

DOI 10.32726/2411-3417-2019-3-53-67
УДК 323; 329

Наталя Травкина, Владимир Васильев

Углубляющийся кризис политической системы США: причины, признаки, последствия

Аннотация. *Анализируются истоки и следствия углубляющегося кризиса американской политической системы. Важнейшим фоновым фактором стало неуклонное падение доверия американской общественности к политическим институтам США. Претерпел фундаментальные изменения механизм принятия в Вашингтоне основных реформаторских программ и иных начинаний, которые осуществляются исключительно на однопартийной основе. В свою очередь, это еще больше усиливает политическую поляризацию, когда торжествуют деструктивные «игры с нулевой суммой» и смысл пребывания одной партии у власти сводится к демонтажу наследия оппозиционной партии. Особенно ярко это проявилось при администрации Д. Трампа в 2017–2019 гг.*

Ключевые слова: *политическая система США, общественное доверие к власти, дуополия, поляризация, авторитаризм, импичмент, коллегия выборщиков, принятие решений.*

Доверие к власти

Фундаментальным фактором американской политической и общественной жизни последних 60 лет является неуклонное снижение доверия к деятельности американского государства и к американской политической системе, олицетворяемой политической столицей Америки — Вашингтоном. Согласно регулярным социологическим обследованиям, проводившимся в США начиная с конца 1950-х годов, на рубеже 1950–1960-х годов показатель доверия к государству и к политической системе в целом составлял 73%. (В 1964 г. степень общественного доверия достигла исторического максимума и поднялась до 77% по итогам президентских выборов 1964 г.) Однако спустя 10 лет под влиянием поражения в войне в Юго-Восточной Азии, гражданских беспорядков второй половины 1960-х годов и Уотергейтского скандала 1973–1974 гг., завершившегося позорной отставкой президента Р. Никсона в августе 1974 г., степень общественного доверия к Вашингтону упала более чем вдвое — до отметки 36% [Pew Research Center. Public Trust...].

Сведения об авторе: ТРАВКИНА Наталья Михайловна — руководитель Центра внутривнутриполитических исследований Института США и Канады РАН, доктор политических наук, uspolitika@gmail.com.

ВАСИЛЬЕВ Владимир Сергеевич — главный научный сотрудник Института США и Канады РАН, доктор экономических наук, vsvasiliev@mail.ru.

К началу 1980-х годов общественное доверие к государству среди респондентов опустилось еще ниже — до 25%. Перелом в нисходящей тенденции произошел при президенте-республиканце Р. Рейгане. К середине 1980-х годов доверие американцев к политической системе возросло почти в два раза, достигнув 49% к 1985 г., и оставалось примерно на этом уровне и в 1987 г., когда оно составило 47% [Pew Research Center. Public Trust...].

С приходом к власти республиканской администрации Дж. Буша-ст. доверие к официальному Вашингтону вновь стало падать, а после войны в Персидском заливе в 1990–1991 гг. и экономического спада тех лет стремительно пошло вниз, опустившись к концу пребывания у власти Дж. Буша-ст. в январе 1993 г. до очередного минимума в 22%. Приход к власти президента-демократа У. Клинтона мало что изменил в тенденции «нащупывания дна» в доверии американской общественности к федеральному правительству. В 1994 и 1995 г. оно опустилось рекордно низко — до 17% и 18% соответственно. Однако с тех пор, как в экономике во второй половине 1990-х годов начался подъем, доверие к Вашингтону резко пошло вверх, достигнув к концу пребывания у власти администрации У. Клинтона вполне «приличной» отметки в 40%.

События 11 сентября 2001 г. кардинально изменили отношение американцев к федеральному правительству. Как отмечали американские социологи, «в начале октября 2001 г. 60% респондентов заявили, что они могут доверять государству, что примерно в два раза превышало показатель начала 2001 г.; этот показатель стал самой высокой степенью доверия к государству за предыдущие 40 лет. Но этот всплеск доверия к Вашингтону оказался недолговечным, уже к лету 2002 г. оно сократилось на 22%, опустившись до отметки в 38%. На фоне войны в Ираке и экономической неуверенности внутри США доверие к государству продолжало падать устойчивыми темпами и к июлю 2007 г. сократилось до очередного минимума в 24%» [Pew Research Center. Beyond Distrust...].

После финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг. доверие американского общества к официальному Вашингтону в целом продолжало падать, а после избрания в 2016 г. президентом США Д. Трампа опустилось до исторических минимумов, составив в 2019 г. всего лишь 17% [Pew Research Center. Public Trust...].

Двухпартийная система США как дуополия: механизм политической дезинтеграции

Устойчивая историческая тенденция к падению доверия американской общественности и американских избирателей к государственным и политическим институтам США имела самое прямое отношение к конкурентному механизму функционирования американской политической системы, основанной на соперничестве двух основных политических партий — Демократической и Республиканской. Как подчеркнул американский политолог проф. Р. Ренка, «дуополия означает такую организацию политического рынка, которая характеризуется доминированием двух организаций, а не одной (монополией). Демократическая политика предполагает конкуренцию между, как минимум,

двумя жизнеспособными политическими партиями и их кандидатами за места в выборных государственных органах. Большая часть демократических стран имеет целый спектр политических партий, которые борются за места в национальных парламентах. Но Америка на всем протяжении своего исторического развития твердо придерживалась принципа дуополии, при которой только две основные исторически сформировавшиеся партии боролись за места в национальных легислатурах и имели серьезные шансы на победу на президентских выборах. Другие американские партии выполняют функцию «третьего лишнего» на выборах, без шансов победить, или выступают в роли генераторов новаторских идей. Это важные роли, но они не идут ни в какое сравнение с ролями третьих и четвертых партий в других демократических странах, которые действительно получают места в парламентах и являются важнейшей составной частью политической системы этих стран» [Renka].

