

**А.Н. МЕДУШЕВСКИЙ\***

## **ИМПЕРСКОЕ ПРЕЗИДЕНТСТВО: КАК ТРАМПИЗМ МЕНЯЕТ ПОЛИТИЧЕСКУЮ СИСТЕМУ США**

*Аннотация.* В рамках общей типологии форм правления классическая американская модель президентской системы традиционно выполняет роль идеального типа и поучительного образца, так как она последовательно проводит принцип разделения властей, совместима с демократическими ценностями и институтами, избегая сползания президентской власти в авторитаризм, как это происходит в других регионах мира. Но каким образом эта система может функционировать в новых драматических условиях глубокого ценностного конфликта, разделенного общества, растущей политической поляризации и пристрастных интерпретаций базовых конституционных норм, продемонстрированных после президентских выборов в США 2016 г.?

Имея в виду эту дилемму, автор характеризует роль текущих конституционных дебатов в американском обществе, развивающихся деформаций системы сдержек и противовесов, показывая, как меняется баланс властных отношений при новой модификации имперского президентства с учетом таких параметров, как прерогативы президента США, его исполнительные указы и декларации чрезвычайного положения. Среди важных выводов, к которым приходит автор, представлена идея о том, что ранее эффективные методы внеправового регулирования могут быть использованы президентской властью для потенциально недемократической трансформации американской политической системы.

*Ключевые слова:* конституционные дебаты в США; президентская система правления; имперское президентство США; система сдержек и противовесов;

---

\* Медушевский Андрей Николаевич, доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук) (Москва, Россия), e-mail: amedushevsky@mail.ru

юриспруденция Верховного суда США; prerogatives президента США; исполнительные указы; декларации о введении чрезвычайного положения; администрация Д. Трампа.

*Для цитирования:* Медушевский А.Н. Имперское президентство: как трампизм меняет политическую систему США // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 284–311. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.12>

В американской политической системе, начиная со второй половины XX столетия, констатируются качественные изменения, достигшие критического уровня с президентских выборов США 2016 г. и победы на них Дональда Трампа. Критики системы из стана Демократической партии и оппозиционных интеллектуалов отмечают «глубокий кризис доверия» общества к политической системе и утрату роли США как «сияющего демократического маяка» (shining democratic beacon)<sup>1</sup>; определяют сложившуюся ситуацию как «полномасштабный конституционный кризис» (a Full-Blown Constitutional Crisis)<sup>2</sup>, заявляют о возникновении новой «трампистской конституции» (Trumpian Constitution), трансформирующей само изучение права<sup>3</sup>, подчеркивают небывалый с 1970-х годов (Уотергейт) кризис в отношениях ветвей власти, связанный с пренебрежением новой администрации к демократическим ценностям и нормам во имя поддержания собственной власти в поляризующемся обществе<sup>4</sup>, утверждают, что Трамп – «вели-

---

<sup>1</sup>Tisdall S. American Democracy is in Crisis, and not just because of Trump // The Guardian. – 2018. – August. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/07/american-democracy-crisis-trump-supreme-court> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup>Abramsky S. Trump is provoking a Full-Blown Constitutional Crisis // The Nation. – 2018. – November. – Mode of access: <https://www.thenation.com/article/trump-is-provoking-a-full-blown-constitutional-crisis/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>3</sup>Ulrich L. Trump and the Constitution: A year in review and our coverage // National Constitutional Center. – 2018. – January. – Mode of access: <https://constitutioncenter.org/blog/trump-and-the-constitution-a-year-in-review-and-our-coverage> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>4</sup>Hughes S. Donald Trump's Pledge to Defend Article XII of Constitution Raises Eyebrows // The Wall Street Journal. – 2016. – July. – Mode of access: <https://blogs.wsj.com/washwire/2016/07/07/donald-trumps-pledge-to-defend-article-xii-of-constitution-raises-eyebrows/> (Accessed: 28.07.2019.)

чайшая угроза демократии со времен Гражданской войны»<sup>1</sup>, он «опаснее Никсона», ибо учел его ошибки, и настаивают на импичменте президенту как единственной возможности остановить сползание к авторитаризму [The Constitution demands it... 2018]. Разумеется, все эти оценки, имеющие эмоциональный и пристрастный характер, отражают остроту политической борьбы в США на современном этапе. Однако они заставляют переосмыслить логику новой фазы «имперского президентства», имея ввиду совокупность изменений по линии разделения властей.

В американской политической традиции представлено два взгляда на историческую динамику президентской власти. Один взгляд подчеркивает имманентную логику взаимодействия норм писаного и неписаного конституционализма, выражающуюся в постепенном изменении соотношения формальных и неформальных норм правового регулирования. С этих позиций трансформация баланса разделения властей определяется, скорее, изменением масштабов, задач и функций управления, делающим естественным перемещение больших полномочий от законодательной к исполнительной власти. Усиление президентской власти, следовательно, есть результат этой спонтанной эволюции, а не ее причина. Другой взгляд, напротив, связывает этот тренд с активным продвижением одной ветвью власти своих интересов в ущерб другим – использованием для этого экстраконституционных (если не антиконституционных) методов.

Он четко выражен в понятии «имперского президентства» (the Imperial Presidency), которое получает разные определения. На наш взгляд, оно может быть расшифровано как способность президента США действовать подобно монарху (или римскому диктатору), не считаясь с мнением законодательной власти (Конгресса) в тех областях, которые прямо не урегулированы в Конституции или законодательстве, отражены в них непоследовательно или противоречиво, либо допускают возможность их направленного толкования в пользу президентской власти. Ключевое значение имеет трактовка прерогативы (которую Дж. Локк считал особой ветвью власти, необходимой для ведения дел в международной

---

<sup>1</sup> Klarman M. Trump, Democracy, and the Constitution // Process: a Blog for American History. – 2018. – February – Mode of access: <http://www.processhistory.org/klarman-trump-democracy/> (Accessed 28.07.2019.)

политике) – полномочий, прямо не урегулированных законодательно и отданных на усмотрение администрации. Понятно, что объем этих «имперских полномочий» не может быть постоянен и зависит от разных факторов – всего блока конституционного законодательства, включая судебные решения; трактовки прерогативы законодателями, судьями и юристами; степени политической поддержки данной администрации в обществе и Конгрессе, сферы деятельности, где они проявляются (внешняя или внутренняя политика), принятой политической доктрины, методов действий администрации, наконец, личности и стиля самого президента (например, его большей или меньшей готовности сотрудничать с законодателями или действовать в обход их рекомендаций).

Понятие «имперского президентства» было введено А. Шлезингером в 1970-х годах – в период правления Р. Никсона и войны во Вьетнаме [Schlesinger, 1973]. Оно получило широкое распространение для обозначения изменений в американской политической системе, связанных с экспансией исполнительной власти, прежде всего во внешней политике. Данные изменения, постепенно деформировавшие баланс разделения властей в конституционной системе в том виде, как он задумывался основателями американского государства, нарастали в течение XX в. (они представлены уже в период «Нового курса» Ф. Рузвельта), однако обрели четкое выражение с окончанием Второй мировой войны, когда США (при президенте Д. Эйзенхауэре) утвердились в качестве наиболее могущественной сверхдержавы. Этот тренд получил четкое выражение в период администрации Р. Никсона, став предметом критики и осуждения неконституционных методов его проведения (Уотергейтский кризис), однако набирал силу и в дальнейшем, причем независимо от того, какая администрация (республиканская или демократическая) контролировала пост президента. Ключевые изменения ситуации Новейшего времени связаны, по мнению критиков, с наделением президентской власти исключительными полномочиями не только во внешней политике, но и во внутренней – в сфере безопасности и борьбы с террором, методы (и технические возможности) осуществления которых вызывают озабоченность с точки зрения защиты конституционных прав и свобод.

