

ВИЦЕ-ПРЕЗИДЕНТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ: ИЗ ИСТОРИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА

Ю. А. Комов

В последние десятилетия в Соединенных Штатах явственно обозначилась тенденция к усилению президентской власти. Вице-президент является, как известно, потенциальным преемником президента, и не раз на протяжении истории США эта потенция превращалась в реальность. Кроме того, с усилением президентской власти, в особенности в последние годы, круг обязанностей и поручений, которые глава исполнительной власти возлагает на своего заместителя, расширился как в области внутренней, так и в области внешней политики. Пост вице-президента имеет также весьма важное значение в контексте очень ответственной и деликатной проблемы — передачи государственной власти.

Возникновение института вице-президентства неразрывно связано с историей разработки и принятия конституции США. В разделе 3-м ст. 1-й конституции говорилось: «Вице-президент Соединенных Штатов является председателем сената, но имеет право голоса лишь в случае, когда голоса в сенате разделились поровну»¹.

Последнее положение вызвало на конституционном конвенте в 1787 г. непродолжительные, но бурные дебаты. 7 сентября несколько представителей высказали мнение, что вице-президент должен осуществлять функции председателя сената. Против этого (как пишет в своем дневнике Дж. Мэдисон, аккуратно воспроизводивший все выступления на конвенте и резюмировавший каждое из них) решительно возражал делегат от Массачусетса Э. Джерри: «Мы с таким же успехом можем поставить во главе законодательного органа самого президента. Тесные отношения, которые должны существовать между президентом и вице-президентом, абсолютно исключают такое назначение»². Джерри вообще был против учреждения поста вице-президента (его поддерживал Х. Уильямсон из Северной Каролины).

При обсуждении вопроса о структуре высшей исполнительной власти Э. Рэндолф, делегат от Виргинии, предлагал, например,

¹ Цит. по: *Waugh W. Second Consul. The Presidency: Our Greatest Political Problem. Indianapolis, 1956, p. 13—14; см. также: Palsby W. and Wildavsky B. Presidential Elections. New York, 1974, p. 94.*

² *Madison J. Journal of the Constitutional Convention. Chicago, 1893, p. 659.*

чтобы в рамках ее действовало по крайней мере два лица, — таким образом, по его мнению, уменьшалась бы опасность «за-рождения монархии». В своем выступлении на конвенте 2 июня он утверждал, что народ не будет оказывать «необходимого до-верия» одному лицу, выступающему в роли высшей исполнитель-ной власти, и защищал идею избрания трех членов исполнитель-ного аппарата, представляющих различные районы страны³.

Создатели американской конституции в конечном итоге со-средоточили всю исполнительную власть в руках одного выбор-ного лица — президента, но в самой процедуре его избрания на этот пост нашли отражение взгляды делегатов, которые, как и Рэндолф, считали, что на высшие должности в стране может най-тись одновременно несколько достойных кандидатов. Выборщики, отдававшие свои голоса тому или иному кандидату (которые обя-зательно должны быть из разных штатов) голосовали лишь за президента; за вице-президента не голосовал никто — им стано-вился кандидат, занявший по числу голосов второе место.

Таким образом, «отцы-основатели» американского государства полагали, что пост вице-президента всегда будет занимать чело-век, уступивший президенту при голосовании лишь несколько го-лосов, политический деятель, который мог занять высший пост в государстве и который, возможно (так и было, как правило, в первые годы), в следующей администрации займет должность президента. Вице-президенту составители конституции отводили довольно значительное место, и, кто знает, какую роль в амер-канской политической системе сыграл бы этот пост, если бы в США не возникли политические партии, что в свою очередь по-влекло за собой принятие в 1804 г. 12-й поправки к конституции, в соответствии с которой выборщики стали раздельно голосовать за кандидатов в президенты и вице-президенты (хотя специально оговаривалось, что «ни одно лицо, которое согласно конституции не может быть избрано на пост президента, не подлежит избра-нию и на пост вице-президента Соединенных Штатов»)⁴.

