

УДК 321.728

Структура, генезис и функционирование партийно-политической системы США (Часть 1)

Исаев Борис Акимович

Доктор социологических наук, профессор,
заведующий отделением и кафедрой политологии,
Балтийский государственный технический университет «Военмех»,
190005, Россия, Санкт-Петербург, ул. 1-я Красноармейская, 1;
e-mail: isaevboris@yandex.ru

Аннотация

В статье освещается история формирования, трансформация, роль и место основных политических институтов США. Анализируются положения важных институтов: президента, конгресса, избирательной системы, политических партий и групп давления. Кроме того, генезис и функционирование всех американских политических институтов рассматриваются в совокупности, как единая мажоритарная политическая система.

Ключевые слова

Политические институты, президент, конгресс, избирательная система, партийная система, политическая система США, мажоритарная политическая система.

Введение

Статья посвящена исследованию партийно-политической системы США. Автор исходит из гипотезы, что на функционирование политиче-

ских партий и всей партийной системы существенное влияние оказывает институциональное окружение, то есть политические институты законодательной и исполнительной власти, а также избирательная формула и по-

ложения конституции, определяющие структуру и взаимоотношения ветвей власти, права и свободы, позволяющие гражданам активно участвовать в партийной деятельности. При помощи метода системного анализа в статье прослеживается функционирование всех трёх партийных систем США, но главное внимание сосредоточено на третьей, берущей своё начало в 1856 г. Автор утверждает: чтобы понять роль, место и деятельность партийной системы США, следует рассматривать её как составную часть политической системы, при этом окружающей средой для партийной системы служит её окружение – система политическая. Поскольку партийная система вписана в систему политическую, их можно рассматривать как единую конструкцию. Эта партийно-политическая система с двумя основными партиями функционирует в мажоритарном режиме, что позволяет политическому руководству достаточно эффективно управлять страной. При этом партийная система функционирует в режиме маятника, определяющего передачу власти от одной ведущей партии к другой, причём идеологическая позиция очередной правящей партии определяется амплитудой отклонения предыдущей правящей партии от

воображаемой идеологической оси: большему отклонению к радикальной либерально-демократической программе Демократической партии обязательно будет соответствовать большее отклонение к радикальной консервативно-республиканской программе Республиканской партии, и наоборот. Третьи партии представляют собой небольшие политические организации, практически не оказывающие воздействия на функционирование партийно-политической системы. Гораздо большее воздействие оказывают группы давления через лоббирующие организации. В целом функционирование американской партийно-политической системы уже в течение продолжительного времени достаточно устойчиво. Нестабильность создаётся лишь режимами совместного правления, когда представители правящей партии контролируют исполнительную ветвь власти, а представители оппозиционной – законодательную.

Конституционные основы политической жизни

Условия формирования и функционирования партийно-политической системы США (которые

существовали не только в начальный период, но и много позже, оказывая влияние на функционирование институтов власти и политических партий) отличались от европейских следующими обстоятельствами:

- религиозной свободой и терпимостью, что не создало необходимости возникновения религиозных, в частности христианско-социальных и христианско-демократических партий, так популярных в Европе;

- возможностью получить землю в западных штатах, что способствовало постоянному оттоку неимущих и наиболее активных элементов с Северо-Востока страны на запад, где они становились владельцами земельного участка – фермерами и могли реализовать свою активность в земледельческой деятельности. Этим объясняется непопулярность социалистических и коммунистических идей в США и отсутствие влиятельных партий, исповедующих леворадикальные идеологии;

- возможностью без бюрократических проволочек завести своё дело или уехать осваивать новые земли, что давало выход пассионарной энергии, которая в странах Европы выливалась в бунты, восстания, революции, войны, плодя заговорщицкие организации;

- вообще большими, чем в перенаселённой Европе возможностями выжить и заработать, что создавало в обществе общую установку – установку на собственную ответственность за своё благосостояние и не позволяло перекладывать эту ответственность на другие классы общества или правительство. Это ставило заслон формированию популистских партий;

- изначально отличной от многих европейских монархий республиканской и демократической политической системой, нормально взаимодействующей с гражданским обществом;

- демократичным избирательным законом, уже в 1830-х гг. давшим безцензовое избирательное право большинству мужского населения страны.

Под действием этих особенностей, несмотря на принадлежность к одной языковой, а по большей части и этнической, и религиозной, и политической культуре, американское общество и политический этос, американская политическая жизнь уже изначально существенно отличалась от британского. Сказанное в полной мере касается и партийно-политической системы: несмотря на схожесть политической традиции и

многих политических норм, несмотря на схожесть структуры партийных систем (бипартизм, начальная структура фракций, их программные положения), многие факторы направляли её развитие в иное, чем британская система, направлении. Важнейшим среди этих факторов выступала американская конституция, которая кардинально отличалась от конституции Великобритании по следующим пунктам:

– американская конституция рождалась как результат победы в войне за независимость от Великобритании и уже этим фактом подчёркивала отличие американского общества и его политической системы от британского;

– американская конституция стала первой конституцией Нового времени, вобрав передовые политические идеи и теории о естественном праве, о свободе, о правах человека и народов, о борьбе с деспотизмом, о разделении властей и представляла собой громадный шаг вперёд как в развитии политической теории, так и в формировании новой политической практики;

– американская конституция создавалась как единичный и писанный акт, в отличие от британской, которая

имеет и писаную, и устную традицию и создавалась в течение столетий;

– американская конституция носила прогрессивный характер, по крайней мере во время создания она служила движению общества вперёд, английская конституция построена на консервативной идее фиксации достигнутых обществом и государством рубежей, признании уже сформированных политических институтов;

– американская конституция провозгласила республиканскую политическую систему, в отличие от британского монархического государственного устройства;

– американская конституция носила демократический характер, в отличие от британской конституции, сохраняющей аристократические институты, старые традиции и нормы;

– американская конституция, в отличие от британской, чётко структурирована, кратка, проста и понятна, не даёт возможности двусмысленного толкования.