В центре внимания оказывается ряд параметров американского конституционализма, релевантных теме президентской формы правления: современные конфликты по линии соотношения

ветвей власти – Конгресса – Президента – Верховного суда; соотношение конституционных и экстраконституционных норм правового регулирования; интерпретация прерогативы и объема полномочий президента, прямо не урегулированных конституцией и законодательством; масштаб изменений, вносимых президентской властью путем издания исполнительных указов и введения чрезвычайного положения, наконец, механизмы и дисфункции законодательной и административной практики, потенциально способные трансформировать политическую систему в направлении авторитаризма. Все эти темы стали предметом острой дискуссии в условиях ценностного раскола в американском обществе и в связи с оценкой программы и практики администрации Д. Трампа. Но они представляют и более общий интерес для понимания тенденций и перспектив трансформации президентской формы правления в современном мире. Предстоит выяснить, насколько значительны изменения классической американской модели сдержек и противовесов; каковы их юридические и политические проявления; как может выглядеть трансформация института президентской власти в условиях современных вызовов.

### **Масштабы пересмотра Конституции при администрации Трампа**

Противниками Трампа представлен целый каталог нарушений президентом основополагающих ценностей, принципов и норм Конституции США. Все они могут быть разделены на три основные группы – нарушение формальных норм писаной Конституции (зафиксированных в ее тексте и поправках); неформальных норм – конвенций (положений, не зафиксированных в тексте, но признаваемых по умолчанию в рамках традиции прецедентного права) и общих норм публичной морали, вытекающих из ценностей демократии.

К первой категории основополагающих формальных норм относятся нарушения президентом поправки (Free speech clause) – положений о защите религиозных свобод (идея Трампа о закрытии мечетей в США) и свободе слова (обвинения «мейнстримных медиа» за «ложные новости» – fake news, провозглашение журналистов «Нью-Йорк Таймс» «врагами народа» (enemy of the people);

ст. 3 Конституции о независимости федеральной судебной системы (речь идет не просто о несогласии Трампа с отдельными судебными решениями, что делали и прежние президенты, но постановке под сомнение судебной системы как таковой и легитимности отдельных судей, пересмотревших его иммиграционные акты), а также ряда поправок – V поправки – о должной судебной процедуре (Due process) и VIII поправки – о запрете применения жестоких и необычных наказаний (предложение Трампа о применении пыток для террористов и членов их семей, исходя из идеи судьи А. Скалиа о том, что пытка – не наказание, а метод добывания информации). Особенно серьезными признаются нарушения XIV поправки – положения о равной защите законов (Equal protection clause) в виде изменений иммиграционного законодательства, запрета на въезд мусульман, пересмотра права предоставления гражданства по рождению, вводящие расовые и культурные критерии гражданства<sup>1</sup>. Это связано как с фундаментальным значением данной поправки для всего американского конституционного устройства (некоторые считают, что по своему значению она не уступает самой конституции), так и с тем, что отработка критериев пересмотра данной поправки позволит изменить ряд других, например, I (свобода слова), XIX (предоставление избирательных прав женщинам) или XXII (ограничение числа мандатов президента двумя сроками)<sup>2</sup>.

Ко второй категории конституционных положений, нарушенных президентом Трампом, относятся конвенциональные нормы: 1) присутствие и функционирование независимых акторов в правительстве (чему противоречат требования Трампом личной лояльности от директора ФБР, давление на Департамент юстиции и Генерального прокурора, угрозы в адрес спецкомиссии Р. Мюллера); 2) четкое разделение публичных и частных интересов чиновников в рамках конституционного положения об *emolument clause* (конфликт интересов, связанный с сохранением президентом своей

---

<sup>1</sup> Brettschneider C. Trump vs Constitution: A Guide // Politico Magazine. – 2016. – August. – Mode of access: <https://www.politico.com/magazine/story/2016/08/2016-donald-trump-constitution-guide-unconstitutional-freedom-liberty-khan-214139> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Abramsky S. Trump is provoking a Full-Blown Constitutional Crisis // The Nation. – 2018. – November. – Mode of access: <https://www.thenation.com/article/trump-is-provoking-a-full-blown-constitutional-crisis/> (Accessed: 28.07.2019.)

бизнес-империи, включая финансовые поступления от иностранных государств и назначения родственников на руководящие посты в Администрации); уважение к транспарентности внутри правительства (отказ президента от раскрытия своих налоговых платежей); признание легитимности результатов выборов и святости права выбирать (Трамп был, возможно, первым кандидатом на пост президента в истории США, поставившим под вопрос легитимность президентских выборов перед тем, как они состоялись, и назначение после инаугурации Presidential Advisory Commission on Election Integrity с целью проверки результатов выборов). Все это регулируется неписаными конвенциями, предполагающими сознательное самоограничение участников политического процесса. Но если закон прямо не запрещает определенные действия, ничто не мешает прибегнуть к ним в условиях острого политического противостояния<sup>1</sup>.

К третьей категории относится совокупность представлений политической морали, вытекающих из демократических ценностей: предпочтение мирного разрешения политических споров в сравнении с насильственным подходом (публично выраженное Трампом сочувствие актам насилия в отношении политических оппонентов и предложение оплатить юридические издержки всякого, кто прибегает к насилию в отношении протестующих); отказ от угрозы правовым преследованием в отношении политических оппонентов (угроза тюремного заключения в адрес Хиллари Клинтон); осуждение иностранных диктаторов (демонстрация Трампом сочувствия авторитарным популистским лидерам по всему миру с признанием их эффективности).

Соблюдение этих норм (нигде формально не зафиксированных) зависит от консенсуса в обществе и элите – доброй воли участников политического процесса и независимости судебной власти. Однако в условиях политической поляризации и роста пристрастности возникает ситуация, когда одна группа или партия может поставить свои интересы выше национальных и пойти на сознательный беспринципный пересмотр неписаных положений конституции, освященных традицией и никогда не ставившихся под

---

<sup>1</sup> Klarman M. Trump, Democracy, and the Constitution // Process: a Blog for American History. – 2018. – February. – Mode of access: <http://www.processhistory.org/klarman-trump-democracy/> (Accessed: 28.07.2019.)

сомнение<sup>1</sup>. Администрация Трампа сознательно идет на противостояние духу Конституции, ее буквы, интерпретируя лакуны и неясности правового регулирования в свою пользу.