Высокая степень доверия политически активных граждан к политическим институтам и основным партиям США, наблюдавшаяся во второй половине XX в., приводила к тому, что дуополярная конкуренция Республиканской и Демократической партий шла в рамках идейной и персональной конкуренции достаточно однородных «продуктов», которые с известной долей условности могут быть охарактеризованы как «либеральный консерватизм» против «консервативного либерализма». Эта разновидность дуополярной конкуренции может быть названа «ценовой», поскольку две политические партии и их основные кандидаты предлагали избирателям более или менее одинаковый «товар», но по разным «ценам»: «либеральный консерватизм» претендовал на более низкую цену присутствия Республиканской партии во властных структурах Вашингтона, в то время как «консервативный либерализм» являлся более дорогим продуктом для американских избирателей, главным образом по причине большего присутствия государства в политической и социально-экономической жизни американского общества.

«Ценовая» конкуренция в рамках дуополярной политической системы США была тесно связана с ценностной ориентацией избирателей Республиканской и Демократической партий. Так, согласно социологическим замерам второй половины 1990-х годов, 36% сторонников Республиканской партии разделяли многие взгляды и представления сторонников Демократической партии и поэтому могли считаться «либеральными консерваторами»; в то же время 30% сторонников Демократической партии были не чужды многие из консервативных идей, и поэтому их можно было отнести к «консервативным либералам»¹.

Ситуация драматическим образом изменилась в XXI в., особенно в последние примерно 10 лет. Падение доверия американской общественности к политическим и государственным институтам США, сопровождаемое растущей идеологической поляризацией американского общества, обернулось тем, что дуополярная конкуренция между Республиканской и Демократической партиями приняла форму «продуктовой». Партии стали предлагать своим сторонникам кардинально противоположные «продукты»,

1 Более подробно см.: [Травкина, с. 107–108].

объективно ставя их перед выбором «или — или». Как отмечали в своем исследовании известные американские аналитики К. Гейл и М. Портер, в современной «политической дуополии два конкурента соперничают друг с другом таким образом, чтобы усилить дифференциацию и отдаленность друг от друга» [Geil, Porter, p.29]. Это изменение механизма функционирования дуополии на политическом рынке Америки идет параллельно с поляризацией политических баз и Республиканской, и Демократической партий. Через четверть века (с 1994 г.) в Республиканской партии осталось не более 5% сторонников этой партии, разделяющих некоторые из либеральных идей; среди сторонников Демократической партии степень идейно-политической поляризации оказалась еще выше — только 3% демократов воспринимают или частично разделяют идеи сторонников Республиканской партии [Pew Research Center. The Partisan... p.12–13].

«Продуктовая» конкуренция между Республиканской и Демократической партиями обернулась серьезнейшими дисфункциями в политической системе США, которая резко снизила свои способности по адекватному и своевременному реагированию как на внутри-, так и на внешнеполитические проблемы, остро вставшие перед американским обществом после финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг.

Растущий паралич в принятии ключевых государственных решений

Политико-идеологическая поляризация двух ведущих политических партий в США приняла ряд конкретных форм. Одним из важнейших признаков системного кризиса политической системы явилось резкое падение «производительности» законотворческой деятельности, измеряемой количеством принимаемых федеральных законов в течение двух лет работы Конгресса очередного созыва. (Следует иметь в виду, что речь идет о результативности законотворческой деятельности федерального правительства в целом, поскольку прошедшие через обе палаты высшего законодательного органа США законопроекты должны быть подписаны главой исполнительной власти, т.е. президентом страны.)

В частности, если в начале XXI в. Конгресс США очередного созыва в среднем принимал порядка 500–600 федеральных законов, то к началу второго десятилетия их количество сократилось в два раза — примерно до 300 законов, несколько увеличившись — до 443 — во время работы Конгресса 115 созыва (с января 2017 по январь 2019 г.), когда республиканцы достаточно прочно контролировали не только Белый дом, но и обе палаты Конгресса. После того как Демократическая партия установила контроль над Палатой представителей, их число вновь резко пошло вниз, составив за 4 месяца работы Конгресса 116-го созыва (с начала января по начало июля 2019 г.) всего 29 федеральных законов. Сведения о количестве принятых федеральных законов во время работы конгрессов 106 — 116-го созывов приведены в табл. 1.

Заметное падение «производительности» законотворческого труда американских сенаторов и конгрессменов сопровождалось другим, не менее серьезным феноменом — резким снижением количества важных и значимых законодательных актов, иногда воспринимаемых как «эпохальные». По мнению профессора политических

наук Колумбийского колледжа искусств и наук при Университете Джорджа Вашингтона С. Биндер, на протяжении последних 70 лет, начиная с конца 1940-х годов, в США сформировалась отчетливая тенденция к блокировке и законодателями, и Белым домом принципиально важных, «реформаторских» законодательных инициатив. Согласно ее оценкам, если в конце 1940-х годов официальным Вашингтоном блокировался каждый четвертый из серьезных реформаторских законопроектов (25%), то к середине 1970-х годов из каждых 5 важных законодательных инициатив «торпедировались» не менее двух (примерно 40%). В конце XX в. количество «проваленных» и принятых масштабных законопроектов было уже примерно равным, а в настоящее время сенаторы и конгрессмены с легким сердцем отправляют в мусорные корзины три из каждых четырех законодательных инициатив, имеющих судьбоносное значение для дальнейшего развития американского общества и его экономики [Binder, p. 93].

