

ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ВЫБОРЫ В США В 2022 Г.: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА

ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ АССОЦИАЦИИ
«НЕЗАВИСИМЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ
МОНИТОРИНГ»



ИТОГИ ПРОМЕЖУТОЧНЫХ ВЫБОРОВ: КЛЮЧЕВЫЕ ОЦЕНКИ И ВЫВОДЫ

1. Окончательные итоги выборов еще не подведены. Однако уже сейчас можно сделать выводы о существенных проблемах, проявившихся в ходе организации и проведения выборов. Голосование сопровождалось многочисленными нарушениями, что ставит под сомнение не только результаты выборов, но и легитимность американской политической системы в целом.

2. Особенностью избирательного законодательства США является чрезмерная степень децентрализации, касающаяся не только регионального и муниципального уровня, но и федеральных выборов. Это создает проблемы и дисбалансы при организации выборов и ставит под сомнение принципы всеобщего и равного избирательного права.

3. Системные недостатки в процедуре организации выборов (отсутствие специальных избирательных органов, произвольная коррекция границ избирательных округов) создают основания для злоупотребления со стороны участников избирательного процесса, ставят под сомнение результаты выборов.

4. Многочисленные лакуны избирательного законодательства и неоднозначные электоральные практики, многие из которых были сформированы еще в позапрошлом веке и являются морально устаревшими, создают значительные дисбалансы и диспропорции в период организации избирательной кампании, реализации права кандидатов на проведение агитационных мероприятий. К ним относится отсутствие

каких-либо ограничений для участия в агитационных мероприятиях действующих должностных лиц, возможность бесконтрольного финансирования избирательной кампании.

5. Американскую избирательную систему отличает наличие значительного числа избирателей, прямо или косвенно ограниченных, либо лишенных избирательных прав. Такая электоральная практика не имеет ничего общего с демократией. Нарушается ключевой принцип демократического избирательного процесса – принцип всеобщего избирательного права.

6. Избирательная система США демонстрирует целый ряд системных проблем, связанных с регламентацией и организацией механизмов общественного контроля. Практически бесконтрольным является почтовое и досрочное голосование. Существенно ограничены возможности международного наблюдения.

7. Промежуточные выборы 2022 г. были отмечены многочисленными конфликтами и скандалами, поставивших под сомнение честность процедуры, объективность подсчета голосов и легитимность результатов выборов. Анализ американского избирательного законодательства, практики его применения, особенностей организации и проведения избирательной кампании в 2022 г. свидетельствует о наличии фундаментальных проблем в функционировании американской избирательной системы.

ВВЕДЕНИЕ

В Соединенных Штатах завершились промежуточные выборы, ставшие значимым электоральным событием. 8 ноября 2022 г. были избраны 435 депутатов Палаты представителей, 35 сенаторов, губернаторы 36 штатов и трех островных территорий, депутаты законодательных собраний в 46 штатах, генеральные прокуроры в 30 штатах, трех островных территориях и федеральном округе Колумбия, генеральные секретари и казначеи в 27 штатах. В ряде штатов прошли судебные и муниципальные выборы, а также референдумы.

Окончательные итоги выборов еще не подведены. Однако уже сейчас можно сделать выводы об их правовом сопровождении, организации и проведении с точки зрения их соответствия нормам и принципам демократии. Голосование сопровождалось многочисленными нарушениями, что ставит под сомнение не только результаты выборов, но и легитимность американской политической системы в целом.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР СИСТЕМНЫХ СБОЕВ

Особенностью избирательного законодательства США является чрезмерная степень децентрализации, касающаяся не только регионального и муниципального уровня, но и федеральных выборов. Это создает проблемы и дисбалансы при организации выборов и ставит под сомнение принципы всеобщего и равного избирательного права.

Распространенным стереотипом в отношении американской избирательной системы является представление о ее стабильности, устойчивости и неизменности, неподверженности конъюнктуре как достоинстве, отличающем «зрелую демократию». Однако в реальности все обстоит иначе.

За два минувших года, с момента проведения последних выборов 2020 года, в США на уровне штатов было принято более 400 законов и поправок, имеющих непосредственное отношение к выборам.

В большинстве своем поправки, принятые штатами за минувшие два года, касались заочного голосования и голосования по почте, досрочного голосования, ящиков для голосования и сбора бюллетеней, идентификации избирателей и регистрации избирателей.