### **Президентская форма правления: дисфункции системы сдержек и противовесов**

В известной дискуссии о сравнительных особенностях различных форм правления политическая система США выступает в качестве идеальной модели президентской формы. Данная система признается наиболее последовательным воплощением принципа разделения властей, механизм реализации которого позволяет избежать негативных тенденций президентской формы, представленных в других странах, – колебания между расколом властей и авторитаризмом. Обсуждение данной темы, активно ведущееся уже с 1960-х годов, начиная с конца 1980-х приобрело новый импульс, когда получил распространение жесткий тезис о безусловных преимуществах парламентской (или смешанной) формы перед президентской для устойчивого демократического транзита. Противники этой позиции (или, точнее, ее схематичной трактовки) указывали, во-первых, на неправомерность абсолютизации успехов парламентской формы (приводя примеры ее недееспособности в условиях жесткого системного кризиса в разных странах); во-вторых, необходимость учета других факторов – культурных, исторических и социальных, определяющих различный эффект выбора формы правления (в том числе в странах, имеющих неразвитое гражданское общество или расколотых по национальному, этническому, конфессиональному или социальному параметрам), и, в-третьих, приводя аргументы в пользу президентской формы правления как инструмента стабилизации политической системы, способного выполнять диаметрально противоположные функции – укрепления демократии или ее разрушения (обзор этой интернациональной дискуссии см.: [Fix-Fierro, Salazar-Ugarte, 2012; Me-

---

<sup>1</sup> Freedland J. The year of Trump has laid bare the US constitution's serious flaws // The Guardian. – 2017. – December. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/dec/30/trump-us-constitution-weakness-founding-fathers> (Accessed: 28.07.2019.)

душевский, 2015]). Частью проблемы стало обсуждение различных вариантов комбинирования элементов парламентских и президентских форм, направлений заимствования и их воздействия на эволюцию политических режимов, в особенности – российского [Medushevsky, 2006]. Понятно, что в центре внимания этой дискуссии оказалась классическая президентская модель США, являющаяся исторически первым ее воплощением и наиболее убедительным доказательством совместимости президентского режима с демократией [Sartori, 2002]. Это позволило сформулировать вопрос, почему в США президентская форма правления оказалась совместима с демократией, в то время как во многих других странах (Латинской Америки, Азии и Африки) она имеет устойчивую тенденцию к авторитаризму?

Объяснение этого факта усматривается в ряде особенностей американской политической и правовой системы, отсутствующих в других регионах: 1) особый характер правовой традиции англосаксонского типа – сочетание жесткой писаной Конституции с существованием неписаных (экстраконституционных или конвенциональных) норм – преобразования возможны без изменений текста Конституции (что объясняет незначительное число поправок) [Vile, 2006]; 2) почти математическая точность расчета сдержек и противовесов, не дающих возможности одной ветви власти узурпировать прерогативы других; 3) роль федерализма и конструкции сильного бикамерализма – Сената (ставшего выборным лишь с 1913 г.) и непрямая система выборов президента (коллегия выборщиков); 4) роль Верховного суда, выступающего не только инструментом контроля конституционности, но и институтом политических изменений [Kahn, Kersch, 2006]; 5) особый тип политических партий – структурно аморфных, недисциплинированных и ориентированных в большей степени на локальные, чем национальные интересы; 6) роль автономных институтов гражданского общества, способных влиять на систему принятия решений через независимые СМИ; 7) высокий уровень гражданской культуры и консолидации общества вокруг ценностей либеральной демократии как основа легитимности правительства [Sartori, 2002].

Все эти исторические особенности американской системы, обеспечивавшие ее демократическое функционирование в течение 200 лет, сейчас оказались под вопросом.

*Во-первых*, констатируется общая эрозия легитимности политической власти: согласно опросам Института Гэллэпа, начиная с 2004 г. подавляющее большинство американцев заявляют, что не удовлетворены управлением страной, причем несколько раз эта цифра была более 80% (что выше, чем во время Уотергейтского скандала)<sup>1</sup>. Отмечается высокий уровень недоверия к Конгрессу (его работу не одобряют 75% американцев), падение доверия к правительству (всего 18% поддержки), Верховному суду (давно обсуждается идея «забрать Конституцию из судов» [Tushnet, 1999]) и институту президента. Критиками признается аномальной, в частности, заложенная конституцией система избрания президента – не прямыми выборами, а институтом выборщиков (Трамп был пятым президентом, занявшим должность, вопреки проигрышу народного голосования, благодаря «архаичной, безответственной и нереформируемой процедуре коллегии выборщиков»<sup>2</sup>).

*Во-вторых*, имеет место представление об институциональном параличе в силу поляризации Конгресса и его растущей неэффективности в принятии законов. Блокирующие инструменты парламентаризма, эффективные в стабильной ситуации, в условиях политического раскола способны навязать волю меньшинства большинству. Правила и практики Сената, считают критики, иногда позволяют «чрезвычайно ограниченным меньшинствам» блокировать осуществление палатой ее функций. Практика затягивания дискуссий – флибустьерства (*filibuster*) – позволяет небольшим группам сенаторов (и стоящим за ними группам) остановить решение любого вопроса путем обструкции и вынуждает исполнительную власть (президента) действовать в обход законодательных институтов для проведения законодательства и номинации должностных лиц. Наиболее яркий пример разногласий Конгресса и президента по бюджетным вопросам – рост частоты и продолжительности приостановки деятельности федеральных чи-

---

<sup>1</sup>Darlington R. A Short Guide to the American Political System // Personal Blog. – 2018. – Mode of access: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Americanpoliticalsystem.html> (Accessed: 15.03.2019.)

<sup>2</sup>Tisdall S. American Democracy is in Crisis, and not just because of Trump // The Guardian. – 2018. – August. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/07/american-democracy-crisis-trump-supreme-court> (Accessed: 28.07.2019.)

новников (shutdowns), последний и наиболее длительный из которых имел место в 2019 г.<sup>1</sup>

*В-третьих*, выяснилось, что доминирующая двухпартийная система не исключает опасной пристрастности (virulent partisanship), существования неприкасаемых политиков (out-of-touch politicians), которые обвиняются в хронической недееспособности правительства (chronic failures of governance). Выдвинут тезис о монополизации избирательных кампаний и законодательного процесса партийным политическим истеблишментом, способными (в рамках регламентов и процедурных норм) блокировать принятие нежелательных для них решений или манипулировать этим процессом, закладывая тенденции к ослаблению парламентаризма – фактическому делегированию законодательных решений клановым группам (например, мегакланам Кеннеди, Бушей и Клинтонов, не считая династий конгрессменов) или неизбираемой исполнительной бюрократии<sup>2</sup>.

*В-четвертых*, широкое распространение получил тезис об олигархическом перерождении системы. Олигархические тенденции иллюстрируются участием финансовых доноров (крупных корпораций) в избирательных кампаниях, которые практически исключают появление «несистемных» политиков: в ходе президентских выборов 2016 г. на кандидатов истрчено 6,5 млрд долл.; средняя цена победы в Сенате (получение места) была оценена в 19,4 млн долл., Палаты представителей – на прямых выборах – как минимум в 1,5 млн долл. Провал попыток законодательного регулирования финансирования выборов не позволил сделать его прозрачным и решить проблему неконтролируемых денежных поступлений, в частности от иностранных правительств и индивидов, осуществляемых через агентов и лоббистов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Darlington R. A Short Guide to the American Political System // Personal Blog. – 2018. – Mode of access: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Americanpoliticalsystem.html> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Richter S. Trump vs the U.S. Separation of Powers // The Globalist: Rethinking Globalization. – 2018. – September. – Mode of access: <https://www.theglobalist.com/donald-trump-democracy-constitution-demographics/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>3</sup> Tisdall S. American Democracy is in Crisis, and not just because of Trump // The Guardian. – 2018. – August. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/07/american-democracy-crisis-trump-supreme-court> (Accessed: 28.07.2019.)