Но вернемся к истории возникновения института, к событиям, развернувшимся на конвенте 1787 г. Первое заседание конвента по выработке американской конституции состоялось 25 мая 1787 г. К 6 августа проект документа в его первоначальном виде был уже подготовлен: согласно его положениям президент избирался сроком на семь лет, а в случае его неспособности исполнять свои обязанности или появления вакансии вместо президента, осу-ществляя его полномочия, действовал председатель сената.

В ходе работы конвент создал комитет, на рассмотрение кото-рого направлялись для рекомендаций все спорные вопросы. 4 сен-тября комитет предложил процедуру выборов президента, и имен-

³ Farrand M. The Fathers of the Constitution. New Haven, 1921, p. 134—135.

⁴ Конституции государств Американского континента, т. III. М., 1959, с. 249.

но в связи с этим впервые возник вопрос о должности вице-президента. Согласно выработанной процедуре каждый штат выделял определенное число выборщиков; кандидат, получивший большинство их голосов, становился президентом, занявший в этом «соревновании» второе место — вице-президентом.

Хотя эта часть доклада комитета обсуждалась на конвенте довольно подробно, делегаты, как правило, обходили молчанием положения о вице-президенте, они их мало интересовали⁵. Тем не менее среди делегатов нашлись люди, которые предугадывали, что в связи с учреждением должности вице-президента могут возникнуть сложные ситуации⁶. Делегат от Массачусетса Горхэм, например, предлагал дифференцированно подходить к выборам второго должностного лица в государстве. Кандидат, по его мнению, должен был набрать значительное большинство голосов, дабы избежать того, что вице-президентом мог стать мало известный политический деятель, на сторону которого случайно встало несколько выборщиков. Горхэм предлагал, чтобы в случае возникновения такого инцидента последнее слово принадлежало сенату⁷. Горхэму возражал один из составителей доклада, Р. Шерман, представлявший Коннектикут. Но дальше нескольких словесных ремарок дело не пошло — в конституцию эта часть рекомендации комитета была включена без поправок.

Серьезное испытание, поставившее под сомнение рациональность процедуры, определенной в статье II, раздел 1(2) конституции США, пришлось на 1800 г. В ходе выборов Т. Джефферсон и А. Бэрр получили одинаковое число голосов, и какой-то момент часть федералистов не могла определить свои позиции. Наконец, наиболее патриотически настроенные из них, устранившись от голосования, молчаливо отдали предпочтение Джефферсону, ибо личность Бэрра вызывала много противоречивых толков. Кризис, таким образом, был преодолен, но страна на некоторое время была разделена на два враждующих лагеря, возникла даже, как утверждают многие американские историки, опасность начала гражданской войны. Бэрр автоматически стал вице-президентом, но его дальнейшие действия показали, что администрация в целом от этого только проиграла: действия двух высших в государстве должностных лиц отличались разительно, трудно было говорить даже о согласованности действий в рамках исполнительной власти.

Интересно отметить, что, еще до возникновения «конфликта»,

⁵ Упомянувшиеся нами выступления Э. Джерри и Х. Уильямсона состоялись уже под занавес, когда основные вопросы были согласованы.

⁶ В результате того, что выборщики при голосовании подавали свои голоса, формально избирая лишь президента, в 1796 г. им стал Дж. Адамс, придерживавшийся консервативных взглядов, а вице-президентом — демократ Т. Джефферсон.

⁷ Hatch L. A History of the Vice Presidency of the United States. Westport (Conn.), 1970, p. 5.

в поябре 1799 г. представители штата Вермонт предлагали внести поправку к конституции, согласно которой президент и вице-президент избирались бы на эти должности раздельно⁸. Это предложение было поддержано представителями Массачусетса, но конгресс не предпринял никаких действий. Лишь в 1801 г. А. Гамилтон выступил с аналогичной рекомендацией. На следующий год соответствующая резолюция была утверждена в Нью-Йорке, и 1 мая 1802 г. палата представителей в полном составе высказалась за такую поправку к конституции.

Республиканцы в большинстве своем были за поправку, федералисты — против. Мнения высказывались самые разнообразные, включая, например, такие соображения: частые поправки к конституции подорвут уважение к ней, новая процедура выборов снизит значение должности вице-президента, и т. п. В сенате при голосовании резолюции не хватило одного голоса, чтобы набрать необходимые для ее утверждения $\frac{2}{3}$ голосов.

