

ЧТО ДУМАЮТ АМЕРИКАНЦЫ о своих выборах?



Ольга ДЕГТЯРЕВА,
Институт развития
избирательных систем

Последнее десятилетие отмечено в Соединенных Штатах громкими скандалами, связанными с нелегальным финансированием выборов и самой низкой в истории страны явкой избирателей. Эти два феномена – неизбежное следствие растущего недовольства со стороны общества публичной политикой и недове-

рия граждан к федеральным и региональным органам власти. Оторванность от местных проблем и отсутствие значимых различий в программах ведущих партий и независимых кандидатов создают все большие препятствия на пути участия американцев в голосовании.

В США есть выборы федеральных должностных лиц, но нет общенациональных выборов. Этот парадокс подтверждается тем, что все выборы, включая президентские, относятся к уровню штатов. Поскольку их организация возложена на региональные (то есть штатные) и местные власти, проблемы совмещения федеральных, региональных и местных выборов в США не существует: при том количестве выборных должностных лиц – от депутатов легислатур штатов до секретарей, судей, пожарных и пр. – иной выход просто не может быть найден. Национальный избирательный цикл длится шесть лет. Каждые два года переизбирается Палата представителей, Сенат полностью обновляется в три этапа и Президент выбирается раз в четыре года.

Ставка на децентрализованный административный аппарат при проведении всех видов выборов объясняется глубоким убеждением американцев в том, что такая система исключает злоупотребления со стороны федеральной администрации или иных органов власти в масштабах, способных исказить волеизъявление граждан.

Две ведущие политические партии США, определяющие вектор развития законодательства, акцентируют внимание на различных аспектах реформирования избирательной системы. Демократическая партия в рамках своей социально ориентированной программы делает упор на поддержание и должную реализацию политических прав граждан в избирательном процессе, тогда как для республиканцев более важным представляется недопущение злоупотреблений и мошенничества в ходе выборов. Еще одно приоритетное направление реформы для Демократической партии США – устранение возможностей незаконного или полуправового финансирования избирательных кампаний, то есть использо-

вания в политике так называемых «мягких денег». В прессе по этому поводу можно встретить весьма иронические замечания. Ведь республиканцы всегда существенно опережали своих соперников в сборе средств на партийные нужды и, в частности, на предвыборную кампанию.

Остановимся более подробно на предложениях по реформированию избирательной системы, которые сегодня часто обсуждаются американцами.

Реформа финансирования избирательных кампаний

Эта тема является наиболее острой и дискуссионной как для политического бомонда, так и для широких слоев американского общества. И это неудивительно. Ведь, к примеру, лишь в ходе выборов 2000 г. было затрачено более миллиарда неучтенных денежных средств, что свидетельствует о крахе системы финансирования выборов, установленной в США в середине 70-х годов. Предпринятые тогда меры были призваны обеспечить одинаковые условия для всех, не допуская преимуществ для более состоятельных кандидатов. В связи с ростом числа коррупционных разоблачений самофинансирование избирательных кампаний больше не воспринимается как покупка должности, а, наоборот, создает образ сильного и независимого человека, который смог не подпасть под «разлагающее влияние» легко полученных государственных дотаций. Именно этим воспользовались миллиардер и независимый кандидат на президентских выборах в 1992 г. Рос Перо и республиканец Стив Форбс в 1996 году. Джордж Буш, также первоначально отказавшийся от помощи федерального бюджета на выборах в 2000 г., несколько не потерял в рейтинге, тогда как еще десятилетие назад это было бы неизбежным, если бы он отважился на подобный шаг.

Закон о федеральной избирательной кампании (Federal Election Campaign Act – FECA) 1971 г., регулирующий вопросы финансирования избирательных кампаний на федеральном уровне, до недавнего времени устанавливал ограничения на пожертвования со стороны физических лиц суммой 1 000\$ для каждого кандидата на федеральную должность в год выборов, 5 000\$ – на поддержку

политической партии или объединения в год, 20 000\$ – в пользу национальной политической партии в год. В сумме это должно было составлять не более 25 000\$ на федеральные выборы в год. Следует отметить, что введенные ограничения не покрывают «независимых расходов», то есть тех, которые осуществляются независимо от кандидата для его поддержки или недопущения его избрания, и «целенаправленных расходов» (или «поддержки вопросов»), под которыми понимаются средства, направляемые не на избирательную кампанию конкретного кандидата, а на поддержание имиджа партии, проведение пиаровских акций для продвижения законодательных инициатив и т.п.

