

УДК 342.41

С.С. Косихина

ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ XXV ПОПРАВКИ К КОНСТИТУЦИИ США

В статье рассматривается существенный для обеспечения стабильности института главы государства США вопрос о преемственности президентской власти в контексте XXV поправки к конституции, исследуются содержащиеся в ней пробелы и предлагаются подходы к их устранению.

Ключевые слова: США, конституция, поправка, неспособность, президент, вице-президент.

LEGAL IMPLICATIONS OF THE XXV AMENDMENT TO THE US CONSTITUTION

The article deals with the issue of continuity of presidential power that is fundamentally important to ensure the stability of the institution of the head of state in the context of the XXV amendment to the constitution, explores the gaps contained in it and suggests approaches to eliminate them.

Key words: USA, constitution, amendment, inability, president, vice president.

Конституция США, принятая в 1787 г. и действующая по настоящее время, обладает ярко выраженным качеством стабильности. За 232 года ее существования в нее внесено лишь 27 поправок. Тем самым подтверждается целесообразность и универсальный характер основного закона США. Однако и в этом, на первый взгляд, безупречном документе остаются пробелы и нерешенные вопросы. В частности, это вопрос о преемственности института президентской власти в контексте категории «неспособность» («disability»), введенной в оборот XXV поправкой, принятой в 1965 г. и ратифицированной в 1967 г.

В разд. 1 ст. II конституции говорится: «В случае отстранения Президента от должности или его смерти, отставки либо неспособности осуществлять полномочия и обязанности названной должности таковые переходят к вице-президенту; в случае отстранения, смерти, отставки или неспособности как Президента, так и вице-президента Конгресс может принять закон, указывающий, какое должностное лицо будет действовать в качестве Президента; такое должностное лицо выполняет таковые («the same»), пока не устранена причина неспособности Президента выполнять свои обязанности или не избран новый Президент» [1]. По мнению американского специалиста в области конституционного права Р. Джилберга (R. Gilbert), приведенная конституционная формулировка ставит три важных вопроса.

Во-первых, что означает слово «таковые»? Оно относится к президентской должности в целом или только к полномочиям и обязанностям президента? Разница между ними значительная; если полномочия и обязанности президента переходят к вице-президенту, вице-президент лишь исполняет обязанности президента.

Во-вторых, что подразумевается под неспособностью? Кто и как ее будет определять? То же относится и к обратной ситуации – констатация факта преодоления состояния «неспособности».

В-третьих, конституция фиксирует три постоянно действующих фактора, при которых президент может покинуть пост: отстранение, смерть, отставка. К ним добавляется один, временный – неспособность. Наследование вице-президентом должности президента при наличии любого из них оставляет открытым вопрос: может ли президент, признанный «неспособным», после преодоления указанного состояния вернуться к должности? [2].

Впервые «размытость» конституционных формулировок в вопросе о преемственности должности президента дала о себе знать в 1841 г. в связи с неожиданной смертью президента Г. Гаррисона. Вице-президенту Дж. Тайлеру удалось настоять, что он будет президентом, а не исполняющим обязанности президента [3]. Против этого последовали многочисленные возражения со стороны членов Конгресса [4]. Доводы в пользу признания Дж. Тайлера президентом привел сенатор от штата Огайо У. Аллен. Он указал, что различие между президентом и исполняющим обязанности президента имеет решающее значение. В случае временной нетрудоспособности, утверждал У. Аллен, выздоровевший действующий президент может забрать у исполняющего обязанности президента, но не у президента. Смерть, в отличие от временной нетрудоспособности, является «постоянным и конечным фактором» [4]. Конгресс прекратил дискуссию и признал Тайлера президентом, что не спасло его от прозвища «Ваша Случайность» [6].

Тем самым был сформирован конституционный обычай: президентская вакансия, возникшая вследствие перманентного и окончательного фактора, замещается вице-президентом, который становится президентом, а не исполняющим обязанности президента.

Юридически невнятный вопрос о временной передаче президентских полномочий длительное время оставался нерешенным. Трагикомический оттенок он приобрел во время президентства В. Вильсона. Указанному сюжету посвящена статья американского историка Дж. Коннора (J. Connor) «Большая ложь: 17 месяцев без президента» с примечательным подзаголовком «После инсульта Вудро Вильсона его жена и врач управляли страной» [7].

В 1965 г. Конгресс занялся этим вопросом, приняв XXV поправку к конституции. Ею предусматриваются четыре важных положения.

Во-первых, закрепляется прецедент Тайлера. Тем самым регулирование, ранее осуществлявшееся на основе конституционного обычая, приобрело статутное оформление.

Во-вторых, новшеством стало наделение президента правом назначать вице-президента с согласия обеих палат Конгресса, если этот пост окажется вакантным [8]. С учетом того, что подобная ситуация в американской истории возникала 18 раз, она рассматривалась как типологическая и требующая разрешения. Тем не менее, 2-й раздел XXV поправки замалчивает сюжет, связанный с неспособностью вице-президента исполнять обязанности. Вне поля зрения остался «вопрос о президентской неспособности, во время которой вице-президент исполняет обязанности президента, а вице-президентская позиция остается незанятой» [9].

В-третьих, в XXV поправке нет юридической квалификации понятия «неспособность». 3-й и 4-й ее разделы предлагают два метода, посредством которых таковая определяется. В частности, 3-й раздел позволяет президенту информировать Конгресс, что по какой-либо причине он [президент] не может осуществлять свои полномочия, и назначить вице-президента исполняющим обязанности президента. Когда президент решит возобновить должностные полномочия и обязанности, он сообщает Конгрессу об этом факте, и полномочия и обязанности автоматически ему возвращаются [10].

