

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ВЫБОРАХ В КОНГРЕСС США КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА

Н. В. Мельников

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 31 августа 2015 г.

Аннотация: в статье анализируются американские формальные и реальные способы поддержания центристского вектора политики государства, недопущения дестабилизации в таком ключевом органе власти, как Конгресс. Цель – исследование американской избирательной системы на предмет способности обеспечить стабильное функционирование представительного органа и защитить его от возможной радикализации.

Ключевые слова: избирательная система, политический курс, Конгресс США, выдвижение кандидатов.

Abstract: in the article there is an analysis of American formal and informal ways of conservation of the centrist direction in the state's policy; ways of debarment of destabilization in the U.S. Congress as the key institution. The purpose is testing of American electoral system about its abilities to provide stable functioning of the representative body and to protect it from possible radicalization.

Key words: electoral system, line of policy, U.S. Congress, nomination of candidates.

Избирательная система – это один из основных механизмов обеспечения преемственности политического курса. В задачи нормотворчества, конечно, не входит поддержание тех или иных политических ориентаций. Его функция состоит в другом – в защите ключевых государственных постов в органах, ответственных за выработку основных направлений политики страны, от посягательств лиц, решения которых с большой долей вероятности дестабилизируют ситуацию в одной или нескольких сферах государственной жизнедеятельности.

Субъекты выработки политического курса в США

Безусловно, когда мы говорим о политическом курсе США и субъектах политической жизни, оказывающих на его формирование решающее воздействие, в фокус внимания попадает фигура президента этой страны. Действительно, по своему влиянию на государственные дела он, безусловно, доминирует по сравнению с Конгрессом и Верховным судом. Внутренняя и внешняя политика формируются и осуществляются в основном властью президента. Однако нельзя сказать, что в данных вопросах он может ни с кем не считаться. Во многом благодаря этому, как отметил американский исследователь Д. Леттер, «ни разу за двухсотлетнюю историю Соединенных Штатов не возникало серьезной угрозы, что какой-либо индивидуум или орган правительства станет настолько доминирующим, что сможет подорвать нашу демократическую систему управления» [1, с. 115].

Многое зависит от конфигурации политических сил – прежде всего, в Конгрессе. Когда президент и парламентское большинство представляют разные партии, часто возникают острые противоречия. Совсем иначе строятся отношения между ветвями власти в случае совпадения партийной принадлежности президента и победителей на парламентских выборах [2, с. 43].

Конгресс США относительно независим: президент не имеет права его роспуска. Он, вне всяких сомнений, обладает значительным влиянием на формирование политической повестки страны хотя бы спецификой своей основной нормотворческой деятельности. Поэтому одной из задач избирательной системы на выборах в данный орган является его защита от дестабилизации, участия в его работе деструктивно настроенных сил. В данной статье мы рассмотрим, как она справляется с этой функцией.

Формальные ограничения по участию в выборах

Конгресс США состоит из двух палат: представителей и Сената. Палата представителей состоит из 435 членов, переизбираемых полностью каждые 2 года. Это сравнительно малый срок для функционирования представительного органа, и в среде американских специалистов изредка возникают опасения относительно преемственности курса и достаточного «погружения» депутатов в свои непосредственные обязанности: ведь скоро уже нужно будет готовиться к следующим выборам! Однако состав Палаты представителей в большей или меньшей степени стабилен

и сбалансирован благодаря норме о неограниченных возможностях ее членов переизбираться на новые сроки. При этом штаты представлены здесь пропорционально численности населения. Однако каждый из них имеет как минимум один избирательный округ и, соответственно, как минимум одно представительское место. Самого упоминания избирательных округов достаточно, чтобы констатировать мажоритарную систему на выборах в этот орган. Конституция устанавливает для кандидатов в Палату представителей следующие цензы:

- возрастной – не младше 25 лет;
- пребывания в гражданстве – не менее 7 лет;
- проживания в штате, от которого они избираются в Конгресс [3, с. 30].

Однако лишь один из них – быть к моменту избрания жителем соответствующего штата – является абсолютно однозначным. Что касается двух других требований, то их значение вызывало длительное время различного рода споры. В настоящее время установлено, что вышеназванные «квалификации» необходимы не на момент выборов, а на момент принесения присяги в палате.