Важнейший документ революционной эпохи борьбы американских колоний за самоопределение – Декларация независимости. Декларация независимости, как и конституция США, содержит передовые политические идеи своей эпохи и принципы

политического устройства американской республики, созданной бывшими британскими колониями. От имени американского народа, которому «становится необходимым порвать политические узы, связывающие его с другим (народом – Б.И.) и занять среди наций мира самостоятельное и равное положение, присвоенное ему в силу естественного права и законов Божественной Природы, – уважение к мнениям человечества требует декларации причин, вынуждающих его к отделению», автор Декларации независимости Томас Джефферсон провозгласил следующие истины:

– «что все люди созданы равными, что все они наделены Создателем определёнными неотъемлемыми правами, среди которых имеются права на жизнь, свободу и на стремление к счастью;

– что для обеспечения этих прав существуют среди людей правительства, осуществляющие свою власть с согласия тех, кем они управляют;

– что если форма правительства становится губительной для цели самого существования, народ имеет право изменить или отменить её, учредить новое правительство, основанное на этих принципах, и установить власть в такой форме, какая, по его мнению,

лучше обеспечит его безопасность и благоденствие»¹.

Итак, Декларация независимости провозгласила в отличие от аристократической монархии, существовавшей в метрополии, создание в Америке демократической республики, основанной на принципах:

– равенства всех людей;

– наличия у каждого гражданина всей полноты прав;

– принадлежности людям прав уже по факту рождения, от природы, а не дарованности их королём или правительством;

– неотъемлемости прав, которые не могут быть отторгнуты или произвольно изменены кем бы то ни было;

– гарантируемости прав, которые обеспечиваются правительством республики;

– согласия народа на управление избранным им правительством;

– права народа изменить или учредить иную форму правления, которая должна базироваться на тех же республиканских и демократических принципах;

– правильного правления, критерием которого служит безопасность и благоденствие народа.

¹ Конституция США. Декларация независимости. – СПб., 1992. – С. 3.

Анализ содержания американской конституции позволяет определить следующие принципы², на которых зиждется партийно-политическая система США:

– верховенство власти народа и народного представительства, который вытекает из теории общественного договора и договорного характера государства. Практически это означает, что государство создаётся для народа, а не народ существует, чтобы содержать государство. При этом под народом изначально понимались граждане, то есть лица, свободные от личной и экономической зависимости и платящие налоги. В настоящее время понятие «народ» и «избиратели» фактически совпадают;

– гарантии прав и свобод человека. Этот принцип также вытекает из теории естественного права и общественного договора. Действительно, если люди добровольно передали часть своих естественных прав по управлению общими делами государству, то оно обязано обеспечивать им такие основополагающие права, как право на жизнь, свободу, частную собственность. При этом каждый

гражданин должен понимать, что его свобода не должна ограничивать свободу других граждан, что государство только гарантирует основные права, благополучие же каждого находится в его собственных руках;

– верховенство закона – важнейший принцип правового государства. Он означает, что во всех действиях правительство должно руководствоваться не пожеланиями каких бы то ни было влиятельных лиц или структур, а положениями конституции и законов;

– разделение властей, система сдержек и противовесов. основополагающий конституционный принцип разделения властей предполагает независимость функционирования каждой из трёх ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. В то же время система сдержек и противовесов, которая является неотделимой частью системы властей и составляет с ней как бы одно целое, регулирует взаимоотношения и взаимодействие всех трёх ветвей;

– федерализм. Если на основании принципа разделения властей осуществляется «горизонтальное» деление на законодательную, исполнительную и судебную власть, то в соответствии с принципом федерализ-

2 Селезнев Л.И. Политические системы современности: сравнительный анализ. – СПб., 1995. – С. 134-135.

ма власть делится по «вертикали» на федеральную власть, власть штатов и местную;

– надзор судов за конституционностью законов и их соблюдением. Этот принцип вытекает из теории разделения властей и системы сдержек и противовесов и воплощается в жизнь тем, как судебная ветвь власти контролирует законодательную и исполнительную ветви, как она надзирает за соответствием принимаемых законов Конституции США, следит за обязательным действием федеральных законов на всей территории страны;

– возможность и порядок внесения изменений в Конституцию. Этот принцип регулирует процесс внесения поправок, делая конституцию, а вместе с ней и всю политическую систему не только более гибкой, но и более устойчивой.

Законодательная ветвь власти и партийное представительство в ней

Статья 1 Конституции США утверждает: «Все полномочия законодательной власти принадлежат конгрессу (Congress) Соединённых Штатов, который состоит из сената и

палаты представителей». Это означает, что: 1) из трёх равнозначных ветвей власти законодательная власть имеет первостепенное значение; 2) высшим органом законодательной и представительной власти является конгресс; 3) конгресс, отражая федеральное устройство США, состоит из палаты представителей, которые представляют весь народ США и сената, составленного из представителей штатов.

Палата представителей (House of representatives) символизирует собой принцип народного представительства. 435 мест в ней распределяются между отдельными штатами, согласно численности их населения по данным последней переписи, проводимой раз в десять лет. В 1990 г., например, наибольшее число мест получили следующие штаты: Калифорния – 52 места, Нью-Йорк – 31, Техас – 30, Флорида – 23. Наименьшее количество мест получили малонаселённые штаты: Западная Вирджиния – 3, Монтана – 1, Аляска – 1. Кстати, в соответствии с количеством населения (и мест в палате представителей) распределяются по штатам и федеральные налоги. В политическом обиходе членов палаты представителей (Member of House of representatives) именуют конгрессменами (*congressmens*). Кон-

грессмены на первом заседании избирают спикера палаты представителей и формируют *22 постоянных комитета*. Спикер палаты представителей не только является её председателем, но и фактически руководит партией большинства, хотя официально руководство партийной организацией конгресса разделено между лидерами фракций в палате представителей и в сенате. Лидеры партий большинства и меньшинства занимают официальное положение в конгрессе и руководят всей деятельностью фракций.