На следующем конгрессе в 1803 г. палата представителей вновь утвердила предложение о поправке, сенат, однако, к тому времени имел в своем распоряжении собственный вариант предлагаемых изменений. Вновь разгорелась дискуссия, в ходе которой сенатор Дейтон из Нью-Джерси выступил даже за упразднение должности вице-президента (его поправка была отклонена 19 голосами против 12)⁹.

В конце концов было достигнуто компромиссное решение: в случае, если голоса при выборах президента разделились поровну, сенату предлагалось определять не вице-президента, но сделать свой выбор между двумя получившими наибольшее число голосов кандидатами. Кроме того, в поправке предусматривалось, что, если вопрос передавался на рассмотрение палаты представителей и та не могла вынести решение до 4 марта, вице-президент должен был исполнять обязанности президента как в случае его смерти или другой неспособности осуществлять функции, предусмотренные конституцией. В таком виде поправка была принята в сенате 22 голосами против 10. В палате представителей она также получила необходимые $\frac{2}{3}$ голосов, включая согласно процедуре в обязательном порядке голос спикера. Штаты ратифицировали этот документ, и лишь три из шестнадцати — Массачусетс, Коннектикут и Делавэр — не согласились с общим мнением. Тем не менее 12-я поправка, предложенная конгрессом 9 декабря 1803 г. и объявленная ратифицированной 25 сентября 1804 г., вступила в действие как раз накануне очередных выборов.

Представляют интерес события, разворачивавшиеся вокруг избрания президента и вице-президента Соединенных Штатов во время первых администраций.

⁸ Ibid., p. 6.

⁹ Ibid., p. 8—9.

Из 13 штатов, образовавших конфедерацию, лишь 10 приняли участие в избрании первого президента и вице-президента. В июле 1788 г. Нью-Гэмпшир стал девятым по счету штатом, ратифицировавшим конституцию, и, таким образом, согласно ее положениям она вступила в действие. На 13 сентября 1788 г. конституцию ратифицировали уже 11 штатов, и конгресс принял резолюцию, в которой штатам предлагалось назначить выборщиков в первую среду января 1789 г. К этому времени лишь Северная Каролина и Род-Айленд не ратифицировали конституцию и, соответственно, не считались еще членами только что созданного союза штатов. В Нью-Йорке разногласия между двумя палатами законодательного органа штата не дали возможности довести процедуру избрания выборщиков до конца.

Следует отметить, что в ходе первых выборов наиболее интересные моменты были связаны как раз с избранием вице-президента, а не президента. Кандидатура Дж. Вашингтона не вызвала сомнений практически ни у кого. Как и предполагалось, все 69 выборщиков отдали свои голоса за него. Что же касается второй кандидатуры, то здесь мнения разделились: претендентов, когда стали подсчитывать голоса, оказалось 11. Больше других, после Вашингтона, голосов получил Дж. Адамс — 34¹⁰. Итак, Соединенные Штаты назвали имена своих первых президента и вице-президента. Оба прибыли в Нью-Йорк (причем Адамс сделал это первым — 21 апреля 1789 г.) и приступили к своим обязанностям.

Фигура Дж. Адамса достаточно известна в истории США, отметим лишь, что все американские историки высказывают мнение, что новая должность вице-президента не являлась тем местом, где бы таланты Адамса могли проявиться в еще большей степени. Авторы конституции оговаривали, что вице-президент должен быть, как и президент, человеком выдающихся политических способностей, но сами же они по замыслу не сделали пост вице-президента в достаточной степени привлекательным для активного политического деятеля.

Для Адамса, первого вице-президента, «трудные» времена начались с самого начала. Как мы уже отмечали, он занял председательское место в сенате 21 апреля 1789 г., хотя и не был еще приведен к присяге. В конституции, где специально оговаривалась процедура церемонии приведения к присяге президента, ничего не говорилось о таковой для вице-президента. Положение об этом конгресс принял, а президент подписал его лишь 1 июня, и 3-го Адамс стал наконец вице-президентом де-юре.

