

ЖЕСТКАЯ СХЕМА С «МЯГКИМ» ДОЛЛАРОМ

Юрий ГЛУЩЕНКО,

Российский институт стратегических исследований

В США в кругах политического истеблишмента сложилось достаточно устойчивое представление о том, что у избирательной кампании (ИК) четыре главных составляющих: кандидат, круг проблем, поднимаемых политиком, идущим на выборы, аппарат (комитет) его избирательной кампании и денежные средства на ее проведение. Если нет денег, то о первых трех компонентах следует забыть.

При определении размера фондов, требуемых для финансирования ИК, в США обычно руководствуются двумя основными принципами. Претенденту на президентский пост, как правило, требуется больше средств, чем лицу, занимающему пост и баллотирующемуся на новый срок. Второй постулат гласит, что кандидатам от партии оппозиции требуются более крупные финансовые вливания, чем кандидатам от партии, контролирующей Белый дом.

Финансирование избирательных президентских кампаний в США регулируется федеральным законодательством.

В целом федеральное законодательство США имеет достаточно длинную историю, представляющую собой череду бесконечных попыток если не нейтрализовать, то хотя бы ограничить влияние больших денег на выборы.

Воздействие групп «специальных интересов» (предпринимателей, а с нынешнего столетия и профсоюзов) на ход и результаты выборов в США

с помощью денежных средств - своего рода дань политической традиции этой страны, уходящей корнями еще в колониальные времена. До конца прошлого столетия предпринимательская верхушка оказывала бесконтрольное финансовое воздействие на избирательные кампании. Это вызвало широкую оппозицию со стороны демократической общественности, обеспокоенной ростом влияния «большого бизнеса» на избирательный процесс. В итоге правящие круги США были вынуждены время от времени принимать законы, призванные хотя бы частично возводить барьеры на пути «больших денег».

Начиная с 1867 г., в США было принято 13 законов, регулирующих финансирование избирательных кампаний. При этом развитие законодательного процесса всегда шло в рамках модели «скандал - законодательная инициатива». Тем не менее до начала 70-х гг. все эти законы имели косметический характер и не ставили задачи прекращения открытого вмешательства групп «специальных интересов» в ход избирательного процесса. Лишь события избирательной кампании 1972 г., вошедшей в историю Америки как самая коррумпированная, приведшая к Уотергейтскому скандалу и политическому краху президента Никсона, заставили конгресс пойти на принятие более жесткого законодательства.

В 1974 г. был принят фактически

новый закон о федеральных избирательных кампаниях, хотя технически он считается дополнением к закону 1971 г. Он предусматривал следующие ограничения для частных взносов и пожертвований:

- индивидуальная финансовая поддержка того или иного кандидата в течение одного года не должна превышать 1 тыс. долл. для каждого голосования («промежуточные» выборы считаются самостоятельным голосованием);

- общая сумма финансовых пожертвований со стороны одного частного лица для всех кандидатов и их организаций в течение года не должна превышать 25 тыс. долл.;

- запрещается прямое покрытие предвыборных расходов кандидатов частными лицами в размерах, превышающих 1 тыс. долл.;

- предпринимательские, общественные и политические организации могут оказывать материальную поддержку в пределах 5 тыс. долл. на одного кандидата при каждом голосовании;

- взносы кандидатов из собственных средств на предвыборные цели ограничиваются 50 тыс. долл. для претендентов на пост президента, 35 тыс. долл. и 25 тыс. долл. при выборах соответственно в сенат и палату представителей конгресса США. Кроме того, члены семьи кандидата могут внести в его предвыборный фонд взносы из личных средств на общих основаниях в пределах 1 тыс. долл.;

- косвенные взносы и пожертвования не разрешаются;
- запрещаются пожертвования со стороны иностранцев;
- запрещаются все наличные взносы, превышающие 100 долл.;
- требуется, чтобы покрытие всех расходов (кроме самых незначительных) в сумме до 100 долл. осуществлялось чеками.