Серьезный резонанс вызвал вопрос о предоставлении права голоса негражданам Соединенных Штатов – инициатива демократов. Рядом штатов, а также федеральным округом Колумбия, уже внесены законопроекты, позволяющие негражданам голосовать на местных выборах, вне зависимости от их миграционного статуса. Возраст старше 18 лет и пребывание на территории округа/штата не менее 30 дней вполне могут стать достаточными основаниями для голосования в штатах в скором будущем. Учитывая вероятные предпочтения новых избирателей, изменения законодательства создают существенное преимущество одному из участников электорального процесса – Демократической партии.

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ

Значительный комплекс проблем, имеющих системный характер, связан с организацией избирательного процесса. В подавляющем большинстве штатов, 41 из 50, специального органа, функцией которого является организация и проведение выборов, не существует, а данные функции возложены на секретарей штатов. Это ставит под сомнение эффективность процедуры и независимость организаторов выборов. Не случайно к деятельности по организации выборов существует так много претензий.

При этом секретарь штата является выборной должностью и сам участвует в выборах, представляя, как правило, одну из двух основных партий. Примечательно, что в секретари одновременно организуют выборы и участвуют в них в качестве кандидатов. Налицо грубое нарушение принципа равного избирательного права, объективности и непредвзятости организаторов выборной процедуры, создающие основания для того, чтобы поставить под сомнение легитимность процедуры и ее результатов. Такая практика является самым явным и неприкрытым образцом использования административного ресурса.

Еще одной проблемной позицией с точки зрения объективности результатов выборов представляется злоупотребление процедурой изменения границ избирательных округов. При несомненной необходимости периодической коррекции границ с учетом изменений численности избирателей для создания равных возможностей при реализации активного избирательного права важно не допускать произвольного изменения границ в интересах какого-либо участника избирательного процесса.

В 2020 году в США в очередной раз изменили границы избирательных округов. Этот процесс затронул 44 штата и в целом ряде случаев вызвал обоснованные обвинения в искусственном создании преференций в пользу тех или иных политических сил, сомнения в независимости и беспристрастности решений об изменении границ.

Системные недостатки в процедуре организации выборов создают основания для злоупотребления со стороны участников избирательного процесса, ставят под сомнение результаты выборов.

АГИТАЦИЯ ПО-АМЕРИКАНСКИ

Многочисленные лакуны избирательного законодательства и неоднозначные электоральные практики, многие из которых были сформированы еще в позапрошлом веке и являются морально устаревшими создают значительные дисбалансы и диспропорции в период организации избирательной кампании, реализации права кандидатов на проведение агитационных мероприятий.

В американской избирательной системе отсутствуют какие-либо ограничения в отношении действующих представителей власти, включая президента и других представителей исполнительной или законодательной власти. Более того, в предвыборной борьбе применима практика использования официальных ресурсов действующего президента. Так, на сайте Белого дома, который на данный момент занимает демократ Джо Байден, неоднократно

размещалась информация, дискредитирующая планы республиканцев в Конгрессе.

Отсутствие ограничений создает необоснованные преимущества для действующих представителей власти. Как следствие, непропорционально высокий процент политиков – «старожилов», раз за разом переизбирающихся на выборные должности. Так, в ходе промежуточных выборов 2022 года на новый срок в Палату представителей Конгресса избраны 76-летняя Марси Каптур, являющаяся депутатом с 1983 года и 82-летняя Нэнси Пелоси, занимающая данную должность с 1987 года.

Распространенной является практика агитации должностных лиц за кандидатов – однопартийцев, что также существенно нарушает принцип равного избирательного права. Участие в агитационных мероприятиях партийных кандидатов действующих депутатов, губернаторов, мэров и даже президента является скорее нормой, чем аномалией. Более того, в ходе избирательной кампании президент старается посетить максимальное количество штатов и воспользоваться своим статусом для поддержки однопартийцев.

Одной из наиболее значимых проблем американского избирательного процесса является отсутствие ограничений в финансировании выборов. Это создает заведомо неравные условия для участников выборов, делает факт привлечения в избирательную кампанию финансовых ресурсов ключевым фактором, обеспечивающим победу на выборах. Такой порядок стимулирует «гонку избирательных бюджетов» и гипертрофированную роль в формировании власти крупного капитала. Так, в промежуточных выборах 2022 года на предвыборную агитацию была потрачена гигантская сумма – 9 млрд. долл.