Прекрасно понимая свое положение как второго должностного лица в государстве, не обладающего, практически, никакими полномочиями, Адамс тем не менее с первых дней своего вице-

¹⁰ The Annals of Congress: the Debates and Proceedings in the Congress of the United States, 1st Congress, 1st Session, Vol. I. Washington, 1834, p. 17.

президентства энергично принялся создавать вокруг этого поста ореол власти. В сенате он выступал неоднократно по самым разнообразным вопросам, и часто давая, в том или ином контексте, анализ самой природы вице-президентства.

Ценным источником, по которому можно проследить, как вел себя первый вице-президент и председатель сената на заседаниях, стенографические отчеты которых тогда еще не велись, являются записки сенатора У. Маклея. Записки эти, хотя и составлены отнюдь не беспристрастно (Маклей был активным политическим деятелем, ярким антифедералистом, с предубеждением относившимся к Адамсу), достаточно достоверно передают атмосферу, окружавшую Адамса, и настроения самого вице-президента. Через четыре дня после того, как Адамс занял свое место вице-президента в сенате, 25 апреля 1789 г., Маклей записывает: «Вице-президент, по уже установившейся традиции, сам выступал два или три раза. Попробую воспроизвести одно из его выступлений. Речь эта была произнесена в связи с обсуждением доклада, в котором говорилось о том, что президент, прежде чем быть приведенным к присяге в палате представителей, должен посетить зал заседаний сената: «Г-да (сказал Адамс.— Ю. К.), не знаю, что имели в виду создатели конституции — двух королей Спарты или двух консулов Рима, в руках одного из которых вся власть, во владении другого — ничего... Г-да, я, право, не знаю, как мне быть. Я одновременно выступаю в двух совершенно различных качествах, одно из которых реально существует, а другое — только грезится. Я — вице-президент. И как таковой я ничто, но могу стать всем. В то же время — председатель сената, но когда в сенате президент, то кто же я?»¹¹

Судя по всему, новое положение Адамса чрезвычайно его скрывало и даже угнетало. Он писал, в частности, своей жене: «Страна моя премудро определила мне должность настолько незначительную, что и при всем желании вообразить трудно»¹². Современники Адамса донесли до нас немало шуток первого вице-президента о его положении «наследника престола». В то же время в дошедших до нас документах указывается на прекрасные отношения Адамса с Вашингтоном. Президент часто консультировался с ним, в сенате Адамс нередко пользовался своим правом решающего голоса¹³ с тем, чтобы проводить по-

¹¹ The Journal of William Maclay, United States Senator from Pennsylvania. 1789—1791. New York, 1927, p. 71—72.

¹² Rossiter C. The Reform of the Vice Presidency.— «Political Science Quarterly», 1948, September, Vol. LXIII, p. 383—403.

¹³ Голос вице-президента, председательствующего в сенате, является основополагающим, когда сенаторы не могут принять решения по тому или иному острому вопросу: так, голос Агню в 1969 г. завершил важные и бурные дебаты о создании системы противоракетной обороны (результаты голосования 51:50). Почти все вице-президенты имели возможность использовать свое право решающего голоса. Пальма первенства в этом принадлежит, однако, Дж. Адамсу: он голосовал 21 раз.

литические акции федералистов, — все это во многом способствовало укреплению его влияния.

Авторитет Адамса среди деятелей первой администрации возростал еще и потому, что он сумел сохранять определенный нейтралитет в спорах между государственным секретарем Джефферсоном, с которым Адамса связывали дружеские отношения, и министром финансов Гамильтоном. Разногласия между Джефферсоном и Гамильтоном (в основном по вопросам проводимой Гамильтоном финансовой политики) приняли такие размеры, что Вашингтон вынужден был вмешаться, обратившись к ним с просьбой решать проблемы, стараясь достичь компромисса¹⁴.

Между тем близились очередные выборы. Вашингтон не хотел переизбираться на второй срок, но под нажимом Гамильтона, Джефферсона, Мэдисона, а также уступая многочисленным просьбам согласился выдвинуть свою кандидатуру. Федералисты и антифедералисты, все поддерживали его. Последние, составлявшие уже сплоченную группу, решив поддержать Вашингтона, всю свою критику сконцентрировали на Адамсе. Долгое время антифедералисты хотели бы видеть на посту вице-президента своего кандидата — Дж. Клинтона.