*В-пятых*, широко признается, что основная угроза разделению властей коренится в политизации судов. Политизация судов, по мнению демократов, выражается в их защите ограничений избирательной системы в пользу Республиканской партии (которая не побеждала на всенародных голосованиях в шести из семи предыдущих выборов), важнейшими из которых признали: нарезку избирательных округов (gerrymandering of electoral districts), меры по давлению на голосование (voter suppression measures), отказ от введения реальных ограничений финансовых дотаций политических кампаний (no real restraints on financial contributions to political campaigns). Три основных судебных кейса, ослабляющих избирательное право – Voting Rights Act (1965), – включают: 1) раннее решение – *Shelby County v. Holder*, в котором Верховный суд США сделал недействительной группу ключевых позиций закона Voting Rights Act (1965), предусматривавших особый надзор за областями, исторически вовлеченными в расизм; 2) в деле *Abbott v. Perez* (2018) ВС США пересмотрел решение нижестоящего суда о том, что штат Техас «нарисовал» участки для выборов в Конгресс США и штата в такой манере, что это ограничило сообщества, особенно расовые меньшинства и демократов, уменьшая их влияние на выборах пропорционально численности населения; 3) санкционированные ВС США ограничения демократии в деле *Husted v. A. Philip Randolph Institute* в форме поддержки законодательства штата Огайо, вводившего дискриминационные формы перерегистрации определенных категорий в избирательных списках. Наконец, республиканцы добились судебного пересмотра законодательства о финансировании кампаний – особенно в известном деле *Citizens United Case* (2010), которое открыло путь к неограниченным деньгам в политике США, выразив стремление заменить демократию «плутократией»<sup>1</sup>.

*В-шестых*, фактический отказ администрации Трампа от принципа нейтральности судов, выраженный в его заявлении о необходимости наполнить суды «реальными судьями и реальными правовыми суждениями», что ставит под вопрос их независи-

---

<sup>1</sup> Bindenagel C. How Republicans Rule the US via the Supreme Court // The Globalist. Rethinking Globalization. – 2018. – July. – Mode of access: <https://www.theglobalist.com/united-states-supreme-court-democracy/> (Accessed: 28.07.2019.)

мость<sup>1</sup>. В центре внимания оказалась политика селекции и номинации судей, позволившая обеспечить доминирование республиканцев и «выхолостить существовавшую столетия систему разделения властей США». При Трампе, как отмечают критики, процесс селекции судей «политизирован в беспрецедентной степени», что, с учетом пожизненного назначения судей, обеспечивает длительную устойчивость консервативного курса<sup>2</sup>. Назначение в Верховный суд США одиозного судьи Б. Кавено, сыгравшего важную роль в решении об отказе от пересчета голосов в штате Флорида, давшего победу Дж. Бушу-мл., завершило процесс его «комплектования» республиканцами. Трамп, полагают критики, очевидно, извлек уроки из Уотергейта, сознательно подрывая судебные расследования против него и стремясь окружить себя профессиональными юристами, позволяющими найти пробелы в конституционной защите, включая использование президентской власти для дискредитации Департамента юстиции и ФБР в собственных интересах<sup>3</sup>.

*В-седьмых*, кризис доверия к публичной администрации в связи с приостановлением официальных расследований по значимым уголовным делам о коррупции в сфере взаимоотношений политиков с менеджментом крупных корпораций. Офис правительственной этики, считает один из соучредителей Transparency International, «превращен в беззубый и всеми игнорируемый институт»<sup>4</sup>.

Таким образом, конституционная система сдержек и противовесов оказалась деформированной: по мнению одних, она уже

---

<sup>1</sup> Brettschneider C. Trump vs Constitution: A Guide // Politico Magazine. – 2016. – August. – Mode of access: <https://www.politico.com/magazine/story/2016/08/2016-donald-trump-constitution-guide-unconstitutional-freedom-liberty-khan-214139> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Richter S. Trump vs the U.S. Separation of Powers // The Globalist: Rethinking Globalization. – 2018. – September. – Mode of access: <https://www.theglobalist.com/donald-trump-democracy-constitution-demographics/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>3</sup> Bernstein J. Trump Trashes the Constitution. So Where are the Lawyers? // The American Prospect. – 2018. – May. – Mode of access: <https://prospect.org/article/trump-trashes-constitution-so-where-are-lawyers> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>4</sup> Vogel F. US: Drain the Swamp? Forget it! // The Globalist. Rethinking Globalization. – 2018. – August. – Mode of access: <https://www.theglobalist.com/chris-collins-corruption-ethics-democracy/> (Accessed: 28.07.2019.).

«полностью выхолощена»<sup>1</sup>, по мнению других, находится в стрессовой ситуации, но продолжает работать<sup>2</sup>. Ее функционирование, однако, отражает общие тенденции трансформации президентского режима.

### **Имперское президентство: эволюция формы и содержания**

В современной политической литературе констатируется обострение конфликта двух стратегий американской политики – демократической и великодержавной (имперской). Вопреки предшествующей традиции федерализма и взаимного сдерживания ветвей власти, в США, начиная с Эйзенхауэра, происходит усиление одной из них – создан мощный бюрократический аппарат, армия превратилась в постоянную и крупнейшую отрасль правительства, а президентская власть сконцентрировала чрезвычайно большие полномочия. В период холодной войны «имперское» начало получило перевес над демократическим, ведя к централизации власти (традиционно децентрализованной в рамках системы сильного федерализма и представительства локальных политических интересов), ее бюрократизации и милитаризации, сопровождавшейся последовательным усилением спецслужб (ЦРУ и Сил специальных операций), все менее контролировавшихся Конгрессом и все более оказывавшихся под контролем президентской власти. Уотергейтский кризис лишь выявил тренд и позволил проанализировать его, однако предпринятые в тот период изменения политической системы не позволили переломить его. Вопреки Конституции, не Конгресс, а именно президент играет ведущую

---

<sup>1</sup> Freedland J. The year of Trump has laid bare the US constitution's serious flaws // The Guardian. – 2017. – December. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/dec/30/trump-us-constitution-weakness-founding-fathers> (Accessed: 28.07.2019.); Richter S. Trump vs. the U.S. Separation of Powers // The Globalist: Rethinking Globalization. – 2018. – September. – Mode of access: <https://www.theglobalist.com/donald-trump-democracy-constitution-demographics/> (Accessed 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Ganesh J. The US Constitution is Working to Constrain Donald Trump // Financial Times. – 2018. – Mode of access: <https://www.ft.com/content/8522481a-fdf4-11e8-ac00-57a2a826423e> (Accessed: 28.07.2019.)

роль в определении судьбы международных договоров, начале и ведении войн, проведении спецопераций, причем эта роль может оказаться достаточно произвольна. Неоднократные попытки Конгресса сократить данные прерогативы президента имели ограниченный и непоследовательный характер [Vile, 2006]<sup>1</sup>.

К настоящему времени, считают критики, сложилась система «государства национальной безопасности», признаками которой стали милитаризация бюджета (увеличение его военной составляющей), вмешательство в конфликты в разных частях мира, рост влияния силовых структур, тайные операции, война с террором как способ легитимации власти, подъем популизма. Ключевое значение в этой трансформации имело введение администрацией Дж. Буша-мл. концепции «превентивного государства», введившей систему антидемократических практик с формальной целью защиты Конституции. В результате введения «Патриотического акта» и дополнявшей его государственной слежки, технологии которой были показаны Э. Сноуденом, сложилась ситуация релятивизации ряда норм о правах человека (арест и содержание под стражей предполагаемых террористов в досудебном порядке), укрепления силовых и разведывательных структур, включавшего возможность внесудебного применения насилия по приказу президента для подавления террористов за рубежом (использование военных дронов для «точечных убийств» предполагаемых террористов при Б. Обаме) [Neumann, Kauyem, 2005]<sup>2</sup>.