Таблица 1

**Количество принятых федеральных законов во время работы конгрессов
106–116-го созывов**

Конгресс созыва:	Количество принятых федеральных законов
106 (6 января 1999 г. — 15 декабря 2000 г.)	604
107 (3 января 2001 г. — 22 ноября 2002 г.)	383
108 (7 января 2003 г. — 9 декабря 2004 г.)	504
109 (4 января 2005 г. — 9 декабря 2006 г.)	483
110 (4 января 2007 г. — 3 января 2008 г.)	460
111 (6 января 2009 г. — 22 декабря 2010 г.)	385
112 (5 января 2011 г. — 3 января 2013 г.)	284
113 (6 января 2013 г. — 2 января 2015 г.)	296
114 (6 января 2015 г. — 3 января 2017 г.)	329
115 (3 января 2017 г. — 3 января 2019 г.)	443
116 (3 января 2019 г. — 2 июля 2019 г.)	29

U.S. Congress. Bills. Statistics and Historical Comparison. — govtrack.us/congress/bills/statistics (date of access: 09.06.2019).

Общая модель блокировки судьбоносных законодательных инициатив в Вашингтоне выглядит достаточно прозаично. Это происходит главным образом в периоды разделенного правления, когда одна партия контролирует, допустим, исполнительную власть, а другая (оппозиционная) — законодательную, или контролирует одну из палат Конгресса США, что обеспечивает ей обладание эффективным «блокирующим» пакетом политических акций (голосов сенаторов или конгрессменов). Именно такая ситуация характеризует состав нынешнего Конгресса 116-го созыва: республиканцы контролируют Белый дом и Сенат, а демократы — Палату представителей. Поэтому все попытки либерального большинства в Палате представителей сдвинуть «центристскую ось» политики влево могут натолкнуться на мощное противодействие Сената справа, а также угрозу возможного президентского вето с того же политического фланга. Угроза вето постоянно заставляет либеральное большинство думать о дополнительных голосах для его преодоления, что на практике ведет к отказу от выдвижения далеко-

идущих законодательных инициатив. Так в итоге и образуются политические тупики в деятельности Конгресса [Binder, p. 89].

Партийно-политическая поляризация в высших эшелонах государственной власти в США

Одна из важнейших причин падения «производительности» законотворческого труда американских сенаторов и конгрессменов состоит в том, что, начиная с президентства Б. Обамы (2009–2017 гг.), все основные законодательные инициативы и реформы стали приниматься голосами исключительно одной партии. При Обаме — голосами демократических фракций в Сенате и Палате представителей, при Д. Трампе — голосами республиканских фракций в обеих палатах Конгресса США. Этот феномен является принципиально новым для американской политической системы, по крайней мере в ретроспективе последних почти 80 лет.

Так, один из первых и важнейших законов, разработанных администрацией Обамы, — **Закон об американском возрождении и реинвестициях** (февраль 2009 г.), который, по сути, вывел американскую экономику из финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг., — был принят в Палате представителей голосами исключительно демократической фракции (244 голоса «за» при 188 голосах «против», к 177 республиканцам присоединились 11 демократов). В Сенате этот закон получил 60 голосов «за» (к 57 сенаторам-демократам присоединились три республиканца) и 38 «против» (остальные члены республиканской фракции) [Congress.gov. H.R.1 — American...].

В марте 2010 г. контролируемый демократами Конгресс принимает поистине историческое законодательство о введении в США всеобщего доступного медицинского страхования, получившее название **Закона о защите пациентов и доступном медицинском обслуживании**. К этому законодательству Америка шла с середины 1930-х годов, когда по инициативе президента-демократа Ф. Рузвельта был принят Закон о социальном обеспечении 1935 г. В Сенате новый закон был принят 60 голосами «за» (все сенаторы-демократы) при 39 голосах «против» (все сенаторы-республиканцы). В Палате представителей «за» проголосовали 219 конгрессменов (все — демократы), «против» — 212 (к 178 республиканцам присоединились 34 демократа) [Congress.gov. H.R.3590...].

Аналогичная ситуация возникла и в июле 2010 г. при принятии фундаментального закона о регулировании деятельности финансового сектора американской экономики — **Закона Додда-Франка о реформе Уолл-стрита и защите потребителей**, вызвавшего бешеное сопротивление финансовых кругов Нью-Йорка. В Палате представителей закон прошел в соотношении 223 голоса «за» (все конгрессмены-демократы) и 202 — «против» (к 175 членам республиканской фракции присоединилось 27 демократов-перебежчиков) [Congress.gov. H.R.4173...].

Собственно говоря, на этом реформаторская деятельность Конгресса при администрации Б. Обамы закончилась, поскольку по итогам промежуточных выборов 2010 г.

демократы утратили контроль над Палатой представителей, а по итогам промежуточных выборов 2014 г. — и над Сенатом.