Но сама предвыборная арена к этому времени стала уже гораздо шире. В голосовании должно было принять участие 15 штатов. Северная Каролина и Род-Айленд ратифицировали конституцию, и к союзу присоединились также Вермонт и Кентукки. Всего избиралось 132 выборщика. И опять, хотя они голосовали лишь за кандидатов в президенты, повторилась ситуация первых выборов: каждый из 132 выборщиков один свой голос отдал Вашингтону, за второе же место борьба разгорелась между четырьмя претендентами. Окончательный подсчет голосов дал следующие результаты: Адамс получил 77 голосов, Дж. Клинтон — 50, Джефферсон — 4 и Бэрр — 1. Таким образом, повторилась (в последний раз в истории американских выборов) ситуация, когда выборщики, голосуя — по процедуре — лишь за президента, фактически ясно отдавали свои голоса Вашингтону как президенту Соединенных Штатов, а Адамсу как его вице-президенту.

Во время второй администрации Вашингтона разногласия среди помощников президента стали все более углубляться. Даже сам президент не остался в стороне от этого процесса, разделяя, в частности, все чаще взгляды своего министра финансов. Джефферсон в декабре 1793 г. ушел с поста государственного секретаря и стал признанным лидером «оппозиции» — формировавшейся демократическо-республиканской партии. Выборы 1796 г., таким образом, должны были стать первым действительным испытанием принятой системы избрания президента.

¹⁴ The Writings of George Washington. From the Original Manuscript Sources, 1745—1799, ed. by J. C. Fitzpatrick, 39 Vols. Washington, 1940, Vol. 32, p. 132—133.

Борьба должна была разгореться серьезная: президентом и вице-президентом могли стать представители различных партий, набравшие наибольшее число голосов (хотя обе стороны выступили со своими «партийными» списками). Федералисты поддерживали кандидатуры Дж. Адамса и Ч. Пинкни, выдвигая второго в основном потому, что как южанин он мог отобрать у Джефферсона несколько необходимых для победы голосов. Федералисты серьезно опасались избрания Джефферсона даже на пост вице-президента. Гамильтон писал в 1796 г.: «Для всей страны чрезвычайно важно, чтобы преемником Вашингтона стал надежный человек. Но в любом случае не так важно, кто из кандидатов займет этот пост, лишь бы это был не Джефферсон»¹⁵.

Мысль о том, что Джефферсон может стать вице-президентом, волновала и Дж. Адамса: сочетание «таких двух крайностей», писал он 1 марта 1796 г., будет представлять «крайнюю опасность для общего дела»¹⁶. Сам Джефферсон внимательно следил за ходом кампании и процедурой голосования, хотя и писал своему зятю Т. М. Рэндолфу 28 ноября, что искренне хотел бы «быть при голосовании вторым, нежели первым»¹⁷. Официальные результаты голосования были следующими: за Адамса был подан 71 голос, за Джефферсона — 68, 59 голосов собрал Пинкни, 30 — А. Бэрр и т. д.¹⁸

Церемония приведения к присяге новых президента и вице-президента состоялась 4 марта 1797 г. Сам Адамс назвал первую процедуру передачи власти «самой величественной церемонией, какую только видела Америка»¹⁹. Иными словами, «парад» прошел гладко, но начинались рабочие будни. Первый же разговор президента и вице-президента выпился в резкую полемику. Адамс предложил Джефферсону отправиться во Францию. Прекрасно представляя себе чувства и настроения Джефферсона, Адамс полагал, что лучше держать энергичного вице-президента за три тысячи миль от Соединенных Штатов, нежели искать его поддержки в проведении своей политики.

Отношения с Францией, с деятелями Директории, действительно, оставляли желать лучшего: французские фрегаты захватывали американские суда, и федералисты всерьез начали поговаривать об объявлении войны «правительству гильотины». И не будь Джефферсон вице-президентом, выбор Адамса вряд ли мог бы быть более удачным. Джефферсон от предложения отказался, вопрос этот никогда больше не возникал, хотя Адамс однажды

¹⁵ Alexander Hamilton, Works, ed. by H. C. Lodge. New York, 1904, Vol. X, p. 195—196.