Отсутствие четких ограничений в ходе агитационной кампании создает явные преференции для представителей власти, а также для кандидатов, пользующихся поддержкой крупного капитала. Разумеется, такой подход существенно ограничивает возможности кандидатов, не имеющих отношения к истеблишменту и не располагающих значительными финансовыми ресурсами. Такой порядок вещей ставит под сомнение демократический характер американской избирательной системы.

ОГРАНИЧЕНИЕ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Еще одним свидетельством недемократичности американской избирательной системы являются многочисленные ограничения активного избирательного права, наличие значительного числа т.н. «лишенцев», граждан, лишенных избирательных прав.

В 2022 году количество граждан, не имеющих возможности участвовать в выборах в Конгресс, составило 8,6 миллиона человек. В их числе жители федерального округа Колумбия и пяти островных территорий, не имеющих своих представителей в нижней и верх-

ней палатах федерального парламента. Речь идет о беспрецедентном для демократического государства ограничении избирательных прав исходя из принципа территориального размещения. Получается, что в зависимости от места жительства те или иные граждане делятся на две категории: обладающих и не обладающих избирательным правом. Особенно показательна ситуация с островными территориями, фактическими колониями. США всегда отрицали факт обладания колониями. Однако именно о колониальном статусе свидетельствует отсутствие у жителей данных территорий избирательного права.

Еще одной группой «лишенцев» являются люди, совершившие преступление. В отличие от стандартной практики демократических государств в некоторых штатах избирательных прав лишены не только граждане, в отношении которых вынесен обвинительный приговор суда, но также и те, кто уже отбыл уголовное наказание. В 11 штатах лишение избирательного права является пожизненным для бывших преступников. Эти ограничения существенно расширяются практикой лишения активного избирательного права граждан, отбывших уголовное наказание, но не выплативших штрафы.

Серьезным нарушением принципов демократических выборов является лишение избирательных прав граждан, обвиненных в совершении преступления и заключенных под стражу, в отношении которых не вынесен обвинительный приговор. Эта практика представляется противоречащей фундаментальному принципу – презумпции невиновности. Такой порядок действует в подавляющем большинстве штатов – 48 из 50.

Помимо указанных ограничений необходимо обратить внимание также на действующую в 49 штатах систему активной регистрации избирателей, предполагающую участие в выборах только тех избирателей, которые самостоятельно зарегистрировались в качестве таковых. Это создает трудности для участия в выборах для целых категорий избирателей, ограниченных в возможности принять участие в регистрации. По экспертным оценкам количество избирателей, которые не могут принять участие в выборах из-за особенностей регистрации избирателей составляет несколько десятков миллионов.

Таким образом, американскую избирательную систему отличает наличие значительного числа избирателей, прямо или косвенно ограниченных, либо лишенных избирательных прав. Такая электоральная практика не имеет ничего общего с демократией. Нарушается ключевой принцип демократического избирательного процесса – принцип всеобщего избирательного права.

ПРЕПОНЫ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

Базовым фактором обеспечения демократичности процедуры выборов и легитимности их результатов является их открытость и транспарентность. Эти качества избирательного процесса достигаются благодаря успешному функционированию институтов наблюдения за выборами, включающему партийное и общественное наблюдение, а также международное наблюдение.

Избирательная система США демонстрирует целый ряд системных проблем, связанных с регламентацией и организацией механизмов общественного контроля. Законодательно возможность осуществления общественного контроля закреплена только в 12 штатах из 50. Во всех остальных случа-

ях установление национального наблюдения за выборами закреплено за организаторами выборов – специальными избирательными органами или секретарями штатов. При этом сложившаяся практика не является единообразной и системной, содержит много противоречий и нестыковок. В ряде случаев имеет место наблюдение за процедурой голосования и подсчета голосов, в других штатах речь идет только о подсчете голосов. Резонансным в ходе промежуточных выборов стал недопуск наблюдателей на участки в штатах Флорида и Миссури.

Практически бесконтрольным является почтовое и досрочное голосование. Не предусмотрены специальные

процедуры наблюдения и мониторинга за соблюдением законности и избирательных прав в период агитационной кампании. Распространены случаи отказа в допуске к наблюдению представителям тех или иных партий.