Тенденция к всеобъемлющей роли имперской власти сложилась постепенно, задолго до прихода Трампа. Однако новейший поворот в американской политике воспринимается как концентрированное выражение конфликта имперского и демократического начал. С одной стороны, Трамп лишь выразил, использовал и усилил имперский тренд (провозгласив популистские лозунги «Америка – на первом месте» и «Сделать Америку снова великой»). С другой стороны, подобное развитие событий (т.е. окончательное

---

<sup>1</sup> См. также: Darlington R. A Short Guide to the American Political System // Personal Blog. – 2018. – Mode of access: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Americanpoliticalsystem.html> (Accessed: 15.03.2019.)

<sup>2</sup> См. также: Engelhardt T. The United States was Failing Long Before Donald Trump: The American experiment in democracy may be coming to an unseemly end // The Nation. – 2018. – July. – Mode of access: <https://www.thenation.com/article/united-states-failing-long-donald-trump/> (Accessed: 28.07.2019.)

отделение имперского начала от демократического) может усилить кризис американской государственности как таковой, поскольку ее легитимирующей основой остается приверженность демократическим ценностям. В данной перспективе пессимистами не исключается даже возможность превращения США в несостоявшееся государство (failed state)<sup>1</sup>. Это ставит вопрос о месте президентской власти и текущих тенденциях ее развития.

Новыми тенденциями в американской политике, стимулирующими усиление президентской власти, стали: размывание политического центра и утрата связи истеблишмента со средним классом, ведущая к потере традиционными партиями электоральной поддержки; рост поляризации электората по социальным, национальным и экономическим вопросам, выражающейся в массовых акциях прямого действия и агрессивности крайних групп<sup>2</sup>; трансформация партийной системы, включающая, с одной стороны, усиление идеологической мобилизации и лояльности избирателей (в том числе straight-ticket voting)<sup>3</sup>, с другой – рост поляризации внутри двух крупнейших партий, фактически приведшей к расколу на умеренное и радикальное крылья в них. Этот конфликт проецируется на американскую политическую элиту, охватывая разногласия по всем принципиальным вопросам национальной идентичности, экономики, внутренней и внешней политики [Abramowitz, 2018], борьбу традиционного истеблишмента («глубинного государства») с новым президентом и его окружением [Corsi, 2018], противостояние ветвей власти, и даже острый внутренний конфликт в администрации Белого дома [Woodward, 2018].

Решение проблемы может быть найдено в новом типе имперского президентства, связанного с формированием популист-

---

<sup>1</sup> Engelhardt T. The United States was Failing Long Before Donald Trump: The American experiment in democracy may be coming to an unseemly end // The Nation. – 2018. – July. – Mode of access: <https://www.thenation.com/article/united-states-failing-long-donald-trump/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Bott U. US: There is Always Hope // The Globalist. Rethinking Globalization. – 2018. – April. – Mode of access: <https://www.theglobalist.com/united-states-republicans-democrats-democracy/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>3</sup> McRainey M. Political Polarization paved way for Trump, will continue into 2020 race // Emory Report. – 2018. – June. – Mode of access: [https://news.emory.edu/stories/2018/06/er\\_abramowitz\\_great\\_alignment/campus.html](https://news.emory.edu/stories/2018/06/er_abramowitz_great_alignment/campus.html) (Accessed: 28.07.2019.)

ского лидерства и поиском «сильной руки»<sup>1</sup>. Возникший вакуум власти, следуя данной логике, был заполнен «популистским плутократом» Трампом<sup>2</sup>, сама личность которого остается значимым фактором поляризации в американской политике<sup>3</sup>. В крайней форме этот тезис формулируется в стиле теории заговора: Трамп – инструмент в руках Путина, который располагает компроматом на американского президента<sup>4</sup>. Трамп, по мнению оппонентов, плохо понимает Конституцию и принцип разделения властей, задачи президента и управления страной. Перейдя в политику из управления бизнесом, он одержим манией контроля и стремится поставить под него всех – судей, бюрократов и законодателей, тяготея к авторитарным методам управления<sup>5</sup>.

### **Новейшая фаза имперского президентства: прерогатива, указное право и чрезвычайные полномочия**

Спор о содержании текущей фазы имперского президентства вращается вокруг трех традиционно значимых конфликтных областей в отношениях Конгресса и президента: конституционные прерогативы, указное право и чрезвычайные полномочия.

---

<sup>1</sup> Chait J. The True Purpose of Trumpism // The National Interest. – 2017. – February. – Mode of access: <http://nymag.com/intelligencer/2017/02/the-true-purpose-of-trumpism.html> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Richter S. Bott U. The Incredible Cowardice of the Democrats // The Globalist. Rethinking Globalization. – 2018. – July. – Mode of access: <https://www.theglobalist.com/united-states-democrats-republicans-democracy/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>3</sup> Tyson A. America's Polarized views of Trump Follow years of growing political partisanship // Pew Research Center. – 2018. – November. – Mode of access: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/14/americas-polarized-views-of-trump-follow-years-of-growing-political-partisanship/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>4</sup> Blake A. Vladimir Putin's goal was to destabilize the United States. He's succeeding // Washington Post. – 2018. – August. – Mode of access: <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2018/08/04/vladimir-putins-goal-was-to-destabilize-the-united-states-hes-succeeding/?noredirect=on> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>5</sup> Schlesinger R. The Constitution Strikes Back // US News Civic. – 2017. – February. – Mode of access: <https://www.usnews.com/opinion/thomas-jefferson-street/articles/2017-02-10/donald-trump-is-annoyed-that-the-constitution-makes-presidential-hard> (Accessed: 28.07.2019.)

*Во-первых*, представлены взаимоисключающие трактовки смысла основополагающих конституционных норм. Примером конфликтной интерпретации конституционных норм Конгрессом и президентом служит дискуссия о смысле XIV поправки к Конституции США, принятой после Гражданской войны (1868) и вводящей ряд фундаментальных основ конституционного строя – о равной защите прав (*equal protection of the laws*) и должной судебной процедуре (*due process*), которые суды интерпретировали очень широко для преодоления наследия рабства, сегрегации и дискриминации различных групп общества. Идея отмены поправки или ее новой трактовки была выдвинута республиканцами как ответ на миграционный вызов, в связи с приближением каравана мигрантов из стран Латинской Америки и посылкой войск (по указу президента) для их сдерживания на границе с Мексикой<sup>1</sup>.

Вопреки точному смыслу поправки, закрепленному решением Верховного суда 1898 г. (*United States v. Wong Kim Ark*), администрация Трампа предложила ее новую интерпретацию, граничащую с пересмотром, и основанную на трактовке субъекта юрисдикции: мигранты должны легально проживать в США до того, как их детям будет предоставлено право гражданства на основании поправки. Статус детей нелегальных (незарегистрированных) иммигрантов равен статусу первопоселенцев – колонистов, прибывших в США на корабле Мейфлауэр, а потому они должны быть изъяты из-под действия конституционной поправки, предоставляющей гражданство в силу рождения, и находиться исключительно под действием Иммиграционного кодекса (имеющего репрессивный характер в отношении мигрантов). Гарантии XIV поправки, следовательно, не относятся к тем, кто въехал в страну нелегально (для рождения ребенка), а их детей следует выслать обратно, не исключая разделения семей. При определенных условиях данная инициатива может быть проведена в виде новой поправки, судебной ее интерпретации либо правоприменительной

---

<sup>1</sup>Farias C. No, President Trump Can't Strike Birthright Citizenship out of the Constitution // *The Intelligencer: The New York Magazine*. – 2018. – October. – Mode of access: <http://nymag.com/intelligencer/2018/10/trump-birthright-citizenship-constitution.html> (Accessed: 28.07.2019.)