¹⁶ Smith P. John Adams. New York, 1962, Vol. II, p. 881.

¹⁷ The Writings of Thomas Jefferson, ed. by A. A. Lipcomb and A. E. Bergh, 20 Vls. Washington (D. C.), 1903, Vol. IX, p. 201.

¹⁸ Stanwood E. A History of Presidential Elections. Boston, 1896, p. 28; см. также: Annals of Congress, 4th Congress, 2nd Session, p. 1542—1543.

¹⁹ Smith P. Op. cit., Vol. II, p. 920.

обсуждал с Джефферсоном кандидатуру Мэдисона для этой миссии²⁰, но с этого момента отношения между друзьями — президентом и вице-президентом Соединенных Штатов — стали носить весьма натянутый характер.

Адамс, фактически, отстранил Джефферсона от всех государственных дел. Джефферсон писал Б. Рашу 22 января 1797 г.: «Вряд ли могли найти для меня более спокойное и ничего не сулящее положение... Должность эта оставляет меня философствовать в долгие зимние вечера, а летом праздно и покойно проводить дни свои»²¹.

Противоречия между Адамсом и Джефферсоном продолжали углубляться. В 1798 г. Адамс выступил с резкой речью против Франции. Джефферсон назвал ее «безумной». В то же время Джефферсон считал, что, являясь вице-президентом, он не вправе критиковать внешнюю политику, проводимую Адамсом.

Самими обстоятельствами Джефферсон вынужден был как председатель сената подписывать военные декреты, а также репрессивные гражданские указы, среди них указ о «внутренних предателях». Согласно этому постановлению суровому наказанию подлежал каждый, кто выступал с критикой политики, проводимой американским правительством в отношении Франции. Даже вице-президент попадал под положение указа. Это был один из немногих случаев на протяжении 200-летней истории американского государства, когда носитель высшей исполнительной власти, подписывая новый закон, одновременно значительно сужал рамки своей активности, своих возможностей открыто критиковать действия соперничающей группировки.

От словесных пререканий обе партии переходили к действиям. Принятый закон позволил судьям-федералистам отправить за решетку несколько издателей-антифедералистов и даже одного конгрессмена²². Сначала антифедералисты ответили на эти действия протестами. В конце 1798 г. законодательные органы в Кентукки и Виргинии вынесли решения о незаконности мер и актов, принимаемых федералистами.

На сцене американской политической жизни в период правления Адамса появились, таким образом, уже вполне сформировавшиеся, стоящие на разных платформах партии. Каждая из них к выборам 1800 г. подошла со списками своих кандидатов на пост президента и вице-президента. Федералисты, собравшись на закрытое совещание, решили поддерживать кандидатуры Адамса и Ч. К. Пинкни. Их список был «географически» сбалансирован

²⁰ The Writings of Thomas Jefferson, Vol. IX, p. 415. Директория отказалась принять посла Адамса, а французские «пираты» лишь весной 1798 г. захватили более чем на полмиллиона долларов американских товаров.

²¹ Ibid., p. 374.

²² A New History of the United States, ed by E. Fenton. New York, 1975. p. 157.

(характеристика эта станет впоследствии традиционной): Адамс представлял Новую Англию, Пинкни — Южную Каролину.

Несколько позже республиканцы, обвинявшие федералистов в коварстве в связи с проведением этого «тайного совещания», собрались на свой «закрытый съезд» и постановили поддерживать Джефферсона и Бэрра. В кругах обеих партий, таким образом, формально было достигнуто ясное понимание именно такого разделения кандидатов, когда подразумевалось, что названный первым баллотируется на пост президента, но согласно букве конституции все они являлись кандидатами в президенты.

Составители американской конституции не учли, что в случае получения двумя кандидатами, лидировавшими при голосовании, одинакового числа голосов, существенную роль сыграют голоса, отданные за других кандидатов. Джефферсон и Бэрр оба оказались в таком положении, оба получили по 73 голоса выборщиков²³ (Адамс набрал 65 голосов, Пинкни — 64, Дж. Джей — 1).