Сенат в свою очередь призван быть уравновешивающим фактором в противовес Палате представителей и отражать мнения штатов как субъектов федерации в высшем законодательном органе страны. Он состоит из 100 членов с 6-летним сроком полномочий: по 2 представителя от каждого штата, вне зависимости от численности населения, территории или промышленно-финансового благополучия. Члены Сената, по замыслу его основателей, представляют более значительные по площади избирательные округа – весь штат – и обеспечивают равное представительство всех штатов в этом органе, независимо от их численности населения. Таким образом, маленькие штаты обладают в Сенате не меньшим влиянием, чем большие. Непрерывный характер деятельности Сената обеспечивается частичным обновлением на треть каждые два года. До 1913 г. сенаторы избирались путем косвенных выборов: законодательные органы штатов избирали сенаторов, тогда как принятие Поправки XVII сделало порядок выборов более демократическим, предоставив населению право непосредственно осуществлять выбор.

Требования пассивного избирательного права в отношении сенаторов несколько жестче по сравнению с ограничениями по отношению к кандидатам в Палату представителей:

- возрастной ценз – не младше 30 лет;
- пребывание в гражданстве – не менее 9 лет;
- проживание в штате, от которого они избираются [там же].

В США существует понятие так называемого «Дня выборов» (Election Day). Выборы в Сенат и

Палату представителей проходят в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года. То есть в один день с президентскими выборами в половине случаев (из-за вдвое меньшего срока полномочий). Кстати говоря, в данном случае явка на парламентские выборы значительно превышает цифры при промежуточных выборах. Впрочем, это не очень значимо. На выборах в Палату представителей и Сенат порог явки отсутствует.

Путь к равному голосованию

В обозначенных избирательных кампаниях применяется мажоритарная система относительного большинства. Однако принцип равного избирательного права далеко не сразу укоренился в американской законодательной практике. Право образования избирательных округов было отдано на откуп властям штатов, и использование особых способов их «нарезки» встречалось повсеместно. Наиболее ярким примером стали выборы в Палату представителей 1842 г. в Массачусетсе. Его губернатор Джерри Элбридж использовал избирательную географию настолько эффективно, что обеспечил 100%-ю победу своей партии в штате. Именно отсюда происходит нарицательное «джерримандеринг» [4, с. 34–35]. В 1964 г. Верховный суд в своем толковании разд. II ст. 1 Конституции постановил, что эта норма предполагает равное представительство населения при проведении выборов в Палату представителей. Чуть позже суд конкретизировал свою позицию, указав необходимость достижения точного математического равенства округов [там же].

Поддержка выдвижения кандидатов

Как и при номинации кандидатов на выборы президента США, участники борьбы за места в Конгрессе сначала должны пройти через процедуру праймериз – первичных выборов. При этом достаточно серьезные различия здесь возникают на региональном уровне. Каждый штат сам решает, какие акции в поддержку своего выдвижения должен совершить кандидат, а также во многом влияет на партийные первичные выборы. В большинстве штатов к участию в праймериз допускаются только члены партий, иногда – также граждане, действующие исключительно в интересах партии. Различаются, например, количественные требования по сбору подписей в поддержку выдвижения. В некоторых штатах представители общеизвестных крупных политических партий (Демократической и Республиканской) освобождаются от этой обязанности. Чего не скажешь о самовыдвиженцах и кандидатах от малых партий. Такой механизм действует в Арканзасе, Вайоминге, Коннектикуте и Неваде. Положение представителей малых партий и независимых кандидатов осложняется еще

и необходимостью собирать подписи исключительно среди избирателей, зарегистрировавшихся в качестве членов этих партий либо беспартийных. В ряде других штатов (например, Мэн, Нью-Гемпшир, Огайо) для кандидатов от крупных партий просто установлена более низкая норма. Достаточно многие штаты установили планку на одинаковом уровне для кандидатов от крупных и малых партий, а также для независимых кандидатов. Наконец, законы отдельных штатов (например, Колорадо и Нью-Джерси) предусматривают более низкие требования по подписным листам для независимых кандидатов [5].

Даже небольшой перечень подобного рода пунктов показывает, что на уровне штатов власти зачастую руководствуются разными принципами. Одни считают двухпартийную систему сложившейся и успешно функционирующей, поэтому дискриминируют остальных участников электорального процесса. Другие же исходят из принципа равноправия.

Что касается непосредственно цифр, они также довольно серьезно варьируются от штата к штату. Так, в Вермонте это откровенно символические 100 и 50 подписей однопартийцев для кандидатов в Сенат и Палату представителей соответственно. Чтобы зарегистрироваться для участия в сенатских выборах в штате Иллинойс, партийным кандидатам необходимо собрать 5000, беспартийным – 25000 подписей. В Вирджинии 10000 – норма для того, чтобы зарегистрироваться кандидатом в сенаторы, 1000 – для претендентов на место в другой палате Конгресса [6].