Окно возможностей для принятия судьбоносных реформаторских инициатив открылось только в Конгрессе 115 созыва, когда республиканцы в результате президентских выборов 2016 г. получили контроль и над исполнительной, и над законодательной ветвями власти. Однако им удалось в конце 2017 г. реализовать только одно далекоидущее законодательное начинание — провести налоговую реформу, получившую название **Закона о снижении налогов и создании новых рабочих мест**. Партийное размежевание при администрации Д. Трампа оказалось даже еще более ярко выраженным, чем в годы президентства Б. Обамы. В Палате представителей 227 конгрессменов республиканской фракции проголосовали «за». Им противостояла сплоченная демократическая фракция численностью в 192 человека, к которым присоединились 13 республиканцев. Таким образом, против законопроекта в Палате представителей проголосовало 205 конгрессменов. В Сенате политический водораздел был предельно четким: вся республиканская фракция в составе 51 сенатора голосовала «за», в вся демократическая в составе 49 сенаторов — «против» [Congress.gov. H.R.1 — An Act...].

Оформившийся в США за последнее десятилетие принцип строго партийного голосования по важнейшим законодательным актам связан не только с ужесточением требований партийной фракционной дисциплины, но и с идеологическими взглядами и убеждениями политических деятелей, приходящих во власть. Согласно экспертным оценкам аналитиков факультета политологии университета шт. Джорджии, поляризация в политико-идеологических взглядах сенаторов и конгрессменов США достигла максимальных значений за весь период после окончания Второй мировой войны. Оценки составлялись по шкале «либеральный — консервативный» (в интервалах от -0,50 до + 0,50). Политики, занимающие позиции в центре шкалы, классифицируются как придерживающиеся «умеренных политических взглядов».

Представленные в Сенате США в послевоенные годы демократы и республиканцы были преимущественно политиками умеренного толка (первые на 80%, вторые — на 50%), что иногда вызывало трудности в установлении различия между «либеральным консерватором» и «консервативным либералом». В условиях США это различие имело достаточно выраженную географическую окраску: демократы-южане были, как правило, консерваторами; республиканцы Восточного побережья считались либералами. Затем медленно, но верно стали углубляться политико-идеологические различия. Окончательную точку в этом процессе поставил финансово-экономический кризис 2007–2009 гг. Накануне кризиса доля умеренных политиков как среди сенаторов-республиканцев, так и среди сенаторов-демократов составляла примерно 20%; после него, и особенно в связи с избранием президентом страны первого чернокожего американца, умеренными стали считать себя не более 3% республиканцев и 13% демократов.

В Палате представителей различия были выражены еще меньше: на рубеже 1940–1950-х годов к умеренным относили себя около 60% политиков, представленных в па-

лате. Конец 1980-х годов ознаменовал последний период «конвергенции» между либералами и консерваторами, когда примерно 25% конгрессменов обеих партий могли считать себя умеренными. С начала 1990-х годов процессы размежевания и поляризации приняли необратимый характер, и в настоящее время умеренными считают себя не более 1% политиков-республиканцев и не более 11% политиков-демократов в Палате представителей [Lewis, Poole, Rosenthal...].

Провал «умеренного центра» имел следствием резкое нарастание конфликтности как во взаимоотношениях двух ведущих партий страны, так и в американской политической системе в целом. Как указывали американские политологи К. Хэйр и К. Пул, «одним из недооцененных аспектов современной политической поляризации явился резкий рост политических конфликтов по всему спектру повестки дня — от аборт и контроля над оборотом оружия до проблем иммиграции, которые только на первый взгляд приняли привычную форму доминирующего экономического либерально-консервативного измерения американской политики. Иными словами, в последние десятилетия не только политические партии стали еще больше расходиться идеологически по этим проблемам, но и сам привычный термин идеология изменился настолько, что постепенно стал включать в себя все более широкий круг проблем» [Hare, Poole, p. 418].

Растущий авторитаризм института президентской власти

В условиях усиливающейся политической поляризации и систематической блокировки со стороны конгрессменов масштабных реформ и важных преобразований все в большей степени начинают проявлять себя авторитарные черты президентской власти. Она становится основным центром принятия политических решений в обход Конгресса, нередко игнорируя и решения Верховного Суда США. В полной мере все эти симптомы проявили себя с приходом в Белый дом в январе 2017 г. Д. Трампа. Фактически с самого начала его пребывания у власти Америка начала жить «по президентским указам», которые касались самых острых проблем социально-экономического развития США, начиная с иммиграции, торгово-экономических связей, жизненно важных в эпоху глобализации, и заканчивая регулированием качества окружающей среды и мерами противодействия изменению климата.

Все эти проблемы нашли отражение в череде президентских указов, которые с самых первых дней пребывания Д. Трампа у власти низверглись на Америку словно воды Ниагарского водопада. За два полных года пребывания у власти Д. Трампом было подписано 92 указа, в среднем по 46 указов в год. Для сравнения: в период своего пребывания у власти Б. Обама ежегодно в среднем подписывал 35 президентских указов; Дж. Буш-мл. за все восемь лет правления подписал 36 указов [The American...].

Апофеозом растущего авторитаризма президентской власти явилось введение 15 февраля 2019 г. режима чрезвычайного положения в связи с ситуацией на южной границе США. Благодаря этому президент в обход Конгресса получил доступ к 8 млрд долл., в том числе и из бюджета Министерства обороны США, необходимым для начала сооружения «непроницаемой» стены вдоль американо-мексиканской границы

[Presidential Documents...]. Помимо этого, Д. Трамп принял решение использовать регулярные войска США для охраны американско-мексиканской границы. Все это вместе взятое явилось первым случаем использования средств и ресурсов министерства обороны в мирное время после событий 11 сентября 2001 г. [Trump's Emergency...].