Однако, барьеры, которые закон поставил на пути «больших денег», даже с учетом существенных поправок к нему в 1976 и 1979 гг., оказались легко преодолимыми. Так, вводя ограничения на финансовую помощь кандидатам, положения закона практически предоставляют неограниченные возможности для финансирования фондов партийных организаций на всех уровнях, выполняющих львиную долю организационно-технической, а часто и агитационно-пропагандистской работы. Средства, поступающие в партийные фонды, перекачиваются затем в предвыборные фонды кандидатов, а зачастую одного и того же кандидата, в зависимости от стратегии партийного руководства. Иначе говоря, одна и та же группа заинтересованных лиц может оказать помощь своему ставленнику через местное отделение специально созданного в этих целях комитета, через его организацию в штате и через организацию на национальном уровне, тем самым втрое превысив разрешенные пределы помощи. Такие взносы позволяют группам местных партийных активистов и их организациям в штатах финансировать не только свою деятельность, но и поддерживать кандидатов, участвующих в федеральных выборах.

Хотя в результате принятой конгрессом в 1979 г. поправки к закону о федеральных избирательных кампаниях национальным комитетам запрещено делать прямые взносы в те фонды местных организаций, которые предназначены для финансирования федеральных выборов, никакие законы или ограничения не препятствуют национальным комитетам брать на себя предвыборные расходы местных партийных организаций.

Закон 1974 г. отменил запрет на использование корпорациями денежных средств в политических целях. Однако им было разрешено формировать специальные организации, призванные аккумулировать корпоративные финансовые средства и использовать их в ходе политических кампаний, финансируя тех или иных кандидатов, партии, организации, избирательные платформы которых соответствуют интересам

предпринимателей. Организации эти получили название «комитеты политических действий» (КПД). По закону 1974 г. КПД имеют право передавать в предвыборные фонды отдельных кандидатов до 5 тыс. долл., а в распоряжение национальных партийных комитетов до 20 тыс. долл. При этом число кандидатов, которых КПД могут финансировать одновременно, не ограничено. Практически не предусматривается никакого контроля в отношении расходов КПД, не связанных с прямой помощью кандидату, но, бесспорно, содействующих его успеху (беспроцентные займы, оплата коммуникационных, транспортных, жилищных и прочих расходов, предоставление конторского оборудования и компьютерной техники, содержание штата служащих компаний и т.д.). Неудивительно, что количество КПД увеличивалось с 1974 г. в геометрической прогрессии.

В 1990 г. в США было зарегистрировано 4200 КПД, более 45% из которых представляли интересы большого бизнеса. Разумеется, в современных условиях КПД создаются не только крупными корпорациями, но и влиятельными профсоюзами, различными профессиональными объединениями, предпринимательскими ассоциациями, «идеологическими комитетами». Но крупнейшими «донорами» ИК в США остаются деловые круги и профсоюзы.

Если взять обобщенные данные за 1977-1994 гг., то корпоративные КПД предоставили демократам 165,1 млн. долл., республиканцам - 209,8 млн. долл., профсоюзные - соответственно 231,3 и 14,2 млн. долл.

Закон 1974 г. учредил также институт государственного финансирования выборов, но главным образом усилиями республиканцев в конгрессе (как показывает практика, кандидаты этой партии в большей степени полагаются на частные вклады) это положение было ограничено только рамками президентских выборов. С учетом инфляции размеры лимитов госфинансирования увеличиваются каждый президентский избирательный цикл. Например, в 1992 г. из госбюджета было выделено по 55,24 млн. долл. на финансирование кампаний двух основных кандидатов - Б. Клинтона и Дж. Буша, а также по 22 млн. долл. - на проведение национальных съездов Демократической и Республиканской партий, чуть больше 20 млн. - на поддержку кампаний других претендентов, вышедших из борьбы после первичных выборов. В целом в США государственных средств не хватило на финансирование независимых кандидатов, и те из них, кто, в отличие от техасского

миллиардера Р. Перо, не могли сами платить за рекламу, организацию митингов и других политических мероприятий, оказывались в заведомо проигрышном положении.

