

СПЕЦИФИКА НЕПРЯМЫХ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА США

Н. В. Мельников

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 4 сентября 2014 г.

Аннотация: статья посвящена одному из наиболее противоречивых институтов в американской политической системе – непрямым выборам, реализуемым посредством такого учреждения, как коллегия выборщиков. Целью исследования является всесторонний, комплексный анализ механизмов функционирования данной системы, ее эволюции и соотношения с основными принципами демократии.

Ключевые слова: коллегия выборщиков, президентские выборы, федерализм, штат.

Abstract: this article is concerned with one of the most contradictory institutions of the American political system – the indirect election, supported by organization of the electoral college. The purpose of this research is a thorough, system analysis of mechanisms of system's operation, its evolution and relation to the main democracy principles.

Key words: the electoral college, presidential election, federalism, state.

Американская модель демократии часто преподносится как наиболее развитое и совершенное достижение в области государственного строительства. В свете геополитических событий нескольких последних лет, в которых американская сторона мотивирует свое вмешательство во внутреннюю политику других государств стремлением демократизировать их политическую систему, тем более интересно взглянуть на элементы системы собственно США, чтобы лучше понять, что же они предлагают миру. В США в разные периоды обострялась дискуссия относительно целесообразности не прямых выборов президента. Актуальна эта тема и на сегодняшний день. Как специалисты, так и рядовые граждане страны периодически высказываются по этому поводу. Все дело в том, что при имеющемся положении дел наблюдается искажение (порой весьма значительное) воли избирателей.

Генезис не прямых выборов

Вопрос о порядке избрания президента Соединенных Штатов, разумеется, во всех подробностях обсуждался конституционным съездом 1787 г. Отцы-основатели американской государственности не имели общего мнения по поводу того, каким именно образом будет определяться лицо, занимающее пост главы государства. Некоторые считали, что избирать президента должны члены Конгресса. За такое решение первоначально и проголосовало большинство делегатов конвента. Однако предлагались и другие варианты избрания:

- всенародное;
- губернаторами нескольких штатов;
- выборщиками, избираемыми законодательными органами штатов;

© Мельников Н. В., 2015

– специальной группой членов Конгресса, избираемой по жребию [1, с. 4–5].

У современных наблюдателей может возникнуть вполне, на первый взгляд, понятный вопрос: почему же в стране, считающейся сегодня оплотом демократии, не была претворена в жизнь практика всенародного избрания главы государства, которой пользуется абсолютное большинство западных государств с президентской формой правления? Однако у отцов-основателей была веская причина отклонить эту альтернативу. Они исходили из тех соображений, что, не имея достаточной информации о кандидатах, граждане, скорее всего, отдадут свой голос выходя из родного штата. Таким образом, побеждать всегда будут представители наиболее многонаселенных штатов. В конце концов этот вопрос был передан на рассмотрение «Комитета по отложенным делам», который принял компромиссное решение о создании института коллегии выборщиков.

Механизм функционирования

Обратим внимание хотя бы на основные параметры этого учреждения. Степень населенности штата определяет численный состав коллегии и влияет на распределение выборщиков по штатам. Вот что об этом говорится в Конституции США: «Каждый штат назначает в таком порядке, который установит его законодательное собрание, выборщиков в количестве, равном общему числу сенаторов и представителей, которых штат имеет право послать в Конгресс; при этом ни один сенатор или представитель или же лицо, занимающее официальную или приносящую доход должность на службе Соединенных Штатов, не могут быть назначены выборщиками» [2, с. 42]. Количественный разрыв в представительстве между штатами

значителен. Наибольшее количество выборщиков (55 человек) приходится на наиболее населенный штат – Калифорнию, (представленную в Конгрессе 53 членами Палаты представителей и 2 сенаторами), а наименьшее имеют Аляска, Вермонт, Делавэр, Вайоминг, Южная и Северная Дакота, а также Монтана (по 3).

Каждый штат сам решает, как распределить отведенные ему голоса. В большинстве штатов голоса всех выборщиков автоматически получает тот кандидат, который набирает простое большинство голосов избирателей. Таким образом, реализуется система «победитель получает все» [3, с. 46–50]. Например, в штате Калифорния 60 % населения голосуют за кандидата от республиканской партии, а 40 % поддерживают демократа. Однако все 55 голосов выборщиков на голосовании коллегии получает победитель.