Внутренней организацией и дисциплиной фракций в палате представителей и сенате ведают, как и в Британии, организаторы – випы и заместители випов. Они обеспечивают присутствие конгрессменов на заседаниях, участие в дебатах и голосованиях. Важнейшей частью их деятельности является осуществление связи руководства партии и всех конгрессменов, доведения до каждого члена фракции мнения и указаний руководства. Для выработки общей позиции по обсуждаемым в палатах вопросам випы организуют собрания фракции – конференции и кокусы.

В конгрессе США образуются и *фракционные депутатские группы внутри фракций* демократов и

республиканцев. Например, внутри демократической фракции (чаще она именуется демократической партией) действует *фракция либеральных демократов и форум консервативных демократов*. В отличие от фракции либеральных демократов, форум консервативных демократов часто выступают на непартийной основе, солидаризируясь с республиканскими депутатами (например, форум поддержки политики Рейгана – Буша). Другая республиканская фракция – группа «Среда» названная по дню её заседаний, – объединяет умеренных республиканцев.

На непартийной основе проходят *собрания делегаций штатов*, на которых обычно согласовывают вопросы отстаивания интересов своих штатов в конгрессе, что объединяет депутатов противостоящих партий.

Другие непартийные депутатские группы объединяют общие дела: лоббирование интересов ВПК, отдельных корпораций и организаций, специализация на социальных, природоохранных, внешнеполитических и др. проблемах. В настоящее время в американском конгрессе сложилось «еврейское», «латиноамериканское», «японское», а также собственное бюрократическое лобби. Некоторые кон-

грессмены и сенаторы входят сразу в несколько лоббистских групп. Всего в Конгрессе США в 1990 гг. действовало более 100 лоббистских депутатских групп. Кроме того, вокруг конгресса в Вашингтоне действуют многочисленные организации и фирмы, оказывающие официальные и неофициальные лоббистские услуги. Особенно много их сосредоточено на Ключ – улице (Key street), название которой поистине символично, так как входит составной частью в выражение «golden key» или «silver key», означающее «подкуп», «взятка». Всего в столице в настоящее время действуют почти 7 тыс. лоббистских групп и организаций, половина из которых представляет интересы промышленных корпораций, третья часть из оставшихся – интересы торговых и профессиональных организаций, 4 % – интересы общественности и 2 % – интересы организаций, выступающих в защиту гражданских прав и национальных меньшинств.

Сенат (Senate) символизирует принцип федерализма. Сенат формируется из 100 сенаторов (**senators**), избираемых на 6 лет, при этом за каждым штатом бронируется по 2 места. Политический статус *сенатора* более высок, чем конгрессмена. Во-первых, он избирается на 6-летний срок и пре-

бывает в Сенате обычно 2-3, а то и более сроков. В то время как конгрессмены – это, как правило, молодые люди, сенаторы обычно более опытные и в политике, и в жизни. Председателем сената по должности является вице-президент. Он голосует только в том случае, если голоса разделились поровну. В случае отсутствия вице-президента или исполнения им обязанностей президента его место в сенате занимает один из избранных «временных председателей». Основная работа сенаторов также проходит в *16 постоянных комитетах*.

В комитетах и палаты представителей, и сената большинство членов и сам председатель являются представителями победившей партии. Кроме постоянных комитетов в конгрессе создаются *специальные, объединённые* (двухпалатные) *комитеты и конференции*. Специальные комитеты создаются по случаю и на определённое время, объединённые комитеты создаются из представителей обеих палат для решения важных вопросов экономики (экономическая конъюнктура, налоги, экономические кризисы и т. д.). Конференции как специальные объединённые комитеты создаются для урегулирования разночтений законопроектов, возникаю-

щих между палатами. В комитетах, решающих широкий круг проблем, могут быть созданы несколько *подкомитетов*.

Распределение конгрессменов и сенаторов по комитетам и подкомитетам, выдвижение на посты председателей комитетов производится *комитетами партий по комитетам* – специальными органами партийных фракций, отбирающими в соответствии с пожеланием, компетенцией, авторитетом избранников народа. Главная задача комитета по комитетам победившей партии – так распределить своих наиболее видных партийцев, чтобы контролировать все комитеты, главная задача оппозиционной партии – так распределить свои кадры, чтобы достойно противостоять победившей партии, критиковать её курс и предлагать альтернативные решения в комитетах. В каждом комитете формируются депутатские партийные группы правящей и оппозиционной партий. Партийная группа правящей партии обычно выдвигает председателем комитета старшего по стажу конгрессмена или сенатора победившей партии, кандидатура которого определена комитетом партии по комитетам и обеспечивает его избрание. Если председатель по какой-либо причине оставит свой пост,

нового председателя (тоже, как правило, «старшего» представителя партии в данном комитете) выдвигает депутатская партийная группа. Такой порядок выдвижения получил название «правило старшинства». Он действует чаще всего именно в комитетах. В подкомитетах порядок избрания председателей более демократичен. Здесь порой не хватает «старейшин» партии – победительницы для всех председательских постов, и на первый план выступает компетентность конгрессмена, что уменьшает жёсткость партийного отбора. Как правило, избирая председателей подкомитетов, партийные группы соблюдают баланс между представителями правящей и оппозиционной партий. Кроме того, такой подход помогает преодолеть консерватизм председателей комитетов, избранных по правилу старшинства.

Большая роль в ведении делопроизводства, организации повседневной деятельности конгресса и его комитетов принадлежит служащим, государственным чиновникам: политическим экспертам, секретарям, советникам, делопроизводителям, то есть аппарату конгресса.