Система государственного финансирования кампаний президентов США действует следующим образом. На первом этапе «кампании 2000» (период подготовки и проведения «первичных» выборов) каждый кандидат в президенты от двух основных партий мог получить до 8 млн. долл. из государственного бюджета при условии, что сумеет собрать аналогичную сумму в виде частных пожертвований. На втором этапе (после официального выдвижения кандидата национальным съездом партии и до момента голосования) размер федеральных субсидий каждому претенденту от двух партий может составить порядка 80 млн. долл. В дополнение к этой сумме каждый кандидат может израсходовать из своих личных средств лишь 50 тыс. долл.

Эти положения дают значительное превосходство кандидатам двух ведущих партий - Демократической и Республиканской, так как, согласно закону, кандидаты других партий и независимые могут рассчитывать на государственную помощь только при повторном участии в президентских выборах и только в том случае, если в ходе предыдущей избирательной кампании они собрали не менее 5% голосов (с 1968 г. лишь два независимых кандидата - Джон Андерсон в 1980 г. и Росс Перро в 1992 г. - сумели преодолеть 5%-ный барьер). Однако и при получении ими на выборах нужного количества голосов финансовая помощь этим кандидатам может быть оказана лишь в форме компенсации их затрат, причем после голосования, в то время как кандидаты демократов и республиканцев получают дотации при организации избирательной кампании.

Официально федеральные средства выделяются и непосредственно партийному аппарату для каждой партии. Кроме того, в ходе выборов каждая партия может истратить на своего кандидата из собственных средств дополнительную сумму, определяемую из расчета 2 цента на каждого человека, достигшего избирательного возраста.

После долгих дебатов конгресс принял в 1976 г. поправку к закону 1974 г., предоставлявшую кандидатам на пост президента США возможность тратить неограниченные суммы (включая собственные средства) на предвыборную кампанию при условии отказа от федеральных дотаций. Это дало значительное

преимущество состоятельным кандидатам и ставленникам крупных монополий, поскольку размеры пожертвований в фонды избирательных кампаний со стороны «альтернативных» (т.е. не федеральных) источников заметно превышают федеральные дотации. Одновременно эта поправка ограничивала возможность КПД корпораций собирать средства со служащих компаний, в том числе не членов профсоюза, и профсоюзов со своих членов (только дважды в год, обязательно по почте и под строгим контролем федерального правительства). При этом корпорациям было разрешено создавать КПД в рамках своих филиалов, в то время как различным отделениям профсоюзов не предоставлялись подобные полномочия. Это еще более увеличило количество КПД корпораций, масштабы их деятельности, наконец, суммы, предоставляемые в фонды кандидатов предпринимателей.

Если говорить о государственных источниках, то следует отметить, что с 1976 г. в США предвыборные кампании всех претендентов на пост президента страны финансируются из специального федерального фонда, формирующегося за счет ежегодного отчисления 1 доллара из подоходного налога на каждого взрослого американца.

Согласно данным Федеральной комиссии по выборам США, расходы на проведение в стране президентской кампании 2000 г. только у четырех основных кандидатов к началу «праймериз» составили 104 млн. долл. (собрано 160 млн. долл. в форме добровольных пожертвований и личных средств кандидатов).

Так, республиканцу Бушу удалось собрать 71 млн. долл. (истратил 50 млн. долл.), а его основному оппоненту по партии Маккейну - 21 млн. долл. (столько же и истратил). У демократов Гора и Брэдли соответственно баланс доходов и расходов выглядел следующим образом: 35 (27) и 33 (25) млн. долл.

Чтобы не ограничивать себя в расходах, Буш, в отличие от других главных кандидатов, на этапе первичных выборов отказался от государственных дотаций. После первого месяца первичных выборов, накануне «супервторника» у Буша в кассе оставалось 10 млн. долл., у Маккейна - 8 млн. долл., Гора и Брэдли - по 16 млн. долл. (у последних трех кандидатов цифры с учетом федеральных субсидий). После «супервторника» определились явные фавориты. Так, после 7 марта 2000 г. Дж. Буш располагал 617 голосами делегатов съезда, Дж. Маккейн - 213, а третий

кандидат республиканцев А. Кейз имел только 12 голосов. Для победы на съезде республиканцев необходимо заручиться поддержкой 1034 делегатов из 2066, имеющих право голоса. У демократов Гор после «супервторника» имел 1419 голосов делегатов съезда, Брэдли - 405. У демократов на конвенте партии будут голосовать 4339 делегатов, для номинации кандидата в президенты от демократов нужно получить 2170 голосов.