Вопрос международного наблюдения в Штатах решен радикально: наблюдение за избирательным процессом прямо предусмотрено лишь в двенадцати штатах и округе Колумбия. В 17 штатах международное наблюдение за выборами запрещено. В пяти штатах международное наблюдение прямо не разрешено, но и не запрещено. Еще в девяти штатах возможность организации международного наблюдения и доступа международных наблюдателей на избирательные участки находится в ведении специальных избирательных органов или секретарей штатов.

Отсутствие единого подхода и общая тенденция к ограничению возможности международного наблюдения практически исключает возможность объективного внешнего мониторинга, сравнения и сопоставления ситуации с обеспечением избирательных прав граждан в США и других странах мира.

Тем не менее, американская избирательная система находится вне критики международных правозащитных инстанций, прежде всего Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ).

По приглашению правительства США БДИПЧ ОБСЕ, регулярно критикующая российскую избирательную систему, участвует в наблюдении за промежуточными выборами в Конгресс США.

По итогам предварительной работы БДИПЧ рекомендовало создать миссию по наблюдению за выборами в США в составе 100 долгосрочных и 400 краткосрочных наблюдателей в дополнение к основной группе аналитиков из 17 экспертов.

Однако в итоге количество долгосрочных наблюдателей составило всего 40 чел. ОБСЕ пришлось переформатировать миссию по наблюдению за выборами в «миссию по ограниченному наблюдению» за выборами.

Также в Америке находилась делегация Парламентской ассамблеи ОБСЕ в составе 132 человек. При этом 30 из них составлял технический персонал делегации.

Этого незначительного количества миссии оказалось недостаточным для контроля за ситуацией в огромной стране и поспешным, до завершения подсчета голосов, утверждением о демократичности процедур.

При этом необходимо напомнить, что в 2021 году БДИПЧ ОБСЕ намеревался направить в Россию, население которой в два с лишним раза меньше населения США, 500 наблюдателей, а когда Российская Федерация предложила сократить численность миссии из-за ковидных ограничений, БДИПЧ громко хлопнул дверью и заявил о невозможности работы в таких условиях.

При этом предварительные выводы Миссии международных наблюдателей в США в целом оказались положительными, несмотря на ее ограниченный состав и, как следствие, невозможность системного и качественного мониторинга ситуации и очевидные проблемы в ходе организации и проведения выборов. Выборы оценены экспертами БДИПЧ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ соответствующими нормам и принципам демократии.

«Американский народ еще раз продемонстрировал свою приверженность демократическим выборам в тяжелой кампании и профессионально управляемом процессе», - заявила на пресс-конференции по итогам работы БДИПЧ Маргарета Седерфельт, специальный координатор ОБСЕ и руководитель краткосрочных наблюдателей.

«Яркая, плюралистическая медийная среда, подобная той, которую мы здесь наблюдаем, сама по себе является залогом конкурентных выборов», - привела еще один аргумент в пользу вывода коллеги Тана де Зулуэта, глава Миссии по ограниченному наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ.

Данные выводы миссии явным образом свидетельствуют об ангажированности организаторов миссии, наличии практики «двойных стандартов», нежелании представителей международной инстанции ставить под сомнение чистоту американских выборов.

НАРУШЕНИЯ И КОНФЛИКТЫ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Особенностью выборов был зашкаливающий уровень нетерпимости и ненависти. Избирательная кампания проходила в условиях угроз и запугивания, в том числе в отношении организаторов выборов. В ходе избирательной кампании превалировала риторика украденных выборов 2020 года. Реалиями 2022 года стали, например, пуленепробиваемые стекла на участках в штате Аризона, укрепленные сверхпрочным волокном помещения для подсчета голосов в штате Флорида, иные способы усиления мер безопасности в ряде штатов в преддверии проведения промежуточных выборов – от установки тревожных кнопок и увеличения охраны на участках до проведения тренингов по стрельбе и «деэскалации».

Значительным оказалось количество избирателей, проголосовавших досрочно – свыше 40 миллионов человек. Эта цифра в последние годы является традиционно очень высокой. Сейчас она составила 26% от числа всех зарегистрированных избирателей. При этом только по почте проголосовало 22 миллиона.