Решению Белого дома о введении чрезвычайного положения предшествовало ничем не оправданное частичное «закрытие» федерального правительства на беспрецедентно длительный срок в 35 дней (с 22 декабря 2018 г. по 28 января 2019 г.), которое обошлось американским налогоплательщикам по меньшей мере в 3 млрд безвозвратно потерянных долларов, или 0,02% ВВП США. Примерно 300 тыс. служащих федерального правительства были отправлены в неоплаченный отпуск, а их потери в не выданных своевременно зарплатах и должностных окладах составили 9 млрд долл., значительная часть которых им так и не была выплачена [СВО... р. 5–7].

Общая оценка этого шага Д. Трампа со стороны американских аналитиков и правоведов свелась к тому, что президент вышел за пределы конституционного поля. По заключению Л. Панетты, влиятельного политика 1990-х годов, занимавшего должности министра обороны и главы администрации Белого дома при У. Клинтоне (1993–2001), «президент, который использовал свои полномочия для обхода воли Конгресса с целью получения финансовых средств для строительства стены вдоль американско-мексиканской границы, по сути, отверг всю систему сдержек и противовесов, которая была заложена отцами-основателями Америки в ее Конституцию» [PBS...].

Тем самым стали сбываться прогнозы видных американских правоведов и юристов, все увереннее говорящих о том, что и США может не миновать участь многих цивилизованных стран мира, главным образом европейских, которые в свое время пережили ужасы диктатуры. По авторитетному заключению профессора права юридического факультета Чикагского университета Э. Познера, «тиранофобия, т.е. страх возможного прихода диктатора в Америку, является столь же старой, как и сама Американская республика. Отцов-основателей Америки всегда беспокоила перспектива управления страной диктаторами вроде Цезаря или Кромвеля, и с тех пор после каждой очередной кампании по выборам президента американцы неизменно обвиняли действующего президента в проявлении диктаторских замашек. И хотя ни одному из 45 человек, занимавших пост президента страны, так и не удалось стать диктатором, настроения тиранофобии в США достигли максимальных отметок» [Sunstein, p. 1]. Показательно, что с наступлением XXI в. президентов Дж. Буша-мл. и Б. Обаму нередко сравнивали даже с Гитлером, но только с приходом Д. Трампа настроения тиранофобии по-настоящему овладели американским общественным сознанием.

Как подчеркивает Э. Познер, «еще до прихода во власть Трампа открыто стали именовать диктатором. Однако в настоящее время обвинения в диктаторстве приходят уже не с политических флангов. Журналисты, политики, представители академического мира и многие другие известные и влиятельные лица с центристскими взглядами действительно опасаются того, что Трамп может положить начало эпохе авторитарного правления в Соединенных Штатах» [Sunstein, p. 1–2].

Причина того, что авторитаризм достаточно уверенно пробивает себе дорогу в современных США, коренится в однопартийном принятии важнейших внутривнутриполитических и внешнеполитических реформ и начинаний на протяжении последних 10 лет. На этом фоне главным направлением деятельности администрации Д. Трампа стал последовательный демонтаж всего наследия предшествующей администрации Б. Обамы: отмена системы доступного медицинского страхования, известной как «Обмакэр», аннулирование большей части положений Закона Додда-Фрэнка о реформе финансовой системы США, выход из соглашения о Транстихоокеанском партнерстве, Парижского соглашения по климату и т.д. и т.п. В результате к началу работы Конгресса 116-го созыва высшие органы федерального правительства США остались без законодательной повестки дня касательно масштабных проблем американского общества. Фактически федеральное правительство оказалось занято решением мелких текущих проблем¹, главная из которых — рассмотрение и принятие ежегодной бюджетной заявки администрации.

Именно эти условия и стали питательной средой для политиканства, крупных и мелких интриг, непрерывных политических скандалов, популизма правого и левого толка — привычных сфер деятельности американской политической элиты и государственного руководства США при администрации Д. Трампа.

«Импичмент президента» как новая нормальность функционирования политической системы США

Естественной реакцией на «диктатуру» крупного капитала в лице Д. Трампа явилось мощное движение за отстранение Д. Трампа от власти, за его импичмент, которое началось в США сразу же после оглашения итогов президентских выборов 2016 г. «Импичмент, импичмент, импичмент», — твердили американские политики, особенно связанные с Демократической партией, средства массовой информации, академические круги США на протяжении 2017–2019 гг. Именно для начала процесса импичмента против Д. Трампа в мае 2017 г. и была создана комиссия специального прокурора Р. Мюллера. В конце марта 2019 г. комиссия представила в министерство юстиции двухтомный доклад объемом 448 страниц, цензурированная версия которого в начале апреля 2019 г. стала достоянием американской общественности [U.S. Department of Justice...].

В этой связи можно указать, что за последние три года в США появилось огромное количество исследований о процедуре импичмента президента. В них составлялись подробные «дорожные карты», показывающие, как наиболее эффективно осуществить процесс импичмента Д. Трампа. Подобные работы появлялись даже в солидных ака-

¹ Если обратиться к докладам Исследовательской службы Конгресса США, где содержится перечень неотложных проблем, которые должен решить Конгресс очередного созыва, то применительно к Конгрессу 116-го созыва числятся всего несколько не связанных между собой проблем: развитие науки и техники [CRS Report. Science and Technology Issues...], развитие водных ресурсов [CRS Report. Water...], вопросы торговли и финансов, стоящие перед США [CRS Report. International Trade...].