Основные полномочия обеих палат конгресса заключаются в:

- внесении поправок и дополнений в конституцию большинством в 2/3 голосов при условии их ратификации 3/4 штатов;

- приёме большинством голосов законов, приобретающих силу после подписания их президентом. В случае, если последний накладывает вето на законопроект, то оно может быть преодолено 2/3 членов конгресса;

- введении и отмене налогов;

- утверждении федерального бюджета и контроле его исполнения правительством;

- учреждении подчинённых верховному суду судебных органов;

- утверждении и смещении должностных лиц, включая право импичмента президента;

- расследовании деятельности правительственных органов, включая секретные службы (ФБР, ЦРУ) и должностных лиц;

- праве объявления войны, набора и содержания армии, установления сроков пребывания американских войск за границей;

В основных полномочиях конгресса хорошо просматривается *система сдержек и противовесов*, в соответствии с которой конгресс принимает законы, а исполняют их правительство и суды. Президент для

противовеса конгрессу имеет право вето. Контроль за исполнением бюджета правительством принадлежит конгрессу. Он же учреждает суды, но не контролирует их деятельность. Зато конгресс имеет право утверждения, расследования деятельности и смещения должностных лиц исполнительной ветви власти.

К исключительным полномочиям сената относятся:

- ратификация 2/3 голосов международных договоров;

- утверждение большинства назначений (членов кабинета, судей федеральных судов, послов и проч.), осуществляемое президентом;

- проведение собственных расследований (слушаний) деятельности высших правительственных органов и должностных лиц;

- проведение импичмента президента большинством в 2/3 голосов.

Исключительные полномочия палаты представителей включают:

- рассмотрение всех финансовых законопроектов;

- инициирование (но не проведение) импичмента президента;

- проведение импичментов членов кабинета и судей.

Конгрессмены и сенаторы кроме разделения по делегациям штатов

могут быть структурированы по возрасту и времени работы в конгрессе (при этом более опытные чаще возглавляют многочисленные комитеты и комиссии конгресса), по профессиональной принадлежности (по этому показателю более всего юристов и бизнесменов), по гендерному признаку (женщин на порядок меньше, чем мужчин), но самое заметное различие конгрессменов – по партийной принадлежности. Обычно большинство в палате представителей и сенате принадлежит партии, чей лидер победил на президентских выборах. В этом и заключается *мажоритарность американский партийно-политической системы*, когда президент, правительство и большинство конгресса принадлежат к одной политической силе, осуществляющей заявленную программу и воплощающей принцип ответственного правления. Но бывают ситуации, когда в верхней или нижней палате устанавливается равенство или одна из палат переходит под контроль оппозиции. В случае равенства при каждом конкретном голосовании или достаточно длительного (до очередных выборов) равенства мест в сенате или палате представителей решающим считается голос спикера. В случае большинства мест *оппозиционной*

партии в одной из палат система правления частично теряет свою мажоритарность, и президент испытывает серьёзные затруднения при проведении своей политики. Например, в течение 1955-1994 гг. Демократическая партия постоянно обладала большинством в палате представителей и республиканские президенты Р. Никсон (1969-1974) и Дж. Форд (1974-1977) испытывали затруднения при проведении своих законопроектов и утверждении бюджета, а сама партийно-политическая система фактически теряла мажоритарность. Лишь при президенте Р. Рейгане (1981-1989) в обеих палатах установилось республиканское большинство, правда в сенате оно имело место только до 1986 г. Вообще «разделённая партийная власть», как называют такую ситуацию американские политологи, возникала в течение 1948-1998 гг. 17 раз (см. табл. 1, где эти годы выделены жирным шрифтом). В то же время существует и противоположное мнение, заключающееся в том, что разделённая партийная власть не снижает возможности федерального правительства по проведению своего политического курса³.

3 David Mayhew. *Divided We Govern*. New Haven. – CT: Yale University Press, 1991. – Pp. 48– 50.

Среди американских политологов широко распространено мнение, что всемогущий конгресс с середины XX в. стал утрачивать своё могущество на фоне возрастания власти президента и правительства. Другими словами,

баланс ветвей власти нарушен в пользу исполнительной власти. Этот вывод соответствует общей тенденции XX в., которая является следствием развития и дифференциации общества, и таких его важных сфер, как социальная, эко-

Таблица 1. Партийный контроль над президентом и конгрессом во второй половине XX века*

Год	Конгресс	Президент
1948	демократический	Гарри С. Трумэн, демократ
1950	демократический	
1952	республиканский	Дуайт Д. Эйзенхауэр, республиканец
1954	демократический	
1956	демократический	
1958	демократический	
1960	демократический	Джон Ф. Кеннеди, демократ
1962	демократический	
1963	демократический	Линдон Б. Джонсон, демократ
1964	демократический	
1966	демократический	
1968	демократический	Ричард М. Никсон, республиканец
1970	демократический	
1972	демократический	
1973	демократический	Джеральд Р. Форд, республиканец
1974	демократический	
1976	демократический	Джеймс Э. Картер, демократ
1978	демократический	
1980	сенат – республиканский,	Рональд У. Рейган, республиканец
1982	палата представителей –	
1984	демократическая	
1986	демократический	
1988	демократический	Джордж Буш, республиканец
1990	демократический	
1992	демократический	Уильям Д. Клинтон, демократ
1994	республиканский	
1996	республиканский	
1998	республиканский	

* Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. Учебное пособие. – М., 2002. – С. 513.

Примечание: полужирным выделены годы, когда существовала «разделённая партийная власть», то есть совместное существование президента – представителя от одной партии и конгресса, в котором большинство имела другая, противостоящая президенту партия.

номическая, военно-промышленная, появлением новых быстрорастущих субсфер (государственное здравоохранение, социальное обеспечение, государственное субсидирование науки, исследований космоса, культуры и искусства, спорта, неимущих, коренных народов, иммигрантов и т. д.) усложнения процесса управления, увеличения количества и разрастания исполнительных органов, колоссального роста армии чиновников, бюрократизации не только государственного аппарата, но всего государственного механизма.

Президент

Политический институт президентства, когда представителя нации (*president* – (англ.) представитель, председатель) избирают прямым всенародным голосованием – это творение американской политической культуры, которое долгое время имело место только в Северной и Южной Америке. До 1990 гг., когда началась перестройка мирового порядка и трансформация политических систем сразу многих государств, из 50 стран, где существовала должность президента, только в 16 он избирался прямым голосованием, из них 13 были

странами американского континента.