Указанная модель была апробирована Р. Рейганом накануне предстоящей ему хирургической операции. В письме на имя председателя Сената pro tempore Строма Турмонда (Strom Thurmond) от

14 июля 1985 г. он писал: «Мне предстоит операция, в течение которой я ненадолго и временно буду не в состоянии исполнять конституционные полномочия и обязанности президента Соединенных Штатов. В ходе консультации с моим адвокатом и генеральным прокурором я помнил о положениях XXV поправки к конституции и неопределенности ее применения в отношении таких кратких и временных периодов недееспособности. ...в соответствии с моей давней договоренностью с вице-президентом Джорджем Бушем и не намереваясь создавать прецедент, обязывающий любого, кто имеет привилегию занимать этот пост в будущем, я определил..., что вице-президент Джордж Буш должен выполнять полномочия и обязанности вместо меня, начиная с введения мне анестезии. Я сообщу вам и вице-президенту, когда решу, что могу возобновить выполнение конституционных обязанностей президента» [11].

В-четвертых, 4-й раздел допускает принудительную передачу президентской власти по инициативе «вице-президента и большинства высших должностных лиц исполнительных департаментов либо другого такого органа, который Конгресс может законом предусмотреть» [12]. При этом они должны информировать Конгресс, что президент не может осуществлять свои полномочия. Вице-президент становится исполняющим обязанности президента.

Если же президент указывает, что намерен вернуться к должности, ему нужно сообщить Конгрессу об этом факте. В ситуации оспаривания возникшей ситуации вице-президентом, министрами или созданным Конгрессом органом Конгресс должен решить проблему в период, не превышающий 23 суток. Поправка предлагает повышенные требования к большинству голосов в каждой из палат – 2/3. Если таковые результаты голосования удалось обеспечить, то принимается решение, что президент «...не в состоянии осуществлять полномочия и обязанности своей должности, вице-президент продолжает осуществлять таковые в качестве исполняющего обязанности президента» [13]. Если требуемое большинство голосов не собрано, «президент вновь возобновляет осуществление полномочий и обязанностей своей должности» [14].

Непонятен механизм 4-го раздела XXV поправки: как министры («высшие должностные лица исполнительных департаментов») могут объявить президента «неспособным», если он имеет право отстранить их от должности в любой момент?

Очевидно, что XXV поправка сняла ряд юридически неопределенных проблем, связанных с правопреемством института главы государства и внесла весомый вклад в конституционный строй Соединенных Штатов. Однако она оставила много нерешенных вопросов: президенты не рискуют признавать любую серьезную «неспособность», так как опасаются, что признание приведет к сокращению их власти и падению престижа; по-прежнему отсутствует юридическая квалификация «неспособности»; не определен круг субъектов, правомочных ее определять (кроме высших должностных лиц государства), и др. XXV поправка не в полной мере обеспечивает гарантии граждан США от президента-инвалида (ментального или физического), который либо отказывается удостоверить свою неспособность, либо не может этого сделать по причине физического или психического нездоровья.

Хотя в 4-м разделе указывается круг лиц, правомочных инициировать президентскую неспособность, не существует четкого мандата для получения медицинских фактов, необходимых для принятия обоснованного решения. Заявление о неспособности влечет за собой прежде всего суждение относительно нарушения интеллекта, которое является медицинским вопросом. В то же время оно выходит за пределы врачебной сферы, не позволяющей определять влияние такого ухудшения на профессиональные показатели.

Президентская комиссия по констатации факта ухудшения здоровья, частично укомплектованная врачами, отобранными до создания новой администрации и разделенными поровну между партиями, дала бы вице-президенту объективное второе мнение, если здоровье президента окажется под вопросом. Поскольку XXV поправка определяет «такой другой орган, который Конгресс должен

по закону предусмотреть» [15] для участия в этом процессе, нет необходимости в пересмотре ее формулировок.

1. Конституция Соединенных Штатов Америки. – URL.: <https://avalon-law.ru/?p=92>.
2. Gilbert, R.E. Presidential Disability and the Twenty-Fifth Amendment: The Difficulties Posed By Psychological Illness // *Fordham Law Review*. – 2011. – Vol. 79. – P. 44. – URL.: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4692&context=flr>.
3. The letters and times of the Tylers / ed. By L.G. Tyler. – Richmond, VA.: Whittet& Shepperson, 1885. – V. 2. – P. 13. – URL.: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=cool.ark:13960/t2m623g9m;viw=1up;seq=1>.
4. Congressional Globe, 27th Congress, 1st Session. – P. 4. – URL.: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=1lcg&filename=009/lcg009.db&recNum=17>.
5. Ibid.
6. Connor, J. The Hardest Call: What Happens When The President Can't Govern? – URL.: <http://www.history-net.com/hard-call-president-line-of-succession.htm>.
7. Connor, J. Big Lie: 17 Months Without a President. – URL.: <http://www.historynet.com/big-lie-woodrow-wilsons-sham-presidency.htm>.
8. Конституция Соединенных Штатов Америки...
9. Crispell, K.R., Gomez, C. Hidden Illness in the White House. – Durham & London. – Duke Univ. Press, 1988. – P. 208.
10. Конституция Соединенных Штатов Америки...
11. Text of Reagan's Letters, N.T. TIMES, July 14, 1985. – URL.: <https://www.nytimes.com/1985/07/14/texts-of-reagan-s-letters.html>.
12. Конституция Соединенных Штатов Америки...
13. Там же.
14. Там же.
15. Там же.