демических изданиях США¹. Согласно исследованию профессора политических наук С. Джекмана, появившемуся еще летом 2017 г., процесс импичмента американского президента является прежде всего политическим процессом. В истории США было два процесса импичмента: против президентов А. Джексона в 1868 г. и У. Клинтона в 1998–1999 гг. Оба с правовой точки зрения закончились безрезультатно. Сам процесс представляет собой не что иное, как суд Сената на основе доказательств, предъявленных Палатой представителей; и в том, и в другом случае президенты были оправданы, поскольку для их отрешения не набралось двух третей голосов сенаторов.

Поэтому смысл процесса импичмента, согласно трактовке С. Джекмана, состоит в создании таких условий вокруг президента страны, при которых он «добровольно» уйдет в отставку (как это имело место в случае президента Р. Никсона, который подал в отставку в августе 1974 г. после разбирательства Уотергейтского скандала в 1973–1974 гг.) [Jackman, p. 14–19]. Однако принуждение к «добровольной» отставке президента предполагает ведение длительной политической кампании, измеряемой не месяцами, а годами, вплоть до четырехлетнего срока пребывания президента в Белом доме. Фактически именно так было на всем протяжении пребывания Д. Трампа в должности президента с января 2017 г.

Известный в США юрист Дж. Терли в свое время выявил своеобразный «момент истины» в американском конституционном устройстве, который слабо понимался вплоть до попытки импичмента У. Клинтона в конце XX в. Тезис, выдвинутый Дж. Терли, состоял в том, что отцами-основателями США процесс импичмента президента страны был изначально заложен не как правовой механизм наказания президента за совершенные им «преступления и неблаговидные деяния», а как политический механизм разрешения споров и коллизий между законодательной и исполнительной ветвями власти, как «нормальный» феномен политической борьбы между противоборствующими политическими силами, конкретнее — между Демократической и Республиканской партиями.

Как подчеркнул Дж. Терли, «для поборников компромиссной модели демократического устройства импичмент должен представлять собой разрешенный Конституцией механизм моральных и политических споров» [Turley, p. 126]. По всей видимости, именно превращение процедуры (или, точнее сказать, угрозы использования) импичмента президента в «нормальный» метод завершения споров и разборок в среде правящего политического класса в полной мере стало институционализироваться при Д. Трампе, что может иметь колоссальные последствия для стабильного функционирования политической системы США. В этой связи не следует забывать, что процесс импичмента президента У. Клинтона в 1998–1999 гг. имел место именно как форма исторической мести республиканцев демократам за отставку Р. Никсона в 1974 г.

Как отмечали американские политические обозреватели, даже спустя 20 лет после того, как страна почти на протяжении года была погружена в скандал с У. Клинтон, США «живут с последствиями процесса, который представлял собой частично морали-

1 См., в частности: [Petersen].

зирующую историю, частично — мыльную оперу и частично — беспощадную ножевую схватку с самыми высокими политическими ставками. Политически страна оказалась расколота — не так сильно, как сейчас, но ожесточение чувствовалось не меньше. Политическая битва того времени разожгла обиды, повлияла на президентские выборы 2000 г., породила теории заговора...» [Graham, Murphy].

Пути реформирования — отказ от многовековой политической традиции

Среди многочисленных планов и проектов реформирования американской политической системы в настоящее время наибольшую популярность обрела идея перехода к прямым выборам президента и отказ — формальный или законодательный — от услуг Коллегии выборщиков, которая, собственно, и выбирает президента страны. Механизм работы Коллегии выборщиков прост: претендент, набравший в штате наибольшее число голосов избирателей — независимо от соотношения поданных голосов «за» и «против» него, — получает **все** голоса Коллегии выборщиков данного штата. На протяжении XX в. наблюдалась полное соответствие голосов рядовых избирателей и голосов Коллегии выборщиков, отданных победителю. Коллегия выборщиков как бы «штамповала» результаты всенародного волеизъявления. Серьезные сбои наступили в XXI в.

В 2000 г. кандидат от Демократической партии, тогдашний вице-президент А. Гор набрал почти на 544 тыс. голосов, или на 0,51% от общего числа участвовавших в президентских выборах, больше по сравнению со своим соперником Дж. Бушем-мл., но проиграл ему по числу голосов выборщиков — 266 против 271. Окончательный исход голосования был решен в штате Флорида, 25 голосов выборщиков которого отошли к Дж. Бушу [Federal Election Commission. 2000...].

Еще большее несоответствие возникло по итогам президентских выборов 2016 г., когда кандидат демократов Х. Клинтон набрала на 2,8 млн голосов (или на 2,1% участвовавших в голосовании) больше по сравнению с Д. Трампом, однако по голосам выборщиков Трамп опередил Клинтон на 77 (!) голосов — за него было подано 304 голоса против 227, отданных Клинтон [Federal Election Commission. Official 2016... p. 1].

Начиная с 2006 г. в США на уровне штатов существует движение, получившее название «Межштатное соглашение о национальных прямых выборах президента США». Законодательными собраниями многих штатов был принят соответствующий закон, к которому начали присоединяться губернаторы. Согласно этому соглашению, как только общее число голосов выборщиков в Коллегии выборщиков от присоединившихся штатов достигнет 270, т.е. они составят большинство в Коллегии, выборщики в штатах, являющихся членами соглашения, имеют право проголосовать на президентских выборах за кандидата, получившего наибольшее число голосов рядовых избирателей в целом по стране. По состоянию на конец мая 2019 г. к соглашению присоединились 15 штатов (Калифорния, Колорадо, Коннектикут, Делавэр, Гавайи, Иллинойс, Мэриленд, Массачусетс, Нью-Джерси, Нью-Мексико, Нью-Йорк, Орегон, Род Айленд, Вермонт и Вашингтон), а также округ Колумбия, со 196 голосами в Коллегии выборщиков [National Conference...].