практики, основанной на широкой трактовке прерогативы и делегированных полномочий<sup>1</sup>.

Предмет спора, следовательно, состоит не только в отношении к поправке (и принципу равной защиты прав), но и определении того, насколько законодатель, исполнительная власть и правоприменительная практика могут вторгаться в интерпретацию ее смысла: если для оппонентов Трампа его предложение есть расизм и подрыв Конституции, то для сторонников – стремление урегулировать сложную ситуацию с мигрантами, уточнив «неясность» в языке текста поправки<sup>2</sup>. Эта дискуссия уже привела к постановке парадоксального вопроса – «может ли президент изменить конституцию»?<sup>3</sup>

*Во-вторых*, обсуждаются границы указного права. Важным атрибутом политической системы США является право президентов издавать исполнительные указы (executive orders), статус которых почти равен федеральным законам. Указное право существует традиционно: оно использовалось еще А. Линкольном (он ввел указом эмансипационную прокламацию, положив конец рабству), Ф. Рузвельтом (начал таким образом войну после нападения на Перл-Харбор). Но значение данного инструмента возрастает начиная с 1970-х годов (Б. Обама указом ввел Акт о реформе медицинской страховки).

Использование Трампом указного права включает ряд новых характеристик: во-первых, охватывает очень широкий круг вопросов как внешней, так и внутренней политики (предоставление гражданства по рождению, запрет на въезд мигрантов, возведение стены, посылка войск), во-вторых, отличается высокой интенсивностью в пересмотре предшествующих указов (например, отмена медицинской реформы Обамы), в-третьих, по принципиальным вопросам рассматривается оппонентами как нарушающее Консти-

---

<sup>1</sup> Benen S. Trump Questions the Legality of the Constitution // MSNBC. – 2019. – August. – Mode of access: <http://www.msnbc.com/rachel-maddow-show/trump-questions-the-legality-the-constitution> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Bowman M. Trump, Birthright, Citizenship and the US Constitution // Voanews. – 2018. – November. – Mode of access: <https://www.voanews.com/a/donald-trump-birthright-citizenship-us-constitution/4638763.html> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>3</sup> Sigafoos S. Can the President Change the US Constitution? // The Morning Call. – 2018. – October. – Mode of access: <http://touch.mcall.com/#section/1/article/p2p-109518410/> (Accessed: 28.07.2019.)

туцию<sup>1</sup>. Указы президента в области внешней политики и обороны стали предметом текущих дебатов ввиду угрозы Трампа развязать ядерную войну с целью «полностью уничтожить» Северную Корею и Иран, заставив Конгресс задуматься о монопольном контроле президента над «ядерной кнопкой». Некоторые говорят даже о «диктаторских указах» Трампа, сравнивая их с указами Эрдогана или фетвами иранских аятолл<sup>2</sup>. Основным методом определения конституционности указов и их пересмотра становится обращение оппонентов в суды<sup>3</sup>. Трамп продолжает традицию указного права, но доводит ее до высшего предела и оспариваемой конституционности.

*В-третьих*, представлен острый конфликт ветвей власти по вопросу чрезвычайных полномочий президента, которые никак не отражены в Конституции. С целью обойти запрет Конгресса на выделение дополнительных средств из федерального бюджета для строительства стены с Мексикой (одно из важных предвыборных обещаний), Трамп ввел чрезвычайное положение (2019), позволяющее сделать это, использовав National Emergence Act of 1976.

Оппоненты Трампа расценили введение «национального чрезвычайного положения» 2019 г. как антиконституционную акцию – «фальшивое чрезвычайное положение» (a fake national emergency), ввиду отсутствия предусмотренных законом реальных причин его введения. Они призвали к отмене «незаконной декларации (unlawful declaration) о кризисе, которого не существует», заявив, что Конгресс «не может позволить президенту разорвать Конституцию в клочья», и пообещав оспорить в суде вопиющее злоупотребление полномочиями (an outrageous abuse of power) со

---

<sup>1</sup>Brantley M. Trump suggests attempt to nullify US Constitution // Arkansas Times. – 2018. – October. – Mode of access: <https://www.arktimes.com/Arkansas-Blog/archives/2018/10/30/trump-plans-to-attempt-to-nullify-us-constitution> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup>Tisdall S. American Democracy is in Crisis, and not just because of Trump // The Guardian. – 2018. – August. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/07/american-democracy-crisis-trump-supreme-court> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>3</sup>Ulrich L. Trump and the Constitution: A year in review and our coverage // National Constitutional Center. – 2018. – January. – Mode of access: <https://constitutioncenter.org/blog/trump-and-the-constitution-a-year-in-review-and-our-coverage> (Accessed: 28.07.2019.)

стороны президента и его администрации<sup>1</sup>. Демократы единодушно говорили об «огромном нарушении конституции»<sup>2</sup> путем «узурпации» президентом эксклюзивной власти Конгресса по финансовым вопросам и контролю над расходами<sup>3</sup>. Но эту оценку поддержала и часть видных деятелей Республиканской партии – популярный губернатор Мэриленда Л. Хоган<sup>4</sup> и сенатор М. Рубио, заявивший, в частности, что «никакой кризис не оправдывает нарушения Конституции»<sup>5</sup>. Основной стратегией противодействия президентской власти в этом вопросе признается обращение в Верховный суд (ранее отвергший аналогичную инициативу Г. Трумэна в деле *Youngstown Sheet and Tube v. Sawyer* 1952 г.)<sup>6</sup>. Вопрос о судебном обжаловании декларации чрезвычайного положения, надежды на которое возлагали демократы (ссылаясь на опыт Уотергейта), не вызвал, однако, опасения у юристов Трампа, заявившего, что «мы будем очень успешны в суде»<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup>Foran C. Donald Trump is the real national emergency // CNN. – 2019. – February. – Mode of access: <https://edition.cnn.com/2019/02/15/politics/national-emergency-declaration-democrats/index.html> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup>Ahmann T. Top Democrats say Trump is shredding Constitution with emergency declaration // Reuters. – 2019. – February. – Mode of access: <https://www.reuters.com/article/us-usa-shutdown-democrats/top-democrats-say-trump-is-shredding-constitution-with-emergency-declaration-idUSKCN1Q423R> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>3</sup>Belmonte A. Trump Declares National Emergency Over Border Wall // Yahoo Finance. – 2019. – February. – Mode of access: [https://www.yahoo.com/?err=404&err\\_url=https%3A%2F%2Ffinance.yahoo.com%2Fnews%2Ftrump-national-emergency-violation-constitution-225336204](https://www.yahoo.com/?err=404&err_url=https%3A%2F%2Ffinance.yahoo.com%2Fnews%2Ftrump-national-emergency-violation-constitution-225336204) (Accessed: 28.08.2019.)