Согласно федеральному законодательству, юридические лица, в частности корпорации и профсоюзы, не имеют права вносить пожертвования на избирательную кампанию конкретного кандидата, но могут тратить значительные суммы на поддержку политической партии. В связи с этим закономерно встает вопрос: какие цели преследует компания, вкладывая деньги в ту или иную партию?

Финансирование президентских выборов в США возложено на государство. Государственное финансирование включает в себя частичное финансирование первичных выборов и выделение средств на проведение национальных съездов партий. При этом кандидат имеет право привлекать, помимо бюджетных, частные средства для оплаты бухгалтерских, юридических и иных услуг. Вместе с тем получение денег от государства налагает на кандидата обязанность соблюдать лимиты расходования средств как в предно-

минационный период, так и в течение всей избирательной кампании.

Проблема использования так называемых «мягких денег» в ходе избирательных кампаний впервые возникла в США в середине 80-х годов XX века и продолжала оставаться основной для американской избирательной системы вплоть до калифорнийского скандала в ходе президентских выборов 2000 года.

Что же такое «мягкие деньги»? Это деньги, поступление которых не регулируется или недостаточно регулируется законодательством. К примеру, благодаря пробелам в законах комитеты политических действий (группы, специально создаваемые для сбора и распределения денежных средств на нужды организации политических акций) могут напрямую направлять средства на проведение предвыборных мероприятий.

Первым серьезным шагом в борьбе с недостатками законодательства в вопросах финансирования выборов можно считать законопроект МакКейна–Файнголда, ставивший целью полное искоренение «мягких денег». Он предусматривал ограничения на целенаправленные расходы, связанные с конкретным кандидатом на федеральную должность, в течение шестидесятидневного периода до начала избирательной кампании, иными словами – до выдвижения кандидата. Правда, сами авторы законопроекта признают, что это лишь временная мера, которая может привести к очередному витку злоупотреблений и мошенничества. Противники же хотят заложить в законопроект «бомбу замедленного действия» в виде «положения о связанности», согласно которому признание в судебном порядке не-





конституционности отдельных положений приведет к приостановлению действия всего закона.

В середине марта 2001 г. президент США выступил с заявлением о принципах реформирования порядка финансирования избирательных кампаний. Отражая настроения американского общества, Джордж Буш заявил о необходимости избавиться от «мягких денег» профсоюзов и корпораций. Было предложено запретить корпорациям использовать средства на политические цели без согласия акционеров, а профсоюзам – без предварительного согласия их членов. При этом индивидуальные пожертвования не затрагивались, что грозило появлением еще более изощренных форм предоставления финансовых средств – по доверенности, через подставных лиц и несовершеннолетних и т.п.

Еще одним, компромиссным, вариантом, призванным смягчить позицию законопроекта МакКейна-Файнголда, можно считать билль сенатора Хейджела, в котором предусматривались ограничения на поступление и использование «мягких денег». В частности, в нем говорилось об увеличении суммы ежегодных пожертвований от граждан до 3 000\$ и ограничении до 60 000\$ ежегодных по-

жертвований, подпадающих под категорию «мягких денег», для политических партий.

Вопрос о финансировании поднимается и в связи с выборами Палаты представителей Конгресса США, которые проходят каждые два года. По мнению многих американцев, столь частое обновление одной из палат парламента не соответствует цели адекватного и своевременного отражения настроений общества, а, наоборот, приводит к чрезмерным затратам на предвыборную гонку. Переход к четырехлетнему мандату в настоящее время находит все большую поддержку граждан и общественных организаций.

Раньше вопрос о политическом финансировании поднимался в связи с так называемыми ночными бдениями в спальне Линкольна в Белом доме и встречами за чашечкой кофе бывшего президента Билла Клинтона с жертвователями, с посещением буддийского храма бывшим вице-президентом Альбертом Гором. Сейчас очередной виток скандала вызван банкротством крупнейшей энергетической компании «Энрон», которая вносила пожертвования в избирательные фонды примерно половины депутатов Палаты представителей, трех четвертей сенаторов и

в том числе в кампанию нынешнего президента Д.Буша.