Фактическая или законодательная отмена Коллегии выборщиков и постепенный переход к прямым выборам президента США могут с течением времени иметь серьезные последствия и в конечном итоге ликвидировать систему дуополии в США. Важно иметь в виду, что в настоящее время большая часть американского общества высказывается за прямые выборы. Согласно опросу Института общественных религиозных исследований, проведенному в 2018 г., 65% опрошенных респондентов выступили в пользу прямых президентских выборов в США [PRRI... p. 22].

Как показывают статистические оценки, вероятность «присуждения» Коллегией выборщиков победы на президентских выборах кандидату, набравшему меньшее число голосов избирателей, резко возрастает в условиях, когда разрыв в голосах избирателей составляет меньше 3%. На рис. 1 показаны относительные разрывы в голосах, поданных на 49 президентских выборах начиная с 1824 г.

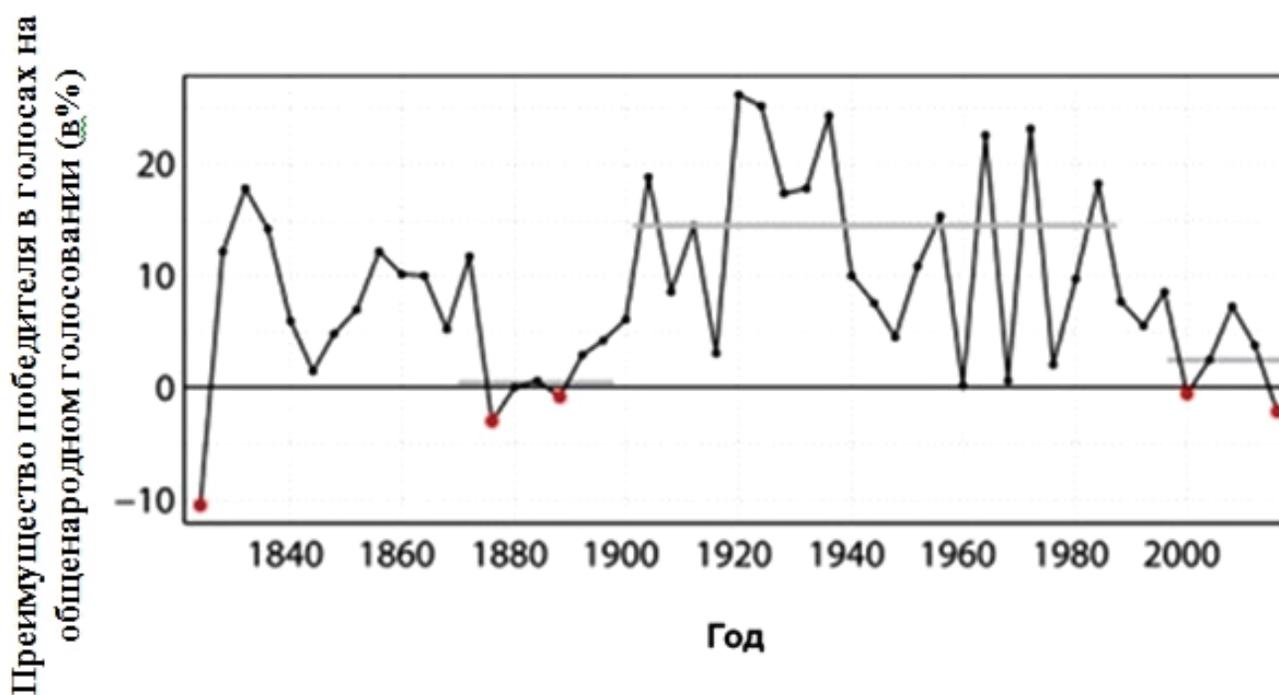


Рис. 1. Относительный разрыв в голосах избирателей, поданных за двух основных кандидатов на пост президента США на президентских выборах 1824–2016 гг.

Данные графика косвенно свидетельствуют о том, что в настоящее время, когда американская нация «расколота пополам», незначительный (менее 3%) разрыв в голосах избирателей, поданных за кандидатов от Демократической и Республиканской партий, становится тенденцией. Это, по всей видимости, будет способствовать усилению позиций сторонников реформирования двухступенчатой системы президентских выборов.

В случае, если США в конечном итоге перейдут на прямые выборы президента страны, американская политическая система в большей степени будет напоминать европей-

скую, в которой значительную роль играют третьи и четвертые партии. Американские аналитики опасаются, что в ситуации фрагментации политического спектра в американской политике могут появиться сильные крайне левые и/или крайне правые партии, что в целом будет способствовать радикализации американской политической системы. Но в любом случае очевидно, что реформирование американской политической системы может только усилить переживаемый ею глубокий кризис.