Итак, практика американских выборов выработала много способов обходить законы, регулирующие финансирование избирательных кампаний. Например, часто употребляются следующие способы камуфляжа дотаций групп «специальных интересов» для избирательных кампаний своих ставленников. Скупаются все билеты на различные приемы, званые обеды, устраиваемые ради сбора средств в фонд кандидата (стоимость каждого такого билета, как правило, составляет не одну сотню долларов). Другие способы обхода законодательства - подарки и услуги кандидату, в том числе предоставление в его распоряжение помещения, оборудования, компьютеров, штата служащих, времени в эфире или полосы в газете за счет корпорации, профсоюза или какой-либо другой организации, размещение дорогостоящей рекламы и т.д.

Самое широкое распространение в политической жизни США получила сегодня система сбора финансовых пожертвований в предвыборные фонды кандидатов по почте, минуя КПД. Единственное условие заключается в том, что индивидуальные переводы не должны превышать 1 тыс. долл. Число же переводов менее 1 тыс. долл. не лимитируется, а менее 100 долл. даже не регистрируются в отчетах предвыборных фондов.

Другой важный канал - займы и кредиты различных финансовых учреждений своим ставленникам. Размеры и условия предоставления займов федеральными органами не контролируются. Поэтому зачастую условия выдачи займов носят символический характер: они долгосрочны и выдаются под низкий залоговый процент, а иногда и без такового.

Таким образом, законы 70-х гг. о финансировании выборов отнюдь не ослабили господства групп «специальных интересов» на выборах, решающей роли доллара в избирательном процессе. Эти законы лишь изменили формы и методы частного финансирования, одновременно открыв определенные возможности для обхода серьезного контроля со стороны федеральных регулирующих органов. Все попытки демократичес-

кой общественности США, включая некоторых либерально настроенных конгрессменов, изменить законодательство в последние 25 лет неизменно терпят неудачу.

Особую угрозу демократическому процессу многие эксперты в США усматривают в «мягких деньгах» - пожертвованиях, обычно поступающих от крупных профсоюзов, гигантских корпораций и просто богатых людей и предназначенных не напрямую в фонды кандидатов, а на «партийное строительство». Величина взносов «мягкими деньгами» практически никак не регулируется, и политические партии активно используют их для поддержки своих кандидатов, прежде всего, оплачивая их политическую рекламу на телевидении и почтовые расходы. На прошлых выборах президента в политическом сезоне 1995-1996 гг. демократы насобирали ни много ни мало 122 млн. долл. «мягких денег», республиканцы - и того больше - 141 млн.

Сразу после победы на президентских выборах 1996 г. вокруг демократов и Клинтона развернулся скандал по поводу незаконных, а также вызывающих сомнения методов сбора средств в ходе кампании по его переизбранию, раздутый республиканцами. Сначала сыр-бор в СМИ разгорелся вокруг незаконных взносов в фонды демократов со стороны бизнесменов азиатского происхождения. Национальный комитет Демократической партии признал, что сумма таких пожертвований составила около 3 млн. долл., и обязался эти деньги вернуть. Затем огонь критики сосредоточился на том, как президент и его напарник Альберт Гор активно использовали Белый дом, т.е. служебное положение, собирая деньги на «партийное строительство».

Отбиваясь от многочисленных нападок республиканцев и «искателей правды» из числа журналистов, президент все эти годы, как правило, предпочитал клеймить порочную систему и время от времени призывал конгресс внести серьезные поправки в законы, регулирующие финансовую сторону американского избирательного процесса.

Однако законодательные предложения в этой области остаются без движения благодаря, в первую очередь, obstruction со стороны тех, кто громче всех кричит «держи вора!», - республиканского руководства в сенате. Одна из таких мер, получившая название «законопроект Маккейна-Фейнголда» и пользующаяся поддержкой Клинтона, предусматривала введение запрета на пожертвования «мягкими деньгами».