Американский президент – единственное должностное лицо в стране, избираемое всеми гражданами. Срок его полномочий определён конституцией в 4 года, при этом ни один президент не может исполнять должность более двух сроков подряд. Президент является главой исполнительной власти и главой государства. Все это (его избрание, положение в государстве и в исполнительной ветви власти) создаёт ему наиболее престижное, независимое и, несмотря на наличие сдержек и противовесов со стороны конгресса и верховного суда, ведущее положение в партийно-политической системе.

Полномочия президента в конституции сформулированы в самом общем виде и требуют дополнительной трактовки. Политологи излагают их по-разному. По мнению Джеймса Уилсона полномочия американского президента можно подразделить на:

1. *Персональные президентские полномочия* (главнокомандующий вооружёнными силами, амнистирует лиц, совершивших федеральные преступления, созывает конгресс на специальные сессии, принимает послов, заботится о надлежащем испол-

нении законов, обладает исполнительной властью, назначает лиц на наиболее важные посты);

2. *Полномочия президента, разделяемые с сенатом* (заключает договоры, назначает послов, судей и высокопоставленных чиновников);

3. *Полномочия президента, разделяемые с конгрессом в целом* (одобряет законодательные акты)⁴.

По мнению Л.И. Селезнева, права и функции президента США с учётом изложенных в конституции и накопленного опыта следует структурировать в следующем порядке:

1. *Конституционные полномочия:*

– президент как глава государства (символизирует единство нации, представляет её в отношениях с другими нациями, возглавляет государственные церемонии, принимает глав иностранных государств и наносит визиты в другие страны, назначает американских и принимает иностранных послов и т. д. Ему принадлежит право помилования. Он гарант конституции и правопорядка);

– президент как глава исполнительной власти (формирует администрацию, назначает высших должност-

ных лиц, судей федеральных судов и генерального прокурора, направляет деятельность государственного аппарата. Как глава правительства несёт ответственность за общественный порядок, экономическое положение, энергообеспечение страны, состояние окружающей среды;

– президент как главный законодатель (выступает субъектом законодательной инициативы; законы, выносимые на обсуждение президентом, составляют основу законодательной деятельности конгресса. Президент одобряет принятые конгрессом законы и обладает правом вето на них);

– президент как главный дипломат (осуществляет общее руководство внешней политикой, возглавляет совет национальной безопасности, назначает государственного секретаря и директора ЦРУ, ведёт переговоры с главами иностранных держав, подписывает международные договоры, назначает послов и высший дипломатический персонал);

– президент как главнокомандующий вооружённых сил (осуществляет общее руководство военной политикой, назначает министра обороны, начальника объединённого комитета начальников штабов, принимает решение о применении вооружённых сил,

4 Уилсон Дж. Американское правительство. – М., 1995. – С. 324–325.

использовании ядерного оружия. В случае обострения внутривнутриполитической обстановки имеет право использовать национальную гвардию и армейские части для восстановления порядка).

2. *Экстраконституционные полномочия:*

– президент как лидер политической партии. Хотя президента по конституции избирает народ, его кандидатуру выдвигает конгресс (съезд) партии. После выдвижения съездом партии кандидат в президенты становится лидером партии и предлагает кандидатуру вице–президента и председателя национального комитета партии, которые обычно утверждаются без обсуждения. Будучи избранным, президент назначает на наиболее ответственные государственные посты представители своей партии. В течение всего президентского срока он активно участвует в избирательных кампаниях, продвигая своих однопартийцев. В конце срока полномочий президенту принадлежит важная роль в выдвижении своего преемника;

– президент как управляющий экономикой (обеспечивает занятость населения и стабильный экономический рост);

– президент как международный лидер (обеспечивает руководящую

роль США по отношению к союзным государствам, странам третьего мира, отстаивает интересы США в ООН);

– президент как ответственный за преодоление кризисов (принимает решительные меры в случае возникновения как международных, так и внутренних экономических, социальных, экологических кризисных ситуаций);

– президент как голос народа (выражает чувства и устремления основных социальных групп, использует СМИ для разъяснения своей политики и обеспечения её поддержки)⁵.

Понятие «институт президентства» в США охватывает всю совокупность правительственных органов, подчинённых президенту, в первую очередь исполнительную администрацию и кабинет министров или собственно правительство. В них входят вице–президент, министры, советники президента, эксперты, технические работники. Конечно, клерки и некоторые эксперты приглашаются на непартийной основе, но ведущие советники, главы министерств, советов и бюро, безусловно, являются однопартийцами президента и разделяют его политическую позицию.

5 Селезнев Л.И. Политическая система США: учебное пособие. – СПб., 1995. – С. 71– 73.

Таблица 2. Администрация президента.

Администрация президента		
Канцелярия вице- президента	Аппарат Белого дома	
Бюро по управлению и бюджету	Совет национальной безопасности	
Бюро по разработке политики	Совет экономических экспертов	
Бюро научно-технической политики	Национальный совет по космосу	
Совет по качеству окружающей среды	Бюро внешнеторговых представительств	
Бюро по борьбе с наркотиками	Административное бюро	Национальный совет по стратегическим материалам

Таблица 3. Кабинет министров – правительство США

Кабинет министров
<i>внутренний кабинет:</i>
1. Государственный секретарь;
2. Министр обороны;
3. Министр финансов;
4. Министр юстиции.
<i>внешний кабинет:</i>
1. Министр внутренних дел;
2. Министр сельского хозяйства;
3. Министр торговли;
4. Министр труда;
5. Министр здравоохранения и социального обслуживания;
6. Министр жилищного и коммунального строительства;
7. министр транспорта;
8. Министр энергетики;
9. Министр образования;
10. Министр по делам ветеранов.

Таблица 4. Партийно-политическая система США



Администрация президента как политический институт была создана президентом Рузвельтом в 1939 г. для координации деятельности всех органов исполнительной власти. С тех пор многие президенты так или иначе изменяли её структуру, приспособив под свой стиль деятельности, но всегда наиболее важными агентствами в ней оставались аппарат Белого дома, бюро по управлению и бюджету и совет национальной безопасности (см. табл. 2).