Интересно, что порой выборщики игнорируют волю граждан и отдают свой голос не за того кандидата, который одержал победу в их штате. Хотя в ряде штатов и принято законодательство, требующее от выборщиков уважать волеизъявление избирателей штата, специалисты по конституционному праву полагают, что выборщики вольны голосовать по своему усмотрению. Более того, решения семи неверных выборщиков, имевшие место в период с 1948 по 1988 г., так и не были опротестованы. Последний случай произошел в 1988 г.: одна из выборщиков от Западной Вирджинии вместо того, чтобы проголосовать за Дукакиса как президента и Бентсена как вице-президента в соответствии с решением избирателей его штата, нарушила свое обещание и опустила бюллетень за Бентсена как президента и Дукакиса как вице-президента в знак протеста против системы выборщиков [4, с. 7]. Симптоматично, что и в среде самих выборщиков есть те, кто считает существующую избирательную систему не соответствующей духу времени.

Еще раз отметим некоторые опорные пункты, касающиеся истории и механизма функционирования коллегии выборщиков.

1. Институционализация коллегии выборщиков произошла посредством решений Конституционного конвента в Филадельфии 1787 г. Роль выборщиков корректировалась, прежде всего, поправками XII и XXIII, но суть ее не менялась.

2. Отказ от прямых выборов президента был обусловлен отсутствием прочных коммуникаций между штатами и технических средств распространения информации.

3. Непрямые выборы характеризуются неравномерностью распределения количества выборщиков между штатами в зависимости от числа представителей в Конгрессе и в конечном счете от степени населенности.

4. В большинстве штатов действует система «победитель получает все».

5. В большинстве штатов выборщики избираются партийными конференциями или комитетами партийных организаций.

Фактор федерализма

Безусловно, одним из важнейших факторов сохранения не прямых выборов являются сильные федералистские традиции Соединенных Штатов. Американские политологи У. Беннет и К. Превит считают, что федеральное правительство в США является не основателем, а продуктом штатов, выступающих в едином союзе: «...основой федерализма является тот факт, что штаты предшествовали образованию Союза» [5, с. 16]. В этой стране именно региональные образования были первичны, на их основе образовалась федерация, что отражено и в самом названии государства. Кроме того, в избирательной кампании по выборам президента именно штат является основным субъектом голосования, так как каждый из них фактически выбирает сначала «своего» президента. Отметим некоторые вехи развития федерализма в США, чтобы понять, насколько современное соотношение полномочий между центром и регионами поддерживает эти традиции.

1. Изначально с момента принятия Конституции в 1787 г. Соединенные Штаты были крайне децентрализованной федерацией с сильными полномочиями ее субъектов. Отсутствие прочной интеграции между ними во многом и предопределило выбор отцов-основателей в пользу не прямых выборов.

2. Последующие 200 с небольшим лет федерализма сопровождался последовательным процессом централизации государственного управления, усилением федерального правительства, однако параллельно, как ни парадоксально, во многих сферах укреплялись и штаты. И все же можно констатировать, что «откаты» – перераспределения полномочий в пользу штатов – были непродолжительными и малоинтенсивными. Особую роль в усилении федерального правительства сыграли «Новый курс» Франклина Рузвельта во время Великой депрессии и усиление значения Верховного суда в 1950–1960 гг. Таким образом, граждане обращали свои взоры к федеральным институтам (в особенности Верховному суду США), когда требовалось защитить их права в конфликте с властями штатов.

3. На сегодняшний день США никак нельзя назвать столь же децентрализованной федерацией, какой она была в XIX в. Экономическая зависимость региональных структур от центральной власти значительна. Однако штат сохраняет за собой основные конституционные предметы ведения, что, безусловно, позволяет федералистским традициям не слабеть.

И все же на сегодняшний день принцип федерализма выражается не так акцентированно, как это было в период становления государства. Таким образом, основным фактором сохранения двухступенчатой системы президентских выборов является не столько насущная потребность в реализации принципа федерализма, сколько сильная роль традиций в менталитете американской нации.

Соотношение с демократическими принципами

Некоторые исследователи полагают, что косвенные выборы президента являются весьма серьезной проблемой, так как не отличаются демократизмом и не отвечают требованиям правовой культуры. «В них проявляются недоверие к избирателям и искажение их воли» [3, с. 48]. Автором проведен количественный и качественный анализ данного искажения. Оказалось нетрудно подсчитать, какие политические силы в Соединенных Штатах получают больше выгоды от сложившейся системы косвенных выборов. Традиционно более консервативная республиканская партия получает больше пользы от не прямых выборов, чем их конкуренты демократы. Коэффициент корреляции между результатами всенародного голосования и голосования коллегии выборщиков составил 0,84, а это значит, что направляющая роль выбора граждан не утрачена. Обратившись к статистике, замечаем 4 случая, когда кандидат, набравший большинства голосов на общенародном голосовании, был выбран президентом коллегией выборщиков. Это Резерфорд Хейз в 1876 г., Джеймс Гарфилд в 1880 г., Бенджамин Гаррисон в 1888 г. и Джордж Буш-младший в 2000 г. И если за Гаррисона население проголосовало так же, как и за его оппонента Хэнкока (по 48,3 %), то остальные трое при прямых выборах проиграли бы. С одной стороны, 3 случая за такой период – не так много. С другой – резонанс после этих кампаний был оглушительный. 3 марта 1877 г., на следующий день после решения конгресса США о президентстве Хейза, газета «Нью-Йорк Сан» впервые после убийства Линкольна вышла с траурной рамкой на первой странице – по американской демократии. Его инаугурация прошла возле Капитолия в окружении федеральных войск США, а в народе Резерфорд Хейз получил прозвище «Резервор». Бенджамин Гаррисон на вторых для себя выборах проиграл своему оппоненту по прошлой кампании Гроверу Кливленду, а Джордж Буш-младший стал одним из наименее популярных президентов США за всю историю этой страны. Все четверо вышеупомянутых президентов, избранных благодаря коллегии выборщиков, – Хейз, Гарфилд, Гаррисон, Буш – были кандидатами от республиканской партии.