<sup>4</sup>Will G.F. Trump trashing the Constitution. Larry Hogan shows how Republicans should respond // Washington Post. – 2019. – February. – Mode of access: [https://www.washingtonpost.com/opinions/trump-is-trashing-the-constitution-larry-hogan-shows-how-republicans-should-respond/2019/02/20/4ec466b0-346b-11e9-a400-e481bf264fde\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/trump-is-trashing-the-constitution-larry-hogan-shows-how-republicans-should-respond/2019/02/20/4ec466b0-346b-11e9-a400-e481bf264fde_story.html) (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>5</sup>Lemongello S., Sentinel O. Rubio on Trump emergency Declaration // Touch. – 2018. – Mode of access: <http://touch.orlandosentinel.com/#section/-1/article/p2p-112865265/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>6</sup>Chemerinsky E. Trump's Emergency Action: Unlawful and Unconstitutional // The American Prospect. – 2019. – February. – Mode of access: <https://prospect.org/article/trumps-emergency-action-unlawful-and-unconstitutional> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>7</sup>The Associated Press Staff. Dems say Trump's emergency declaration will «shred the Constitution» // Global News. – 2019. – February. – Mode of access: <https://globalnews.ca/news/4965583/trump-national-emergency-declaration-democrats-constitution/> (Accessed: 28.07.2019.)

Введение Трампом чрезвычайного положения получило в демократической прессе интерпретации, прямо указывающие на эрозию принципа разделения властей: оно предстает как очередная попытка захвата власти одной из ее ветвей – исполнительной (New York Times); стремление президента «протестировать границы своей исполнительной власти» – «злоупотребление исполнительной властью, делегированной конгрессом, которое означает создание кризиса безопасности, а не выполнение обещаний, данных в ходе избирательной кампании» (misuse of the emergence power delegated by Congress, Security crisis) (Wall Street Journal); создание «нового негативного прецедента, о котором республиканцы пожалеют» (Los Angeles Times); попытка президента компенсировать законодательное поражение в вопросе медицинской страховки в 2017 г. для сохранения своей социальной базы (NBC News); «трагическая ошибка, сделанная избирателями 8 ноября 2016 г.» (The Guardian); «опасная атака на демократию», поскольку введение национального ЧП есть «оружие автократов» (State), наконец, как введение новой имперской фазы – «A new imperial phase» (Washington Post)<sup>1</sup>. Ключевой вопрос – предпринята эта акция в соответствии с конституцией или имеет место опасный прецедент «захвата власти» («Power Grab») для удовлетворения жажды власти президентом (power-hungry president)?<sup>2</sup>

Таким образом, сформулирована реальная дилемма имперского президентства США: остается ли данный институт в конституционном поле или движется в направлении авторитаризма и личной власти?

---

<sup>1</sup> Обзор прессы: Nancy Pelosi Speaker House. Trump Violates Constitution and Undermines America's Safety with Emergency Declaration // Speaker House. – 2019. – February. – Mode of access: <https://www.speaker.gov/newsroom/21519-3/> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Holowchak M.A. «National Security Crisis» or «Power Grab»? // Columbian College of Arts and Sciences. History News Network. – 2019. – February. – Mode of access: <http://hnn.us/article/171291> (Accessed: 28.07.2019.)

## Границы юридической и политической ответственности президента

В ситуации острого противостояния сторонников и противников Трампа тема ответственности президента заняла центральное место в политической повестке. Выяснилось, однако, что Конституция и законодательство США оказались чрезвычайно неопределенными в вопросах юридической ответственности президента, обычно становящихся предметом четкого регулирования. Совокупность этих вопросов отражает наиболее конфликтные области функционирования президентской формы правления.

*Во-первых*, возможность импичмента по результатам расследования комиссий Конгресса. В связи с созданием Комиссии спецсоветника Р. Мюллера о вмешательстве России в выборы 2016 г. был сформулирован блок вопросов о том, может ли это расследование завершиться уголовным преследованием президента (за предполагаемый сговор штаба Трампа с иностранной державой и воспрепятствование правосудию – «obstruction of justice» в виде отставки директора ФБР Дж. Коми); в случае утвердительного ответа – могут ли эти обвинения быть выдвинуты конституционно; могут ли результаты расследования вести к процедуре включения Конгресса согласно положению об импичменте и если так, то как этот процесс может быть конституционно инициирован; наконец, необходимо ли принятие Конгрессом специального законодательства, ограждающего руководителя комиссии от возможной отставки президентом [The Constitution demands it... 2018]<sup>1</sup>. Затронут вопрос о том, может ли президент в случае негативного для него итога расследования использовать право помилования в отношении самого себя (как он сделал это в отношении шерифа Аризоны, который был найден виновным в уголовно наказуемом поведении за его методы допроса нелегальных иммигрантов)?

*Во-вторых*, конфликт интересов: может ли президент, не нарушая Конституцию, продолжать заниматься бизнесом, находясь в должности и получать от этого определенные выгоды и преиму-

---

<sup>1</sup> См. также: Ulrich L. Trump and the Constitution: A year in review and our coverage // National Constitutional Center. – 2018. – January. – Mode of access: <https://constitutioncenter.org/blog/trump-and-the-constitution-a-year-in-review-and-our-coverage> (Accessed: 28.07.2019.)

щества? Вопрос этот регулируется положением Конституции о доходах, выгодах и преимуществах должностных лиц, которые разделяются на полученные внутри и вне страны (*foreign and domestic emoluments clauses*). Оппоненты утверждают, что Трамп нарушил эти нормы, сохранив после вступления в должность свою глобальную бизнес-империю и отказавшись отменить свои бизнес-проекты, вложения и другие частные предприятия, тем самым получая выгоду как от официального статуса (*official benefit*), так и личную выгоду (*private benefit*) от частных предприятий<sup>1</sup>, не говоря о нарушениях этики (*unethical conduct*) в виде назначения родственников на ключевые государственные посты или выплат любовницам из денег налогоплательщиков<sup>2</sup>. Президентская сторона доказывает, что единственный смысл данного конституционного положения – это взятка, полученная от иностранного государства и, следовательно, оно не распространяется на обычную бизнес-деятельность президента. Отдельная сторона проблемы – применимы ли этические нормы, регулирующие поведение чиновников, к президенту, или оценка его действий должна опираться исключительно на юридические нормы?

*В-третьих*, границы административных полномочий президента. В какой мере предпринятый Трампом пересмотр международных торговых договоров и дерегуляция административных структур управления промышленностью соответствует его конституционным полномочиям? Если одни юристы отвергают конституционность таких действий, то другие считают, что президент во взаимодействии с Конгрессом может аннулировать некоторые постановления или регулирующие агентства в рамках разделения властей<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Kende M. Is Trump Profiting from his office in Violation of the Constitution? // The Conversation. – 2018. – August. – Mode of access: <http://theconversation.com/is-trump-profiting-from-his-office-in-violation-of-the-constitution-judge-allows-emoluments-case-to-move-ahead-80868> (Accessed: 28.07.2019.)

<sup>2</sup> Blumenthal R. Trump Thumbs Nose at Constitution // Courant. – 2018. – October. – Mode of access: <https://www.courant.com/opinion/op-ed/hc-op-blumenthal-trump-not-above-law-20181004-story.html> (Accessed: 28.07. 2019.)

<sup>3</sup> Ulrich L. Trump and the Constitution: A year in review and our coverage // National Constitutional Center. – 2018. – January. – Mode of access: <https://constitutioncenter.org/blog/trump-and-the-constitution-a-year-in-review-and-our-coverage> (Accessed: 28.07.2019.)

*В-четвертых*, оказался неясен статус оригинальных публичных заявлений президента и формы их выражения. Использование Трампом Твиттера в качестве инструмента коммуникации с обществом заставило юристов задуматься о том, в какой мере его твиты могут быть интерпретированы судами как официальные заявления, и не противоречит ли Первой поправке практика блокирования Трампом некоторых пользователей из его Твиттера после критических замечаний в его адрес. А в какой – представляют лишь выражение его персонального мнения?