Кабинет президента или правительство США состоит из секретарей (министров) – глав 14 исполнительных департаментов (министерств), а также других лиц, введённых президентом в кабинет. Члены кабинета (министры) назначаются президентом и утверждаются Сенатом. В состав так называемого внутреннего кабинета входят секретари наиболее важных департаментов; остальные секретари составляют внешний кабинет (см. табл. 3).

Правительство США не функционирует в качестве коллегиального органа, как например, британский кабинет министров. Каждое американское министерство, учитывая различия сфер деятельности и тот факт, что общую ответственность несёт президент, работает самостоятельно. В

столице даже отсутствует здание правительства. Большая текучесть министров, – они сменяются в среднем каждые два года, – повышает роль специалистов и государственных чиновников министерств.

Избирательная система

Основы избирательной системы были заложены ещё отцами-основателями в Основном законе. Сразу после принятия конституции 1787 г., пока действовал цензовый избирательный закон, ограничивавший рост электората, из 3 млн населения США право голоса получили только около 120 тыс. человек. Но уже в 1820-х гг. начался процесс постепенного изменения избирательных законов штатов. К началу 1830-х годов во всех штатах, кроме Луизианы, практически все белые мужчины получили избирательные права. Это привело к *резкому увеличению электората*. Если рост избирательного корпуса в Великобритании носил постепенный характер и продолжался на протяжении двух с половиной веков, то в США переход ко всеобщему избирательному праву (для мужчин) произошёл в течение одного десятилетия фактически во время президентства Э. Джексона.

Численно, но не всегда качественно возросший американский электорат оказывал существенное влияние на перестройку электоральной политики и организационной структуры партий. Но вместе с ростом и совершенствованием партийных структур в американских партиях XIX в. стали процветать фаворитизм, патронаж, подкуп, финансовые махинации. Всё это победившие на выборах партии и партийные президенты приносили в государственные структуры власти, назначая на ответственные посты только своих однопартийцев, усиливая партийное влияние на государственные структуры. Усиление партийного влияния на государственные структуры вело в первую очередь к усилению законодательной власти в ущерб исполнительной. Ответом на политику джексоновской модели «партийного диктата» и «перетягивания» власти к законодательной ветви стало движение прогрессистов, возникшее в конце Гражданской войны и достигшее наибольшего размаха в начале XX в. Среди реформ избирательной системы, да и всей партийно-политической системы США, проведённых прогрессистами, следует выделить:

– выборы на местном уровне и уровне штатов на беспартийной основе;

– сокращение числа избираемых должностей для сокращения возможности подкупа и усиления власти губернаторов;

– передача управления городскими делами от представителей партий назначаемым или нанимаемым по контракту профессиональным менеджерам;

– сокращение численного состава легислатур штатов и городских советов, для удешевления и повышения эффективности органов власти;

– ужесточение контроля снизу за избранными должностными лицами в форме демократических инициатив, референдумов, отзыва депутатов и официальных лиц;

– ликвидация системы патронажа и фаворитизма при назначении чиновников, подбор их исключительно по деловым качествам⁶.

Прогрессистская и джексоновская модели функционирования партийно-политической системы США несколько раз сменяли друг друга в государственной политике правящих американских партий. К современным джексоновцам относят тех, кто выступает за прямые выбо-

6 Селезнев Л.И. Политическая система США: учебное пособие. – СПб., 1995. – С. 127-128.

ры должностных лиц, ответственных перед избирателями, кто считает, что сами граждане, а не назначенные эксперты, должны разбираться и участвовать в политике, что избранная представительная власть должна занимать активную позицию в отношении исполнительной власти. Современные прогрессисты выступают за сокращение избираемых представителей, за наделение большими полномочиями исполнительной власти в ущерб законодательной, за привлечение профессиональных управленцев. Как в Великобритании вестминстерская модель, ставящая во главу угла парламент, постепенно сменяется уайтхолловской моделью партийно-политической системы, отдающей предпочтение исполнительной власти перед законодательной, так и в США джексоновская модель функционирования партий и политических институтов постепенно вытесняется прогрессистской моделью. Все это соответствует общей тенденции развития политических систем в XX в.

Американский федерализм проявляется и в избирательной системе. Если *активное и пассивное избирательное право* федерального уровня – это прерогатива конституции, то выборы в законодательные собра-

ния штатов, губернаторов штатов, на другие руководящие должности (а в США избираются также казначеи, аудиторы, инспекторы школ, начальники таможенной службы и даже директора издательств) регламентируются законами штатов.

Для избрания в палату представителей кандидату необходимо:

1. Иметь не менее двадцати лет от роду.
2. Быть в течение 7 лет гражданином США.
3. Жить на момент выборов в данном штате.

Чтобы реализовать пассивное избирательное право для избрания в сенат, кандидат должен:

1. Достичь 30 летнего возраста.
2. Состоять в течение 9 лет гражданином США.
3. Быть на момент избрания жителем того штата, от которого он избирается.

Конституционные основы избирательной системы корректировались только несколькими поправками. В 1870 г. была принята XV статья конституции, запрещавшая лишение избирательных прав «в связи с расой, цветом кожи или нахождением в рабстве», а в 1920 г. XIX поправка за-

претила ограничение избирательного права по половому признаку. Наконец поправка XXIV, принятая в 1964 г., запретила ограничения избирательных прав граждан в связи с неуплатой налогов. И хотя фактическое участие в выборах американским неграм пришлось отстаивать ещё в течение девяноста лет, создание конституционной системы всеобщего избирательного права юридически было завершено в 1920 г., когда десятки миллионов американских женщин были допущены к избирательным урнам.