На основе полученной информации у нас появилась возможность составить определенное представ-

ление об избирательной системе США, присущей президентским выборам в этой стране. Таким образом, можем дать некоторую оценку эффективности функционирования этой системы.

Преимущества

1. Процедура выборов президента прописана в американской Конституции, которая имеет несколько даже «сакральный» характер для граждан этой страны.

2. Формально система выборщиков по-прежнему отражает принципы федерализма в государственном устройстве: каждый субъект (штат) однозначным образом определяет «своего» президента из общего числа кандидатов.

3. Система «победитель получает все» способствует стабильности двухпартийной системы, у третьих партий практически нет шансов получить большое количество голосов выборщиков, это добавляет стабильности американской политической системе. Однако этот аспект имеет и оборотную сторону, о чем будет упомянуто далее.

4. Организация победы на выборах требует привлечения интересов многих штатов, а не только мест концентрации элит в крупнейших городах. Исключена победа кандидата, которого поддерживают только несколько штатов. Преобладание столиц и некоторых ключевых областей стало причиной гибели многих крупных государств и империй.

5. Принцип «победивший забирает все» заставляет кандидата обращать особое внимание на интересы меньшинств, которые могут оказать ему решающую поддержку.

6. Коллегия выборщиков – не автоматическая система, она состоит из людей, и хотя обычно они голосуют по стандартному предписанию закона, они имеют право принимать самостоятельные решения в сложных случаях. Например, если избранный президент умрет до голосования коллегии выборщиков, она может избрать другое лицо от той же партии. При прямых выборах нет такой возможности, и нужны еще одни выборы.

7. Благодаря системе выборщиков массовый «вброс» голосов в одном штате может повлиять на распределение выборщиков только в этом штате и легче доступен самому тщательному расследованию. Пересчет голосов происходит только по штатам, а не на федеральном уровне.

8. Систему двухступенчатых выборов нельзя обвинить в полной оторванности от воли населения, о чем свидетельствует внушительный коэффициент корреляции.

Критика

1. Причины, вызвавшие появление на свет феномена не прямых выборов, по большей части утратили актуальность. В век информационных технологий нет

проблемы с циркуляцией данных о различных политических силах и кандидатах, усилилась интеграция между штатами.

2. Само отношение между органами федеральной и региональной власти сильно изменилось – сегодня США представляют собой более централизованную модель федеративного устройства.

3. Нынешняя система избрания президента США коллегией выборщиков почти не оставляет возможности стать президентом кандидату от «третьей» партии.

4. Три раза президентом избирался кандидат, набравший меньшее число голосов избирателей (но не выборщиков), чем его противник: Р. Хейз в 1876 г., Б. Гаррисон в 1888 г., Дж. Буш-младший в 2000 г. После всех этих выборов критики системы утверждали, что мнение большинства народа не учтено. Выборы 1876 и 2000 гг. сопровождались обвинениями в фальсификациях (причем взаимными), и победа в ключевых «колеблющихся штатах» была достигнута очень небольшим перевесом голосов.

5. Особую роль в результатах выборов играют штаты, в которых нет устойчивого преобладания республиканского или демократического электората. Например, в штате Нью-Йорк большинство уже десятки лет постоянно посылают демократических выборщиков. Таким образом, республиканские голоса в Нью-Йорке просто пропадают. Понимая это, некоторые сторонники республиканского кандидата часто просто не тратят своего времени на выборы и не голосуют. Так же поступают и некоторые демократы, зная, что штат и без них лично проголосует за демократа. В традиционно республиканских штатах (например, Техасе) происходит то же самое. В таких определившихся штатах заведомо проигрывающая сторона практически не ведет пропаганду и не расходует там денежные средства. Так, например, Джордж Буш-младший в период предвыборной кампании 2004 г. пять раз побывал в маленьком «колеблющемся штате» и ни разу в Нью-Йорке. Если бы Буш смог сагитировать один-два миллиона избирателей в свою пользу, он все равно бы проиграл в этом штате.