Новое голосование должно было состояться согласно конституции в палате представителей. Федералисты, мгновенно сорпентировавшись, приняли решение поддержать Бэрра, ибо, считали они, Бэрр, как назвал его Гамильтон, — «беспринципный» деятель: стало быть, с ним можно будет найти общий язык.

Джефферсон был, напротив, уверен в порядочности Бэрра. Он писал 4 января 1801 г. своей дочери: «Поначалу федералисты были уверены в том, что им удастся обратить полковника Бэрра в свою веру, предложив ему свои голоса, и весьма серьезно рассчитывали на это. Но благородное и решительное поведение Бэрра повергло их в великое смущение»²⁴. Но затем Бэрр, как отмечает американский историк Пенкейк, безапелляционно заявил друзьям Джефферсона С. Смит и Б. Хичберну, что не видит причин — так как голоса разделились, — почему бы ему не занять пост президента, а Джефферсону — стать вице-президентом²⁵.

У федералистов в палате представителей в связи с такой ситуацией появился новый план: они решили выдвинуть (в том случае, если бы голоса, поданные за Джефферсона и Бэрра, опять разделились поровну) предложение о назначении исполняющего обязанности президента, которым мог бы стать, например, по их мнению, председатель Верховного суда Дж. Маршалл. Словом, борьба вокруг постов в системе высшей исполнительной власти не затухала.

Адамс, расстроенный этими событиями и всегда в душе предпочитавший Джефферсона Бэрру, с сожалением писал в этой связи о том, что «над головами всех старых патриотов, этих

²³ Всего в голосовании принимали участие 138 выборщиков 16 штатов, из них 65 были федералистами.

²⁴ The Family Letters of Thomas Jefferson, ed. by E. M. Betts and A. Bear. Columbia (Mo.), 1966, p. 190.

²⁵ Pancake J. S. Aaron Burr: Would-Be Usurper. — «William and Mary Quarterly», 3rd Series, Vol. VIII, April, 1951.

замечательно талантливых людей, обладающих большим опытом, поднимается как воздушный шар, заполненный легковесным газом..., некий расторопный джентльмен..., способствующий возникновению атмосферы интриг и предательства»²⁶.

Голосование в палате представителей началось 11 февраля 1801 г. Восемь штатов поддерживали Джефферсона, шесть — Бэрра, Мэриленд и Вермонт поровну отдавали предпочтение тому и другому. Налицо был избирательный тупик²⁷, и вновь стали муссироваться слухи о назначении исполняющего обязанности президента. Теперь уже Джефферсон, утверждавший в письме губернатору Т. Маккину от 9 марта 1801 г., что «этот прецедент мог создать предпосылки для повторной такой ситуации, что в конечном итоге привело бы к выдвижению диктатора»²⁸, решил пойти на переговоры с лидерами федералистов.

Голосование продолжалось пять дней. И лишь в тридцать шестом туре, на шестой день, Мэриленд отдал большинство своих голосов Джефферсону. С. Адамс писал Джефферсону: «Буря пронеслась, и корабль наш достиг гавани»²⁹.

Институт вице-президентства, вопросы, возникающие вокруг него, по сей день продолжают вызывать дебаты в кругах ученых и политических деятелей. И одна из главных причин — особое положение вице-президента в системе высшей исполнительной власти в Соединенных Штатах вообще и ключевое положение этого поста в процедуре передачи власти³⁰. В XX в. положения американской конституции, оговаривавшие процедуру передачи власти и полномочия вице-президента в этой связи, подверглись серьезным испытаниям. Выяснилось, что фактически в конституции не зафиксированы, а лишь подразумеваются права вице-президента. В период администрации Кеннеди проблема все еще находилась в стадии пассивного изучения. Убийство президента вновь придало ей необыкновенную остроту.

28 января 1965 г. президент Джонсон обратился к конгрессу со специальным посланием о внесении поправок к конституции США. Джонсон, в частности, обращал внимание на три момента,

²⁶ Kurtz S. G. The Presidency of John Adams: the Collapse of Federalism, 1795—1800. Philadelphia, 1957, p. 237.