Интересно, что в некоторых штатах законодательство и вовсе не регулирует вопрос выдвижения партийных кандидатов. Обычно в таких случаях партии сами устанавливают необходимую квоту подписных листов для кандидатов, причем могут изменять ее и для этого не нужно вносить соответствующих корректировок в законодательство. Речь идет о Кентукки, Миссисипи, Теннесси и Южной Каролине. Зато везде кандидаты в Палату представителей собирают подписи исключительно в своих избирательных округах [5].

Альтернативным средством поддержки выдвижения служит регистрационный взнос – аналог избирательного залога с той лишь разницей, что этот взнос никогда не возвращается. Штатов, в которых практикуется сбор этого взноса, немного, но среди них такие крупные, как Калифорния и Техас. В Калифорнии, например, он устанавливается в процентном отношении к сумме доходов кандидата за последний год и равняется 2 % при выборах в Сенат и 1 % при выдвижении кандидатуры в Палату представителей. В Аляске это символические \$100, зато в Техасе – \$5000 и \$3125 для регистрации на выборы в Сенат и Палату представителей соответственно [6]. Суммы выглядят достаточно демократично для потенциальных кандидатов. Тем не менее в 1972 г. Верховный суд

принял решение, что всегда должна быть альтернатива регистрационному взносу – как правило, в виде сбора подписей.

Как видим, нормы, установленные для регистрации кандидатов на различные государственные посты, исключают из внесения в бюллетени лишь совсем несерьезных претендентов. Однако главным во всей этой системе является разделение участников на кандидатов от основных партий (Major Parties) и остальных – представителей малых партий и беспартийных. Для них разнятся и условия регистрации. Поэтому фактически преемственность политического курса в США тесно увязана с партийной принадлежностью депутатов Конгресса. А вариантов конфигурации здесь всего два: президент и парламентское большинство представляют одну партию либо наоборот. Одно-два места в Палате представителей обычно получают независимые кандидаты. То же в XXI в. можно сказать и о Сенате. Впрочем, независимыми они остаются недолго и примыкают к одной из сил – как правило, к Демократической партии. Именно благодаря им она получила большинство в 2008 г.: основные конкуренты заняли по 49 мест в Сенате, но 2 оставшихся места отошли демократам благодаря присоединению «беспартийных».

Государственная машина США устойчиво покоится на двух китах – своих основных партиях. Это, конечно, не значит, что Демократическая и Республиканская партии являются политическими клонами – между ними есть серьезные идеологические различия. Однако они согласны с «правилами игры», установленными внутри страны, и базовыми демократическими принципами. Нет необходимости в жестком формальном регулировании требований и ограничений по выборам в Конгресс. Формальные требования, зафиксированные, прежде всего, в Конституции, устанавливают лишь наиболее общие, наиболее естественные рамки, цензы. Механизмы поддержки выдвижения кандидатов отданы на откуп законодательствам штатов, в которых эти требования зачастую не совпадают, а иногда являются и диаметрально противоположными. Фактически же неформальные средства (в первую очередь разделение всех участников электорального процесса на кандидатов от основных партий и всех остальных) действуют в США более эффективно, за счет чего решается задача охраны ключевого государственного органа от радикализации и поддержания определенного, пусть и динамичного, status quo [7, с. 359].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Леттер Д.* Принцип разделения властей и система сдержек и противовесов в конституции Соединенных Штатов / Д. Леттер // Верховенство права : сб. : пер. с англ. – М. : Прогресс, 1992. – С. 115.

2. *Алебастрова И. А.* Конституционное государственное право зарубежных стран : Америка и Азия / И. А. Алебастрова. – М. : Норма, 2001. – С. 43.

3. Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты : пер. с англ. / сост. В. И. Лафитский ; под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. – М. : Прогресс-Универс, 1993. – С. 29–49.

4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. проф.

Б. А. Страшун. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии. – С. 34–35.

5. *Фишмэн Д.* Вопросы пассивного избирательного права. Анализ практического применения в странах Европы и Америки / Д. Фишмэн. – 1996. – Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/usa/1996-15_r1-r56/page9.html

6. Интерактивный альманах политики США. – Режим доступа: <http://ballotpedia.org/>

7. *Согрин В. В.* Политическая история США XVII–XX вв. / В. В. Согрин. – М. : Весь мир, 2001. – С. 359.

Воронежский государственный университет

Мельников Н. В., аспирант кафедры социологии и политологии

E-mail: nike-durike@rambler.ru

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

Voronezh State University

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

E-mail: nike-durike@rambler.ru

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