В марте 2002 г. эпопея с регулированием финансирования избирательных кампаний президента и Конгресса получила дальнейшее развитие. Вступил в силу закон, который, в частности, предусматривает:

- ✓ ограничение размера пожертвований от корпораций региональным и местным партийным организациям 10 000\$ в год;
- ✓ запрет национальным политическим партиям получать от организаций неограниченные и не поддающиеся контролю пожертвования в форме «мягких денег»;
- ✓ увеличение размера пожертвований от физических лиц в два раза, что составляет 2 000\$ для каждого кандидата на федеральную должность в год выборов;
- ✓ запрет группам интересов финансировать телерадиовещательные программы с участием кандидатов за определенное время до выборов (этот срок устанавливается дополнительно для каждой избирательной кампании);
- ✓ предоставление дополнительных источников финансирования будущим конгрессменам, соперниками которых выступают состоятельные кандидаты, финансирующие свою кампанию за счет собственных средств.

Упразднение коллегии выборщиков

Исторически система косвенных выборов была обусловлена недостаточно развитой системой коммуникаций, недоверчивостью, свойственной американскому населению XVIII века, отсутствием общенациональных партий и опасностью распыления голосов между региональными лидерами. Все это делало оправданным выбор отцов-основателей при установлении избирательной системы.

По действующему порядку каждый штат обладает числом выборщиков, равным его представительству в Конгрессе, то есть два сенатора плюс различное количество депутатов Палаты представителей, и три представителя от федерального округа Колумбия. Таким образом, коллегия выборщиков состоит из 538 делегатов, а для победы кандидат на президентский пост должен получить 270 голосов.

К недостаткам этой системы можно отнести следующие:

✓ все голоса выборщиков в 48 штатах отдаются победителю вне зависимости от преимущества в голосах, полученных этим кандидатом; перевес в один голос приравнивается к выигрышу в 3 млн. голосов;

✓ непропорционально высокое представительство аграрных штатов приводит к тому, что кандидат, получивший фактическое большинство голосов по стране, не избирается коллегией выборщиков; следствием этого является неравновесность голосов выборщиков;

✓ для избрания не нужно абсолютное большинство голосов избирателей, что случалось уже 16 раз в истории США (к примеру, в 1992 и 1996 годах Б.Клинтон получил соответственно 43% и 49% голосов избирателей);

✓ выборщик не связан при голосовании решением той партии, по списку которой он прошел (история коллегии выборщиков знает лишь семь случаев такого произвольного голосования, что, впрочем, не имело решающего значения).

Последний раз Конгресс рассматривал возможность отмены косвенных выборов в 1997 году, но тогда соответствующая конституционная поправка не нашла поддержки. Одной из ярких сторонниц ликвидации коллегии выборщиков сейчас выступает Хиллари Клинтон. Требования отмены этого «архаичного установления» была посвящена одна из первых ее акций в качестве сенатора.

В американском обществе широко обсуждается идея перехода к мажоритарной избирательной системе в один тур при возможности предпочтительного голосования. В то же время эксперты считают более приемлемым переход к мажоритарной системе абсолютного большинства, предусматривающей получение победителем в первом туре пятидесяти процентов голосов плюс один голос от принявших участие в голосовании либо получение во втором туре относительного большинства.

Странники отмены косвенных выборов президента отмечают, что в настоящее время его избирают фактически никому не известные 538 человек – представители 51 делегации от 50 штатов и федерального округа Колумбия. Более того, в большинстве штатов выборщики не обязаны голосовать за того кандидата, по списку сторонников которого они были избраны. В результате эти 538 человек ни перед кем не ответственны.

Противники же отмены косвенных

выборов предупреждают, что устранение коллегии выборщиков приведет к выборной «тирании» северо-восточных штатов и района, примыкающего к Лос-Анджелесу, с одной стороны, и к пренебрежению мнением Среднего и Крайнего Запада, а также Юга страны, то есть голосами жителей небольших городов и фермеров, – с другой.