²⁷ Согласно положениям конституции для избрания президента в ходе голосования в палате представителей кандидату необходимо было получить голоса большинства штатов. Джефферсону, таким образом, не хватало голосов девятого штата. Все туры голосования, проведенные 11 февраля (всего их в тот день было 19), дали один и тот же результат: восемь — шесть — два. Подсчет голосов в каждом туре см.: Annals of Congress, 6th Congress, p. 1022—1030.

²⁸ The Writings of Thomas Jefferson, Vol. X, p. 221.

²⁹ Miller C. Sam Adams: Pioneer in Propaganda. Boston, 1936, p. 400.

³⁰ В американском конгрессе долгие годы шли дебаты вокруг вопроса о процедуре передачи власти; его изучали в комиссиях конгресса, в министерстве юстиции, анализировали специалисты в области права. Ассоциация американских юристов даже посвятила данному вопросу в 1964 г. конференцию («American Bar Association Journal», 1964, Vol. 50, p. 237).

не учтенные «отцами-основателями» при составлении правил, регулирующих функционирование двух высших должностей в американском государстве: «1. Отсутствие в конституции положений, обеспечивающих должное осуществление полномочий и обязанностей президента — верховного главнокомандующего — в случае его неспособности исполнять свои функции. 2. Отсутствие в конституции положений, гарантирующих непрерывную преемственность поста вице-президента, который сам по себе в рамках имеющейся системы создан для обеспечения таковой. 3. Отсутствие в конституции положений, гарантирующих, что голоса выборщиков в коллегии будут отражать не что иное, как ясно выраженную волю народа»³¹.

Инициатива и поддержка президента, обоснование необходимости принятия поправки, подготовленной Ассоциацией американских юристов, сделали свое дело. Текст нового дополнения к конституции получил такое широкое одобрение, какое не находил еще в истории США ни один документ. 25-я поправка, оговаривавшая изложенные выше моменты, была принята в 1965 г., а с 1967 г., после ратификации штатами, она вступила в силу. В 1973—1974 гг. поправка прошла проверку, когда Форд, а затем Рокфеллер были назначены (не избраны) впервые в истории Соединенных Штатов на должность вице-президента.

До принятия в 1804 г. 12-й поправки, как уже отмечалось, вице-президентом становился один из наиболее вероятных кандидатов на пост президента. После принятия поправки при выдвижении кандидата в вице-президенты, кроме мотивов социально-экономического порядка, учитывались либо «географический» принцип (число голосов, которые он мог принести в том или ином штате или среди определенной категории населения), либо необходимость удовлетворить оппозиционную группировку в самой партии.

К середине нашего столетия наметилась тенденция наделять вице-президента более широкими полномочиями, чтобы снять хоть какую-то часть огромного бремени административной и политической работы, которую приходилось нести президенту. Редкие предложения о том, чтобы конкретно определить характер работы вице-президента, не проходили в конгрессе из-за боязни нарушить букву конституции и ограничить полномочия президента. Но после 1940 г. американские президенты все чаще и шире использовали возможности вице-президентов, наделяя их как административными, так и дипломатическими функциями. Эйзенхауэр возлагал серьезные дипломатические миссии на Р. Никсона, который не раз улаживал отношения президента с конгрессом и даже вел заседания кабинета в отсутствие прези-

³¹ Presidential Messages, the 21st Annual Congressional Quarterly Almanac, 89th Congress, 1st Session. Washington, 1965, p. 1407.

дента. Еще активнее привлекал Кеннеди Л. Джонсона, дав ему значительные полномочия в решении целого ряда внутренних проблем (от проблем окружающей среды до вопросов борьбы с преступностью). Г. Хэмфри в 1965—1969 гг. был, пожалуй, активнее всех своих предшественников. Значительными полномочиями обладал Н. Рокфеллер. Словом, на протяжении последних десятилетий роль вице-президента в администрации неуклонно возрастала.

Должность вице-президента являла собой потенциальную возможность для занятия обязанностей президента. Из 39 американских президентов 13 (т. е. треть) были сначала вице-президентами. Из 14 президентов в XX в. вице-президентами сначала были шесть. Срок их администраций в этом столетии составил 34 года. Исторический опыт, таким образом, показывает, насколько велика реальная возможность вице-президенту стать президентом. Он также свидетельствует, что в XX в. функции вице-президента значительно расширились.