



★ ★ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНЫХ КАМПАНИЙ: ★ ★ ИНТЕРВЬЮ С ДЕННИ МАКДОНАЛЬДОМ

Стюарт Горин

Федеральная избирательная комиссия (ФИК) – независимое регулирующее ведомство в США, отвечающее за применение и соблюдение федеральных законов о финансировании предвыборных кампаний. Оно было создано в 1974 году и состоит из шести членов – трех от Демократической партии и трех от Республиканской. В интервью с нашим штатным литературным сотрудником Стюартом Гориным член комиссии Денни Макдональд, бывший председатель и член комиссии от Демократической партии с 1981 года, обсуждает различные стороны деятельности ФИК.

ВОПРОС: Г-н Макдональд, не могли бы вы кратко рассказать о создании ФИК и ее роли в электоральном процессе в США?

ОТВЕТ: Федеральная избирательная комиссия была создана в 1974 году как следствие Уотергейтского скандала. Хотя основное внимание в то время уделялось самому факту незаконного вторжения в штаб-квартиру национального комитета Демократической партии, глубинным вопросом в ходе кампании по выборам президента в 1972 году было то, что в ходе предвыборной кампании расходовались крупные суммы денег без уведомления об этом общественности. Законодательный акт о создании ФИК исходил из того, что общественность имеет право знать, откуда политики получают деньги, сколько они получают и когда.

Теоретической основой закона является полная гласность в проведении предвыборной кампании с тем, чтобы общественность могла обоснованно принимать решения, кого поддерживать и кого не поддерживать в соответствии с тем, сколько денег получили их кандидаты.

Гласность стоит первым пунктом в Законе о федеральных выборах 1971 года. Вторым пунктом, непосредственно связанным с созданием Федеральной избирательной комиссии, явилась программа встречного финансирования (matching fund), в соответствии с которой кандидаты на первичных президентских выборах имеют право на государственное финансирование их кампании в размере, соответствующем объему частных пожертвований в избирательный фонд кандидата. В ходе президентских выборов 1976 года впервые имело место государственное финансирование избирательных кампаний, при этом исходили из необходимости создать равные условия для всех кандидатов, борющихся за выдвижение от своих партий.

ВОПРОС: Каковы основные принципы закона о финансировании избирательных кампаний, и чем обусловлена необходимость соответствующих регулирующих норм?

ОТВЕТ: На мой взгляд, основной принцип состоит в отношении между деньгами, используемыми в политическом процессе, и политиками. Главный посыл состоит в том, что общественность должна знать, откуда политики получают денежные средства, чтобы иметь возможность оценить, за кого они голосуют и чьи интересы представляют кандидаты.

Этот закон, как и все регулирующие акты, является барометром, который показывает, что происходит внутри политической системы. Ясно, что деньги являются главной движущей силой политического процесса в нашей стране. И это необходимо, поскольку участие в политическом процессе стоит больших денег. Поэтому без параметров относительно возможных источников

финансирования и объемов финансирования, получаемых кандидатом, и того, какую сумму кандидат может использовать, у избирателей нет возможности понять, кто участвует в процессе и кто пытается повлиять на исход этого процесса.

ВОПРОС: Каков механизм государственного финансирования президентских выборов?

ОТВЕТ: Государственное финансирование означает, что кандидаты, удовлетворяющие всем формальным требованиям, получают средства от федерального правительства на разумные расходы в рамках первичных и всеобщих выборов. Общенациональные партии также получают фонды для проведения съездов по выдвижению кандидатов. Чтобы получить право на государственное финансирование, кандидаты и партийные комитеты не должны превышать определенный уровень расходов на предвыборную кампанию. Кандидат, продемонстрировавший наличие достаточно широкой общественной поддержки, имеет право на государственное финансирование в размере, равном его собственным затратам на предвыборную кампанию.

ВОПРОС: Считаете ли вы, что максимальные размеры частных пожертвований в фонд политических кандидатов должны быть увеличены?

ОТВЕТ: Ясно одно. Лимит в тысячу долларов, установленный в начале этого процесса, сейчас стоит около 300 долларов. Поэтому вполне обоснованно можно утверждать, что лимиты следует отрегулировать. Но на это можно возразить, что Конгресс как раз и предусматривал такое расширение круга лиц, вкладывающих деньги в предвыборные кампании.

Но ясно, что если говорить о долларах и центах, в этом году кампания по выборам президента столкнется с проблемами в части государственного финансирования. У нас будет недофинансирование по системе вычетов с граждан при уплате подоходного налога. Нет сомнения в том, что эти суммы сейчас в реальном исчислении значительно ниже, чем тогда, когда принимался закон.

ВОПРОС: Вы упомянули о системе вычетов с налогоплательщиков. Как работает эта система?