Несмотря на недостатки системы и непрекращающиеся дискуссии, в ближайшее время вряд ли можно серьезно говорить об изменении порядка выборов президента США, поскольку в американском обществе слишком сильны опасения возможного пренебрежения базовыми принципами федерализма и равногo представительства интересов штатов.

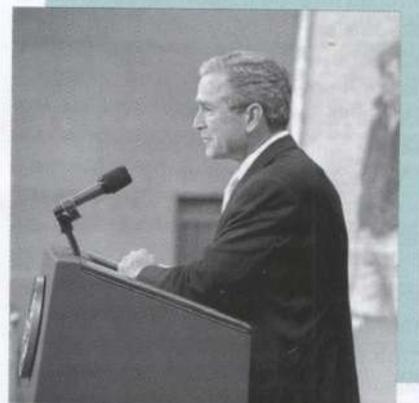
Принятие новых стандартов системы голосования

Принятые в США системы (или технологии) голосования значительно варьируются в зависимости от штата или графства. В настоящее время насчитывается пять основных систем, которые встречаются в различных комбинациях: бумажные бюллетени, механические машины с использованием рычагов, перфокарты, чувствительные отметки (в том числе оптическое сканирование) и непосредственная электронная запись (современная модификация механических машин с использованием рычагов).

Важнейшее требование американцев к действующим системам голосования сегодня состоит в том, что они должны давать избирателю возможность просмотреть бюллетень перед подачей голоса.

В обществе также широко обсуждается идея распространения добровольных стандартов систем голосования на уровень штатов и, может быть, даже на общенациональный уровень. На потребность в таких стандартах и общих критериях определения действительности голоса в каждой системе голосования указывалось, в частности, в решении Верховного Суда США при рассмотрении скандала на президентских выборах в 2000 году.

Добровольные стандарты были разработаны в сотрудничестве с Национальной ассоциацией руководителей выборов штатов и Управле-



нием администрирования выборов Федеральной избирательной комиссии (ФИК) под управлением Центра по выборам. Впервые эти стандарты были приняты в 1990 г. и преследовали цель помочь штатам лучше сориентироваться, какие компьютерные системы и иное избирательное оборудование позволяют осуществлять наиболее точный подсчет голосов.

Независимые организации, проводящие соответствующее тестирование, используют данные стандарты для определения качества устройств для голосования и подсчета голосов под руководством Национальной ассоциации руководителей выборов штатов. Местные власти и власти штатов могут обращаться к результатам тестирования по собственному усмотрению при оснащении избирательным оборудованием.

В настоящее время добровольные стандарты систем голосования приняты в 37 штатах, и в большинстве из них оборудование, которое предполагается закупить для организации выборов, проходит предварительное обязательное тестирование. В остальных 13 штатах, как правило, применяются собственные, более строгие сертификационные стандарты.

Обеспечение беспристрастности функционирования избирательных органов

Согласно конституции США, сроки, место и порядок проведения выборов устанавливаются законодательным собранием каждого штата, но Конгресс может в любое время изменить эти правила. Таким образом, организация и проведение выборов исторически входит в компе-

тенцию штатов и местных органов на основе конституционного принципа разделения властей. Практически без исключения эта функция вверена графствам, а в некоторых случаях — муниципальным властям.

В настоящее время на федеральном уровне действуют пять уполномоченных органов:

✓ *Федеральная избирательная комиссия* (в ее обязанности как независимого политического ведомства входит обнародование информации, связанной с финансированием избирательных кампаний, обеспечение соблюдения закона о федеральной избирательной кампании, надзор за государственным финансированием президентских выборов и др.);

✓ *отделение избирательных правонарушений в Департаменте юстиции* (оно находится в подчинении генерального прокурора и занимается в основном проведением расследований по совершенным преступлениям);

✓ *Комиссия по гражданским правам* (независимое политическое ведомство, занимающееся рассмотрением серьезных нарушений избирательных прав в административном порядке);

✓ *Министерство обороны* (в рамках Федеральной программы содействия голосованию оно оказывает содействие военнослужащим и гражданам США, проживающим за границей, в регистрации и заочном голосовании);

✓ *Бюро переписи населения*, подведомственное Министерству торговли (оно проводит в нулевой год пересчет населения и определяет число мандатов от каждого штата в Палату представителей).