*В-пятых*, возник ряд сложных вопросов, связанных с обсуждением перспектив отстранения президента от власти. Критическая оценка слов, действий и поведения Трампа, вызвавшая озабоченность оппонентов, стимулировала дискуссию о возможности недобровольного отстранения президента в рамках процедур, предусмотренных XXV поправкой в силу «неспособности выполнять полномочия и обязанности его должности». Однако возможности определения «неспособности президента» не прояснены, а сама она есть политический вопрос, затрагивающий процедуры отстранения и обеспечения преемственности власти<sup>1</sup>.

Данная дискуссия демонстрирует трудности юридического определения границ ответственности президента в ключевых областях деятельности. Фактически единственным реальным инструментом его отстранения, признают оппоненты, остается импичмент [The Constitution demands it... 2018], однако его практическая реализация невозможна в условиях политически расколотого Конгресса.

## Заключение

Принципиальной особенностью Конституции США, основанной на англосаксонской правовой традиции и закреплённой ею классической президентской форме правления, является то, что многие параметры системы разделения властей представлены

---

<sup>1</sup>Ulrich L. Trump and the Constitution: A year in review and our coverage // National Constitutional Center. – 2018. – January. – Mode of access: <https://constitutioncenter.org/blog/trump-and-the-constitution-a-year-in-review-and-our-coverage> (Accessed: 28.07.2019.)

очень кратко, неопределенно или вообще не зафиксированы, а ключевое значение в ее функционировании приобретают экстраконституционные источники правового регулирования – конвенциональные нормы, судебная интерпретация и практика политических институтов.

Данный механизм может бесперебойно функционировать лишь при сохранении ряда условий – стабильности социального консенсуса, принятии участниками политического процесса единых «правил игры» и нейтральной судебной власти, способной выступать беспристрастным арбитром в споре. Однако в условиях расколотого и поляризованного общества, когда эти инструменты утрачивают адекватную роль, велика опасность дестабилизации системы по линии конфликта ветвей власти и «конституционной» узурпации полномочий одной из них.

Институт имперского президентства, даже формально имеющий чрезвычайно большой объем полномочий, использует переломную ситуацию для последовательного неформального расширения трактовки своих прерогатив – указного права, чрезвычайных и делегированных полномочий в области внешней и внутренней политики. Новая фаза имперского президентства, представленная администрацией Трампа, доводит эту логику до предела, ставя вопрос о качественном изменении американской политической системы и перспективах ее защиты от недемократической трансформации. Суждено ли США подтвердить известный статистический вывод, что демократические системы исторически существуют в среднем не более 200 лет?

### Список литературы

- Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. – Берлин; М.: Директ-Медиа, 2015. – 733 с.
- Abramowitz A.I.* The Great alignment: race, party transformation, and the rise of Donald Trump. – N.Y.: Yale Univ. Press, 2018. – 216 p.
- Corsi J.R.* Killing the deep state: the fight to save President Trump. – N.Y.: Humanix Books, 2018. – 242 p.
- The Constitution demands it: the case for the impeachment of Donald Trump / R. Fein, J. Bonifaz, B. Clemens, J. Nichols. – N.Y.: Melville House, 2018. – 183 p.
- Heymann P.B., Kayyem J.N.* Protecting liberty in the age of terror. – Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005. – 160 p.

- Kahn R., Kersch K.* The Supreme Court and American political development. – Lawrence: Kansas Univ. Press, 2006. – 504 p.
- Medushevsky A.N.* Russian constitutionalism: historical and contemporary development. – London; N.Y.: Routledge, 2006. – 276 p.
- Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P.* Presidentialism // Handbook of comparative constitutional law / ed. by Rosenfeld M., Sajo A. – Oxford: Oxford univ. press, 2012. – DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0031>
- Sartori G.* Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes. – London: Palgrave, 2002. – 217 p.
- Schlesinger A.M.* The imperial presidency. – Boston: Houghton Mifflin Company, 1973. – 505 p.
- Tushnet M.* Taking the Constitution away from the courts. – Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1999. – 242 p.
- Vile J.R.* A Companion to the United States Constitution and its amendments. – Westport: Praeger, 2006. – 352 p.
- Woodward B.* Fear: Trump in the White House. – N.Y.: Simon and Schuster, 2018. – 448 p.

**A.N. Medushevsky\***

### **The imperial presidency:**

### **How Trumpism changes the political system of USA**

*Abstract.* In a framework of the general typology of presidential regimes the classic American model of presidential system of government traditionally played the role of an ideal type and an instructive pattern as based on the strict separation of power's principle, to be more compatible with democratic values and institutes, and having possibility to avoid the authoritarian backslide of the presidential rule in other regions of the world. But how this system could function in a new dramatic situation of the deep value conflict, divided society, growing political polarization and partisan interpretations of the basic constitutional norms as demonstrated after the US presidential elections of 2016?

Having in mind this dilemma the author sketches the role of the current constitutional debates in American society, the evolving deformation of the checks and balances system showing the shifting balance of power relations under the Imperial presidency new modification regarding such issues as the US president's prerogatives, executive orders and emergency declarations. Among the important author's conclusions is the idea that in a new cultural and political situation the formally effective methods of the extralegal regulation could be used by the presidential power for the potentially undemocratic transformation of the American political system.

---

\* **Andrey Medushevsky**, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: [amedushevsky@mail.ru](mailto:amedushevsky@mail.ru)

*Keywords:* USA Constitutional debates; Presidential system of government; US Imperial presidency; checks and balances system; US Supreme court jurisprudence; US president's prerogatives; executive orders; emergency declarations; Donald Trump administration.

*For citation:* Medushevsky A.N. The Imperial Presidency: How Trumpism Changes the Political System of USA. *Political science (RU)*. 2019, N 2, P. 284–311. <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.12>

## References

- Abramowitz A.I. *The Great alignment: race, party transformation, and the rise of Donald Trump*. N.-Y.: Yale Univ. Press, 2018, 216 p.
- Corsi J.R. *Killing the deep state: the fight to save President Trump*. N.-Y.: Humanix Books, 2018, 242 p.
- Fein R. et al. *The Constitution demands it: the case for the impeachment of Donald Trump*. N.-Y.: Melville House, 2018, 183 p.
- Heymann P.B., Kayyem J.N. *Protecting liberty in the age of terror*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005, 160 p.
- Kahn R., Kersch K. *The Supreme Court and American political development*. Lawrence: Kansas Univ. Press, 2006, 504 p.
- Medushevsky A.N. *Comparative constitutional law and political institutes*. Berlin, Moscow: Direct-Media, 2015, 733 p. (In Russ.)
- Medushevsky A.N. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. London, N.-Y.: Routledge, 2006, 276 p.
- Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P. Presidentialism. In: *Handbook of comparative constitutional law*. Ed. by Rosenfeld M., Sajo A. Oxford: Oxford univ. press, 2012. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0031>
- Sartori G. *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*. London: Palgrave, 2002, 217 p.
- Schlesinger A.M. *The imperial presidency*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1973, 505 p.
- Tushnet M. *Taking the Constitution away from the courts*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1999, 242 p.
- Vile J.R. *A Companion to the United States Constitution and its amendments*. Westport: Praeger, 2006, 352 p.
- Woodward B. *Fear: Trump in the White House*. N.-Y.: Simon and Schuster, 2018, 448 p.