Организация выборов

По мнению американских политологов, в США проводится больше избирательных кампаний и избирается больше государственных чиновников, чем, возможно, в любой стране мира. Однако коэффициент участия граждан в выборах достаточно низок, может быть один из самых низких в мире. Однако если принять во внимание участие граждан в выборах только самого высокого уровня, например в конгресс или президентские кампании, то здесь участие американских граждан вполне сопоставимо с участием европейцев. Так, доля голосующих американцев на президентских

выборах в XIX в. держалась на уровне 70-80 %, в 1920 гг. снизилась до 50 %, в 1960 гг. повысилась до 60 %, а к 1990 гг. вновь снизилась до 53 %, что менее, но сопоставимо с участием в развитых странах Европы, где оно держится на уровне более 80 % в Австрии, Бельгии, Дании, Норвегии, ФРГ, достигает 60 % в Финляндии и снижается до 40 % в Швейцарии. При этом американские политические партии в избирательных кампаниях играют менее значительную роль, чем партии в европейских государствах. Тем не менее, участие граждан в партийных мероприятиях, связанных с выборами, а именно по этому показателю в отсутствие фиксированного членства можно судить о численном составе американских партий, находится на достаточно высоком уровне, а именно:

- регулярное голосование за «свою» партию на президентских выборах – 72 %;
- участие в местных выборах, которые обычно не носят партийного характера – 47 %;
- участие в агитационной деятельности в пользу «своей» партии – 28 %;
- посещение хотя бы одного партийного митинга в течение избирательного цикла – 19 %;

– организация финансовой поддержки кандидатов «своей» партии – 13 %;

– участие в политическом клубе – 8 %⁷.

Выборы в палату представителей и сенат осуществляются, как и в Великобритании, по мажоритарной избирательной системе в один тур в одномандатных избирательных округах. Члены палаты представителей избираются на два года, причём выборы производятся регулярно в первый вторник ноября каждого чётного года. Сенаторов изначально избирали законодательные собрания штатов, но с 1913 г. выборы в сенат стали прямыми и проводятся одновременно с выборами в палату представителей, при этом каждые два года переизбирается треть сенаторов. Таким образом состав сената обновляется через шесть лет, а палаты представителей – через два года. Следует учесть, что многие конгрессмены и сенаторы неоднократно избираются в соответствующие палаты. Это, как полагали отцы-основатели, обеспечивает, с одной стороны, преемственность, с другой –

систематическое обновление обеих палат конгресса.

Главная избирательная кампания – это кампания по выборам президента. Президент США избирается на всенародных, но не прямых выборах. Избиратели от каждого штата сначала выбирают выборщиков, число которых равно количеству конгрессменов от данного штата. Затем выборщики отдают свои голоса за того или иного кандидата в президенты. Избранным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов выборщиков. Общее количество выборщиков от всех штатов и округа Колумбия – 538. Следовательно, чтобы стать президентом США, практически следует заручиться голосами 270 выборщиков. Так как позиция каждого выборщика заранее известна, то результаты президентских выборов обычно становятся известны после подсчёта голосов избирателей. Избирательная кампания по выборам президента начинается в январе-феврале года президентских выборов (а это каждый високосный год) предварительными выборами или «праймериз и кокус» (Primeris and Coucus), проводимых в более чем половине штатов, то есть в 30-35 штатах страны. При этом на кокусах – *собраниях избирателей определённой*

7 Norman H. Nie and Sidney Verba. Political Participation / eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby // Handbook of Political Science. – 1975. – Vol. 4. – Pp. 24-25.

партии – процедура голосования упрощена: избиратели выражают одобрение кандидатам поднятием рук; а на праймериз – *первичных выборах* избиратели голосуют как и на всеобщих выборах, с помощью бюллетеней. Начинаются предварительные выборы по традиции в небольшом штате Нью-Гемпшир, который является самым среднестатистическим штатом США, то есть результаты выборов в котором наиболее близки к средним результатам по стране. На праймериз в каждый штат приезжают несколько претендентов в кандидаты в президенты от Демократической и несколько претендентов от Республиканской партии. Результаты праймериз во всех штатах, где они были проведены, и выявляют кандидатов от ведущих партий страны. После этого партийным конгрессам демократов и республиканцев остаётся только утвердить претендентов-победителей в качестве официальных кандидатов от партий. Вот почему эти конгрессы, или национальные конвенты, так не похожи на конгрессы европейских, в частности, британских партий: в Америке только утверждают всем известных победителей праймериз и их предвыборные платформы, а в Европе действительно обсуждают партийные програм-

мы и выдвигают наиболее достойные кандидатуры. Какую же роль играют американские праймериз в деятельности и организации партий? Система предварительных выборов явилась ответом американских избирателей, то есть рядовых членов партий, на олигархические тенденции в партиях, на сговоры партийных боссов при выдвижении кандидатов, на рост коррупции и увеличение числа политических махинации в избирательных кампаниях. Считается, что при определении кандидатов самими избирателями вышеуказанных негативных проявлений происходит значительно меньше.

И предварительные (*primeris*) и всеобщие (*general*) выборы президента носят *партийный характер*. Каждая партия во всех штатах, выдвигает *единый список выборщиков*, обязующихся подать голоса за кандидатов от данной партии на посты президента и вице-президента. В *избирательном бюллетене* фамилии выборщиков обычно не указываются. Таким образом, голосующие избиратели, отдавая свои голоса кандидатам в президенты и вице-президенты, чётко осознают их партийную принадлежность. Разница между предварительными и основными, всеобщими выборами заключается в том, что в первом слу-

чае принимают участие только избиратели той партии, которая выдвинула данного кандидата, и выдвигается только кандидат в президенты, а во втором – участвуют все избиратели штата и голосуют они за кандидатов в президенты и вице-президенты. Впрочем, в некоторых штатах проводятся открытые праймериз (open primeris), на которые допускаются избиратели обеих партий.