На региональном уровне существует несколько вариантов адми-

нистрирования выборов. В первом, наиболее широко распространенном варианте главным избирательным органом выступает *секретарь штата* (выборное должностное лицо со сроком полномочий четыре года), во втором — *совет штата по выборам* (действует лишь в десятке штатов и состоит из представителей обеих ведущих политических партий, назначаемых с фиксированным, но перемежающимся сроком полномочий губернатором с согласия верхней палаты законодательного собрания штата). Административные структуры, занимающиеся выборами на местном уровне, могут также представлять собой комбинацию из уполномоченного лица и коллегиального органа (совета). В их обязанности входят, как правило, информационная поддержка выборов, назначение и обучение сотрудников участковых избирательных комиссий на основе списков, представленных партиями, и обработка итогов голосования, поступивших с избирательных участков.

В последнее время все чаще звучат предложения изменить порядок формирования избирательных комиссий на региональном и местном уровнях. Дело в том, что в подавляющем большинстве штатов законодательство не требует беспристрастности избирательных комиссий, что иногда приводит к численному преобладанию в них членов одной из ведущих политических партий. В связи с этим обсуждается возможность внесения штатами изменений и дополнений в свои законы, направленных на обеспечение независимости, политической нейтральности и равного представительства в избирательных комиссиях обеих ведущих партий. При этом предусматривается сохранение свободы выбора ор-

ганизационной формы для избирательной комиссии по примеру действующих на федеральном уровне уполномоченных органов.

Обеспечение единства и целостности избирательного процесса

Это новое направление избирательной реформы, о котором впервые заговорили в середине 90-х годов XX века под влиянием модернизации избирательного оборудования, появления новых компьютерных программ и иных достижений. К их числу можно отнести использование Интернета для обеспечения большей прозрачности избирательного процесса, изменение роли и значения средств массовой информации, расширение средств воздействия и возможностей манипулирования общественным мнением и др.

Для обеспечения единства и целостности избирательного процесса предлагается, в частности, внести некоторые изменения в порядок регистрации избирателей, процедуру голосования и подведения его результатов.

В сфере **регистрации** предлагается предпринять следующие меры:

✓ создать межштатное ведомство из представителей штатов и органов местного самоуправления, которое будет финансироваться из федерального бюджета, с целью усовершенствования стандартов систем голосования для единообразного толкования действительности голоса избирателя;

✓ максимально упростить процесс регистрации и увеличить ее сроки (не требовать подтверждения уже зарегистрированных избирателей, использовать государственные учреждения, супермаркеты, Интернет и иные способы для получения бланков и т.п.);

✓ ввести в каждом штате центральный реестр учета избирателей для недопущения двойной регистрации;

✓ включить в качестве обязательного требования к бланку регистрации избирателя — индивидуальному для каждого штата — прямой вопрос о гражданстве США;

✓ в случае отсутствия возможности регистрироваться в день голосования или иных аналогичных процедур утвердить временный (диспозитивный) бюллетень.



Процедура голосования, с точки зрения многих американцев, также нуждается в реформировании. Наиболее острые проблемы – продолжительность времени голосования, борьба со спекулятивными прогнозами средств массовой информации еще до его завершения (exit polls), повышение активности избирателей, досрочное голосование и другие. В этой связи обсуждаются следующие предложения:

- ✓ увеличить время голосования до 24 или 48 часов (сейчас оно составляет 14–15 часов) либо установить единое время на территории всей страны для открытия и закрытия избирательных участков как средство борьбы со спекулятивными прогнозами СМИ;
- ✓ ввести временные ограничения на опубликование предварительных прогнозов (например, до 23 часов по западному времени, то есть минус пять часов по Гринвичу);
- ✓ проводить выборы в выходные дни или объявить национальный праздник в день голосования на выборах президента с целью увеличения явки избирателей;
- ✓ повсеместно ввести досрочное голосование (в настоящее время оно применяется в 12 штатах) и заочное голосование «без указания причин», включая голосование по почте.

В Конгресс США уже неоднократно поступали предложения об увеличении продолжительности голосования до 21 часа в зоне восточного времени (минус пять часов по Гринвичу) и закрытии избирательных участков в 19 и 18 часов соответственно в зоне гор (минус семь часов по Гринвичу) и Тихого океана (минус восемь часов по Гринвичу). Подобные инициативы не учитывают Аляску (минус девять часов по Гринвичу) и Гавайи (минус десять часов по Гринвичу), которые не являются смежными, в отличие от остальных 48 штатов.