6. С точки зрения Джейми Раскина, сенатора от штата Мэриленд, специалиста по конституционному праву, выступающего за реформу коллегии выборщиков, избиратели из различных штатов находятся в неравных условиях: «Каждый голос имеет одинаковый вес – но только не при странной арифметике коллегии выборщиков, где голос жителя Дэлавера или Северной Дакоты имеет математически гораздо больший вес (измеряемый отношением количества избирателей к числу выборщиков от штата), чем голос в более крупных штатах, таких как Калифорния, Техас или Нью-Йорк. Однако если сравнить, с какой веро-

ятностью избиратели могут повлиять на то, кто будет назначен выборщиком от штата, условия изменяются, и несоответствия становятся еще более впечатляющими. Например, в 2004 г. выборы завершились отрывом в 365 голосов в штате Нью-Мексико и 312 043 голоса в штате Юта, т.е. у избирателя из Нью-Мексико была вероятность повлиять на назначение выборщиков в сотни раз больше, чем у избирателя в Юте» [6]. С точки зрения сенатора Раскина, данная система нарушает равенство избирателей и тем самым принцип демократии.

7. Каждый выборщик пишет имя того человека, которое он сам считает нужным. В частности, он может нарушить свое слово и записать не того, которого обещал или воздержаться от голосования. Такие выборщики называются недобросовестными выборщиками (англ. *faithless elector*).

8. И последнее. Нельзя не считаться с мнением общественности. Идея отказаться от коллегии выборщиков, которая сейчас избирает главу государства, впервые за 11 лет стала близка и республиканцам. Большинство американцев выступают за отмену института выборщиков, которые сейчас выбирают президента США, и переход к прямым выборам главы государства. Результаты опроса Gallup Inc., собранные в начале октября 2011 г., свидетельствуют: за изменение ч. 1 ст. 2 Конституции, которая устанавливает в США не прямые выборы президента, высказались 62 % американцев [7]. 35 % поддерживают нынешнюю систему выборов президента, когда главу государства выбирает коллегия выборщиков.

Несомненно, институт не прямых выборов президента США – достаточно сложное и противоречивое явление. Возникший как результат компромисса между делегациями от штатов с одной стороны, и как следствие объективных предпосылок – с другой, он и сегодня является предметом исследования философов демократии и специалистов по конституционному праву. Отсутствие аналогов подобной системы в мире обращает на проблему еще более пристальное внимание. Если же говорить о возможных сценариях развития ситуации вокруг коллегии выборщиков, особенно с учетом статистических данных, то важно отметить еще одну важную деталь. Фактически отмена не прямых выборов возможна с весьма малой долей вероятности. Дело в том, что при неравном «весе» голосов жителей различных штатов наименее густонаселенные из них получают определенное преимущество, лишиться которого они не захотят. А поскольку в верхней палате Конгресса все штаты имеют по 2 представителя, маловероятно, что подобная инициатива будет одобрена и поправка принята. Лишь особо острые прецеденты, видимо, способны вернуть оживленную

дискуссию по этому поводу в американский политический дискурс.

ЛИТЕРАТУРА

1. Клэк Д. Выборы в США 2004 года / Д. Клэк // Washington DC. U.S. Department of State. – 2005.
2. Конституция Соединенных Штатов Америки / пер. В. И. Лафитского. – М. : Прогресс, 1993.
3. Зиновьев А. В. Американские стандарты культуры в реальности (на примере президентских выборов в США) / А. В. Зиновьев // Мир гуманитарной культуры академика Д. С. Лихачева : Международные Лихачевские научные чтения, 24–25 мая 2001 г. – СПб., 2001. – С. 47–50.

Воронежский государственный университет

Мельников Н. В., аспирант кафедры социологии и политологии

E-mail: nike-durike@rambler.ru

Тел.: 8-951-874-58-17

4. Зыгарь М. Штатские советники / М. Зыгарь // Коммерсантъ. – 2004. – № 206.

5. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2001.

6. Бейкер Р. Изжила ли себя коллегия выборщиков? / Р. Бейкер, Д. Раскин. – Режим доступа: http://www.kontinent.org/article_rus_477eb681a91d3.html

7. Сайт электоральной статистики Выборы.org. – Режим доступа: <http://vybory.org/articles/bolshinstvo-amerikantsev-hotyat-vyibirat-prezidenta-pryamyim-golosovaniem.html>

Voronezh State University

Melnikov N. V., Post-graduate Student of the Sociology and Political Studies Department

E-mail: nike-durike@rambler.ru

Tel.: 8-951-874-58-17