American Government and Politics Today: The Essentials: 19 th Edition*. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2018, 576 p.
- Bailey Th. *Presidential Greatness*. N.Y.: Appleton-Century-Crofts, 1966, 368 p.
- Cohen J. The Historical Memory of American Presidents in the Mass Public. *Social Sciences*. 2018, Vol. 7, N 3. <https://doi.org/10.3390/socsci7030036>
- Dearborn J. *Exceptionalist-in-Chief: Presidents, American Exceptionalism, and U.S. Foreign Policy since 1897: Honors Scholar Theses*. 2013, 243 p. Mode of access: http://digitalcommons.uconn.edu/srhonors_theses/300 (accessed: 9.06.2019)
- Paletz D. Perspectives on the Presidency. *Law and Contemporary Problems*. 1970, Vol. 35, N 3, P. 429–444. <https://doi.org/10.2307/1191003>
- Roberts A. *The Collapse of Fortress Bush: The Crisis of Authority in American Government*. N.Y.: New York univ. press, 2008, 266 p.
- Rossiter C. *The American Presidency*. Second ed. N.Y.: Harcourt, Brace, & World, 1960, 266 p.
- Schlesinger A. *The Imperial Presidency*. N.Y.: Popular Library, 1974, 541 p.
- Suri J. *The Impossible Presidency. The RISE and FALL of America's Highest Office*. N.Y.: Basic Books, 2017, 343 p.
- Taleb N. *The Black Swan. The Impact of Highly Improbable*. N.Y.: Random House, 2007, 367 p.
- Travkina N.M. *USA: changing algorithm of evolution*. Moscow: «Ves Mir», 2018, 264 p. (In Russ.)
- Vasiliev V.S., Sokolov M.M. Tax Reforms of R. Reagan and D. Trump: Evolution of Priorities. *USA & Canada: ekonomika, politika, kultura*, 2018, N 8 (584), P. 5–25. (In Russ.) <https://doi.org/10.31857/s032120680000356-5>
- Wolfensberger D. The Return of the Imperial Presidency? *The Wilson Quarterly*. 2002, Vol. 26, N 2, P. 36–41.