Литература

- Травкина Н.М.* США: меняющийся алгоритм развития. М. 2018.
- The American Presidency Project. Statistics. The Executive Orders. — URL: presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders (date of access: 11.06.2019).
- Binder S.* The Dysfunctional Congress. — “Annual Review of Political Science”. May 2015. Pp. 85-101. — URL: doi.org/10.1146/annurev-polisci-110813-032156 (date of access: 11.06.2019).
- CBO. The Effects of the Partial Shutdown Ending in January 2019. January 2019. — URL: [cbo.gov/publication/54937](https://www.cbo.gov/publication/54937) (date of access: 11.06.2019).
- Congress.gov. H.R.1 — American Recovery and Reinvestment Act of 2009. 111th Congress (2009-2010). Actions. — URL: [congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1/actions](https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1/actions) (date of access: 11.06.2019).
- Congress.gov. H.R.3590 — Patient Protection and Affordable Care Act. 111th Congress (2009-2010). — URL: [congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/3590/actions](https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/3590/actions) (date of access: 11.06.2019).
- Congress.gov. H.R.4173 — Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 111th Congress (2009-2010). Actions. — URL: [congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/actions](https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/actions) (date of access: 11.06.2019).
- Congress.gov. H.R.1 — An Act to provide for reconciliation pursuant to titles II and V of the concurrent resolution on the budget for fiscal year 2018. 115th Congress (2017-2018). Actions. — URL: [congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/actions](https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/actions) (date of access: 11.06.2019).
- CRS Report. International Trade and Finance — Overview and Issues for the 116th Congress. 28 January 2019.
- CRS Report. Science and Technology Issues in the 116th Congress. February 6, 2019.
- CRS Report. Water Resource Issues in the 116th Congress. February 7, 2019.
- Federal Election Commission. 2000 Presidential Electoral and Popular Vote. — URL: [transition.fec.gov/pubrec/fe2000/elecpop.htm](https://www.fec.gov/pubrec/fe2000/elecpop.htm) (date of access: 27.05.2019).
- Federal Election Commission. Official 2016 Presidential General Election Results. General Election Date: 11.08.2016. — URL: [transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresults.pdf](https://www.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresults.pdf) (date of access: 11.06.2019).
- Geil K., Porter M.* Why Competition in the Politics Industry Is Failing America. A strategy for reinvigorating our democracy. Harvard Business School. September 2017. — URL: hbs.edu/competitiveness/.../why-competition-in-... (date of access: 11.06.2019).
- Graham D., Murphy C.* The Clinton Impeachment, as Told by the People Who Lived It // The Atlantic. December 2018. — URL: [theatlantic.com/magazine/archive/2018/12/clinton-impeachment/573940/](https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/12/clinton-impeachment/573940/) (date of access: 27.05.2019).
- Hare Ch., Poole K.* The Polarization of Contemporary American Politics // Polity. V. 46. №3. July 2014. P. 411-429. — URL: doi.org/10.1057/pol.2014.10 (date of access: 27.05.2019).

- Jackman S.* Impeachment 101: The history, process and prospect of a Trump impeachment // The United States Studies Centre at the University of Sydney. July 2017. — URL: ussc.edu.au/analysis/publication-alert-impeachment-101 (date of access: 27.05.2019).
- National Conference of State Legislatures. National Popular Vote. 05.31.2019 // NCSL. — URL: ncsl.org/research/elections-and-campaigns/national-popular-vote.aspx Vote view: Congressional Roll-Call Votes Database. Polarization in Congress
- Lewis J., Poole K., Rosenthal H., Boche A., Rudkin A., Sonnet L.* Vote view: Congressional Roll-Call Votes Database. Polarization in Congress. — URL: voteview.com (date of access: 27.05.2019).
- PBS. Why Trump's national emergency plan could present a 'major constitutional test'. Feb. 14, 2019. — URL: pbs.org/newshour/show/why-trumps-national-emergency-plan-could-present-a-major-constitutional-test (date of access: 27.05.2019).
- Petersen Ch.* Trump University and Presidential Impeachment // Oregon Law Review. 2017. No. 1. P. 57-121. — URL: hdl.handle.net/1794/22995 (date of access: 27.05.2019).
- Pew Research Center. Beyond Distrust: How Americans View Their Government. November 23, 2015. — URL: people-press.org/2015/11/23/beyond-distrust-how-americans-view-their-government/ (date of access: 27.05.2019).
- Pew Research Center. The Partisan Divide on Political Values Grows Even Wider. October 5, 2017. — URL: people-press.org/2017/10/05/the-partisan-divide-on-political-values-grows-even-wider/ (date of access: 27.05.2019).
- Pew Research Center. Public Trust in Government: 1958-2019. April 11, 2019. — URL: people-press.org/2019/04/11/public-trust-in-government-1958-2019 (date of access: 27.05.2019).
- Presidential Documents. Proclamation 9844 of February 15, 2019. Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States // Federal Register. Vol. 84. No. 34, February 20, 2019. P. 4949-4950.
- PRRI. American Democracy in Crisis. The Challenges of Voter Knowledge, Participation, and Polarization. 07.24.2018. — URL: joycefdn.org/news/american-democracy-in-crisis-the-challenges-of-voter-knowledge-participation-and-polarization (date of access: 27.05.2019).
- Renka R.* The American Two-Party Duopoly. August 31, 2009. — URL: cstl-cla.semo.edu/rdrenka/ps360/Fall2009/American_duopoly.htm (date of access: 27.05.2019).
- Sunstein C. (ed.)* Can It Happen Here? Authoritarianism in America. N.Y. 2018.
- Trump's Emergency Declaration is the First since 9/11 to authorize Military Action // Fannin Sentinell. February 20, 2019. — URL: fanninsentinel.news/?p=9243 (date of access: 27.05.2019).
- Turley J.* Senate Trials and Factional Disputes: Impeachment as a Madisonian Device // Duke Law Journal. October 1999. P. 1-146 — URL: jstor.org/stable/1373063 (date of access: 27.05.2019).
- U.S. Department of Justice. Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election. Vol. I. vi + 199 pp.; Vol. II. lv + 182 + var.pg. Washington. March 2019.