Библиография

1. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. Учебное пособие. – М., 2002. – 537 с.
2. Американские президенты: 41 исторический портрет от Джорджа Вашингтона до Билла Клинтона / Под ред. Юргена Хайдекинга. – Ростов-на-Дону, 1997. – 640 с.
3. Джанда К., Берри Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: процесс государственного управления в США. – М., 2006. – 656 с.
4. Исаев Б.А. Партология. Часть I. История партий. Учебное пособие. – СПб., 2007. – 251 с.
5. Конституция США. Декларация независимости. – СПб.: ИКАМ, 1992. – 28 с.
6. Паренти Майкл. Демократия для немногих. – М.: Прогресс, 1990. – 504 с.
7. Пономарев М.В., Смирнова С.Ю. Новая и Новейшая история стран Европы и Америки. – М., 2000. – 1152 с.
8. Селезнев Л.И. Политическая система США: учебное пособие. – СПб.: СПбГУ, 1995. – 380 с.
9. Селезнев Л.И. Политические системы современности: сравнительный анализ. – СПб.: Петрополис, 1995. – 254 с.
10. Уилсон Дж. Американское правительство. – М., 1995. – 512 с.
11. Шлезингер-младший А.М. Циклы американской истории. – М., 1992. – 686 с.
12. David Mayhew. Divided We Govern. New Haven. – CT: Yale University Press, 1991. – 192 p.
13. James L. Sunddquist. Dynamics of the Party System. – Washington, D.C. 1973. – 466 p.
14. Norman H. Nie and Sidney Verba. Political Participation / eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby // Handbook of Political Science. – 1975. – Vol. 4. – Pp. 24-25.
15. Paullin Ch. Atlas of the Historical Geography of the Unaited States. – N.Y., 1932. – 136 p.

Structure, genesis and functioning of party-political system in the USA

Isaev Boris Akimovich

Full Doctor of Sociological Sciences, professor,
The head of the department of political science,
Baltic State Technical University "Voenmeh",
P.O. box 190005, 1st Krasnoarmeiskaya st., Saint Petersburg, Russia;
e-mail: isaevboris@yandex.ru

Abstract

The article "Structure, genesis and functioning of party-political system in the USA by B.A. Isaev is devoted to examination of the party system in the USA. The author judges from the hypothesis that political parties and the whole party system are significantly influenced by the institutional design. This is to say the political institutions of legislative and executive branches, the electoral formula and constitutional provisions which determine the structure and mutual relations among authority branches, rights and freedoms which allow the citizens to participate fully in party activities including election campaigns. Through the agency of systems analysis method the article traces the functioning of all the three US party systems, but the main attention is paid to the third one which dates back to 1856. The author came to the following conclusion: so that to understand the role, position and activities of the US party system, one should consider it as a component of the political system, at that the party system environment is its surroundings – the political system. As the party system is inscribed into the political system we can consider it as a single formation. This party-political system with two main parties is functioning in the majority regime and that allows the political governing bodies to run the country rather effectively. The other methodological approach used by the author is a field method of party system exploration, when apart from the party analysis the exploration of party system fields is carried out, namely: social, electoral, ideological and parliamentary. The field analysis confirmed the leading role of two main parties residing in the ideological centre, in functioning of the

party system. The third parties represent small political entities which slightly influence the functioning of the party-political system. The system is much more influenced by pressure groups through lobby organizations. The functioning of the American party-political system as a whole has been rather stable for some time past. The instability only arises under regime of cooperative government when representatives of the ruling party the executive branch and representatives of the oppositional party control the legislative branch. The research results can be used by students and postgraduates of the faculties of political science in preparing their courses of study, as well as for publication of the monograph "Party-political system in the USA" for practical politicians and party organizers.

Keywords

Political institutions, president, congress, electoral system, party system, US political system, majority political system.

References

1. Almond, G., Pauell, Dzh., Strom, K., Dalton, R. (2002), *Comparative political science today: the global view. Study guide* [*Sravnitel'naya politologiya segodnya: mirovoi obzor. Uchebnoe posobie*], Moscow, 537 p.
2. Dzhanda, K., Berri, D.M., Goldman, D., Khula, K.V. (2006), *By the trudge of the democracy: the process of governance in the USA* [*Trudnym putem demokratii: protsess gosudarstvennogo upravleniya v SShA*], Moscow, 656 p.
3. Isaev, B.A. (2007), *Partology. Part I. The history of parties. Study guide* [*Partologiya. Chast' I. Istoriya partii. Uchebnoe posobie*], St. Petersburg, 251 p.
4. Khaideking, Yu. (1997), *American Presidents: 41 historical portrait from George Washington to Bill Clinton* [*Amerikanskiye prezidenty: 41 istoricheskii portret ot Dzhordzha Vashingtona do Billa Klintona*], Rostov-on-Don, 640 p.
5. Mayhew, D. (1991), *Divided We Govern. New Haven*, Yale University Press, Connecticut, 192 p.
6. Norman, H. Nie, Sidney Verba (1975), "Political Participation", *Handbook of Political Science*, No. 4, pp. 24-25.
7. Parenti, M. (1990), *Democracy for the few* [*Demokratiya dlya nemnogikh*], Progress, Moscow, 504 p.

8. Paullin, Ch. (1932), *Atlas of the Historical Geography of the United States*, N.Y., 136 p.
9. Ponomarev, M.V., Smirnova, S.Yu. (2000), *Modern and Contemporary History of Europe and America [Novaya i Noveishaya istoriya stran Evropy i Ameriki]*, Moscow, 1152 p.
10. Schlesinger, A.M., Jr. (1992), *Cycles of American History [Tsikly amerikanskoi istorii]*, Moscow, 686 p.
11. Seleznev, L.I. (1995), *Political System of the USA: study guide [Politicheskaya sistema SShA: uchebnoe posobie]*, SPbGU, St. Petersburg, 380 p.
12. Seleznev, L.I. (1995), *The political systems of the present: a comparative analysis [Politicheskie sistemy sovremennosti: sravnitel'nyi analiz]*, Petropolis, St. Petersburg, 254 p.
13. Sundquist, J. L. (1973), *Dynamics of the Party System*, Washington, D.C., 466 p.
14. *The Constitution of the United States. The Declaration of Independence. [Konstitutsiya SShA. Deklaratsiya nezavisimosti]*, IKAM, St. Petersburg, 1992, 28 p.
15. Wilson, J. (1995), *American Government [Amerikanskoe pravitel'stvo]*, Moscow, 512 p.