Вариациями этого предложения можно считать идеи открытия избирательных участков в западных штатах вечером накануне дня выборов или перехода на летнее время в год президентских выборов на две недели позднее. Данные альтернативы неприемлемы по многим причинам, хотя бы потому, что они лишают избирателей западных штатов возможности голосовать после работы, в традиционно наиболее горячее время между 18 и 19 часами.

Голосование в выходные дни, проведенное в качестве эксперимента

в некоторых штатах, дало противоречивые результаты. К примеру, в Калифорнии наблюдалось значительное повышение явки, по сравнению с показателем на аналогичных выборах, проводившихся во вторник, тогда как в Техасе каких-либо существенных изменений в количестве пришедших на участки избирателей зафиксировано не было. В то же время организованное в Техасе досрочное голосование дало, хотя и небольшое, но увеличение явки избирателей. При этом основной и наиболее затратной частью экспериментов в этой области стало обеспечение безопасности мест проведения голосования и хранения избирательной документации.

Более широкое распространение заочного голосования помогло бы решить проблему учета волеизъявления военнослужащих и граждан США, проживающих за рубежом. Для этого штатам рекомендуется принять упрощенную систему регистрации избирателей, находящихся на военной службе или за границей, к примеру, использовать федеральную почтовую карточку в качестве заявления о регистрации и одновременно заявки на получение бюллетеня для заочного голосования. Конгрессу же в этом случае потребуются одобрить поправки, предусматривающие обеспечение бюллетенями для заочного голосования не позднее чем за 30 дней до дня голосования, и решить процедурные вопросы, связанные с допуском факсимильных форм регистрации избирателей и отправкой бюллетеня избирателям по факсу.

После скандала на выборах президента США в 2000 г. прозвучали более радикальные предложения, такие как введение удостоверения с отметкой о том, как проголосовал избиратель. Но, как отмечают американские эксперты, шансы на их реализацию невелики, поскольку это может породить волну манипуляций общественным мнением, не говоря уже о нарушении тайны голосования.

На сегодняшний день существенным изменениям подвергся порядок голосования в ходе первичных выборов президента США. Открытые первичные выборы 2000 года, позволявшие голосовать за любого кандидата любой партии, признаны в судебном порядке нарушающими право политических партий на ограничение участия в первичных выборах в целом членов этих партий. В настоящее время избиратель, зарегистри-

рованный как член определенной партии (это является обязательным в большинстве штатов), получает бюллетень, содержащий только перечень кандидатов от данной партии, как и до 2000 года. Это так называемые «закрытые первичные выборы». Однако избиратели, зарегистрированные как независимые, могут обратиться с просьбой предоставить им избирательные бюллетени Демократической, Республиканской, Американской независимой или Экологической партий. Эти партии допускают участие независимых избирателей в ходе их первичных выборов.

Новеллы в области **установления результатов голосования** обусловлены низким качеством используемого избирательного оборудования, недостаточностью финансирования обучающих программ для членов избирательных комиссий, текучестью кадров в этой сфере, а также отсутствием устоявшейся практики признания выборов недействительными и оспаривания их результатов. В этой связи обсуждаются следующие инициативы:

- ✓ ввести автоматический пересчет голосов в административном и судебном порядке при необходимом минимуме вызывающих сомнение голосов в разумный период времени (существенная проблема при пересчете голосов в судебном порядке – представлением кандидатом доказательств имевшего место мошенничества или ошибки);
- ✓ установить единые критерии действительности отметки избирателя о своем выборе для всех используемых в том или ином штате систем голосования.

В заключение можно констатировать, что осознание невозможности оказания реального влияния на политические процессы приводит американцев к разочарованию в механизмах представительной демократии и к отказу от участия в выборах. Растущий абсентеизм пока преодолевается благодаря активной позиции общественных организаций и отдельных граждан. Вследствие этого усилия американских законодателей направлены, в первую очередь, на привлечение избирателей на участки с помощью использования стремительно развивающихся информационных технологий и принятия мер, способствующих повышению доверия к властным институтам.