Досрочное голосование в ряде штатов может проходить в течение 46 дней: Вайоминг, Вирджиния, Миннесота, Пенсильвания. Характерно, что в большинстве случаев (в 35 из 50 штатов) при участии в досрочном голосовании избирателю не нужно указывать причину, по которой голосует досрочно. Это создает значительное поле для манипуляций.

Серьезные вопросы вызывает процедура почтового голосования, применяемого во всех штатах. В ряде случаев результаты почтового голосования существенно отличались от результатов голосования на избирательных участках, что вызывало сомнения в честности выборов и отсутствии факта подтасовок. Необходимо отметить, что голосование по почте находится в «серой» зоне, представляет собой фактически бесконтрольный механизм.

Серьезной проблемой стал массовый сбой в работе электронных машин для голосования, в частности в штатах Аризона, Калифорния, Нью-Джерси, Техас. Только в штате Аризона зафиксированы десятки подобных случаев.

Резонансным случаем, демонстрирующим несовершенство американской избирательной системы, стала победа на выборах двух умерших кандидатов, представляющих демократическую партию. 93-летняя Барбара Купер, умершая 25 октября 2022 г., была избрана депутатом Палаты представителей штата Теннесси, а 85-летний Энтони Делука-ст. – депутатом Палаты представителей штата Пенсильвания. Последний умер за месяц до выборов, 9 октября 2022 г. Это стало возможным благодаря несовершенству избирательного законодательства и правоприменительной практики, отсутствию механизмов удаления из списка выбывших кандидатов. Наличие в буквальном смысле «мертвых душ» среди

избранных депутатов является ярким свидетельством качества американской представительной демократии.

Все указанные ошибки и нарушения стали основанием для того, чтобы в очередной раз поставить под сомнение результаты выборов. По словам бывшего президента США Дональда Трампа: «Ситуация с отсутствием бюллетеней в Детройте совсем плохая. Люди приходят проголосовать, только чтобы им сказали, «извините, вы уже отдали голос». Это происходит в большом количестве и в других местах»¹.

Ситуация с проблемами, возникшими на американских выборах разительным образом отличается от ситуа-

ции в России. Несмотря на постоянные обвинения в адрес российской избирательной системы со стороны западных оппонентов, российская избирательная система демонстрирует свою устойчивость, открытость и прозрачность, отсутствие каких-либо серьезных нарушений и проблем. По мнению председателя Центризбиркома России Эллы Памфиловой Россия готова поделиться своим опытом успешной организации избирательного процесса и с американскими организаторами выборов: «Сейчас прошли выборы в Штатах. Мы готовы наших коллег на стажировку приглашать. Думаю, мы многому можем их научить - и по открытости, и по наблюдателям, и по вопросам неоднократного голосования»².

ВЫВОДЫ

Анализ американского избирательного законодательства, практики его применения, особенностей организации и проведения избирательной кампании в 2022 г. свидетельствует о наличии фундаментальных проблем в функционировании американской избирательной системы. Правовые нормы и сложившиеся электоральные практики являются уязвимыми для масштабных манипуляций общественным мнением и фальсификаций итогов выборов, являются неоднозначными и противоречивыми, порождают конфликты и взаимные обвинения. Избирательная система не обеспечивает защиту избирательных прав граждан. Нарушены базовые принципы избирательного права – принципы всеобщего и равного избирательного права. Масштабы распространения досрочного и особенно почтового голосования создают широкую основу для подтасовок. Ничем не ограниченным является возможность применения административного ресурса и вмешательства в избирательный процесс за счет бесконтрольного финансирования кампаний отдельных кандидатов. Избирательная система не обеспечивает объективный общественный контроль за ходом голосования и его итогами.

¹ Выборы в США 2022 – окончательные итоги, кто победил на выборах в американских конгресс <https://zensovet.ru/13/11/vybory-v-ssha-2022-okonchatelnye-itogi-kto-pobedil-na-vyborah-v-amerikanskij-kongress/?ysclid=laimxoivpn402487767> (дата обращения 16.11.2022 г.)

² Памфилова: нам есть чему научить коллег из США <https://rg.ru/2022/11/15/pamfilova-nam-est-chemu-nauchit-kolleg-iz-ssha.html> (дата обращения 16.11.2022 г.)

МОСКВА, 2022