ОТВЕТ: Когда эта система создавалась, исходили из того, что налогоплательщик мог в налоговой декларации указать, что он согласен, чтобы от его имени казна Соединенных Штатов выделила один доллар на финансирование кампании по выборам президента. К сожалению, большинство людей поняли это так, что им предлагалось платить в качестве налога на один доллар больше, что не соответствует действительности. Деньги уже выделены казной Соединенных Штатов. Когда вы предлагаете налогоплательщикам ответить на вопрос, хотят ли они участвовать в финансировании кампании, вы всего лишь спрашиваете их, согласны ли они, чтобы один доллар был выплачен в избирательный фонд. Несколько лет назад сумма была изменена и сейчас составляет три доллара на одного налогоплательщика.

Система основана на способности кандидатов изыскивать собственные средства. Иначе говоря, они получают деньги не просто за то, что являются кандидатами в президенты. Они изыскивают средства в меру своих способностей, причем ФИК выделяет на первые 250 долларов личных вкладов в предвыборный фонд кандидата аналогичную сумму. Таким образом, система matching funds основана на том, что кандидат для получения первоначальной суммы должен выполнить некие минимальные условия, а в дальнейшем деньги будут выделяться в зависимости от ваших показателей. Если вы получаете менее 10 процентов голосов в двух первичных выборах подряд, мы прекращаем финансирование. Если на следующих первичных выборах вы получаете 20 процентов голосов, мы возобновляем финансирование.

ВОПРОС: За последние 20 лет необычайно выросло число Комитетов политических действий (КПД), которые активно финансируют кандидатов и занимаются иными видами деятельности, связанными с выборами. Не могли бы вы прокомментировать их роль в политическом процессе?

ОТВЕТ: Давайте взвесим все «за» и «против». «Против» состоит в том, что КПД представляют специальные интересы, а специальные интересы превалируют в вашингтонской политической жизни.

С другой стороны, не менее убедительно звучит аргумент о том, что КПД – это всего лишь группы лиц с общими интересами, которые объединяют свои ресурсы с целью повлиять на политический процесс. То, что большинство людей объединяется с людьми, у которых сходные интересы, для поддержки выбранных ими кандидатов, вполне естественно.

Можно также сказать, что многие лишены возможности участвовать в КПД обстоятельствами своей жизни, в результате чего их влияние на политический процесс ослабляется.

В любом случае есть определенные ограничения на участие людей в политическом процессе. Очевидно, что Комитеты политического действия стремятся объединить свои средства, что делает их голос значительно слышнее в политическом процессе.

ВОПРОС: Объясните, пожалуйста, разницу между «твердыми» и «мягкими» деньгами, выделяемыми на предвыборную кампанию?

ОТВЕТ: В соответствии с федеральным законом о предвыборной кампании «твердые доллары» – это суммы, которые разрешается выделять с целью повлиять на исход федеральных выборов. Иными словами, существуют ограничения на средства, выделяемые КПД. Так же, как и на средства, выделяемые физическими лицами. По закону о федеральных выборах вы не имеете права принимать деньги от корпораций. Вы не имеете права принимать деньги от профсоюзов. Но вы можете принимать пожертвования от соответствующих Комитетов политических действий.

С другой стороны, существуют «мягкие доллары». Это – пожертвования, которые не допускаются на федеральных выборах, но допускаются в области общих действий, связанных с выборами, например, пожертвования на финансирование регистрации избирателей той или иной партии. Это положение позволяет корпорациям и профсоюзам финансировать политический процесс.

Безусловно, это – наиболее спорный аспект закона о федеральных выборах. Противники «мягких долларов» утверждают, что это создает эффективную лазейку. Безусловно, есть много аргументов в пользу того, что так оно и есть, потому что хотя и существуют ограничения на пожертвования со стороны отдельных лиц, крупные корпорации и крупные профсоюзы могут жертвовать значительные суммы сверх тех лимитов, которые установлены для федеральных выборов. Эти суммы могут использоваться на нефедеральном уровне или для целей организации выборов и регистрации.

Ясно, что это весьма спорная область – «мягкие доллары» и их отношение к политическому процессу. Было принято несколько законодательных актов с целью уменьшить или полностью исключить «мягкие деньги». Полагаю, что этот вопрос еще долго не будет закрыт.

ВОПРОС: В последнее время слышится много призывов провести реформу системы финансирования предвыборных кампаний. Что вы в этом смысле можете сказать «за» и «против»?

ОТВЕТ: Деньги из государственных средств на президентские выборы начали выделяться с 1976 года. Сторонники реформы убеждены, что необходимо забирать деньги у частных групп, представляющих специальные интересы, и сделать систему более беспристрастной, чтобы гражданам могли шире участвовать в финансировании предвыборных кампаний, а кандидаты не чувствовали себя обязанными лоббистским группам.

С другой стороны, многие задают вопрос: зачем выделять государственные средства на политиков, почему бы им не пытаться получить поддержку самостоятельно и стоять на собственных двух ногах с точки зрения способности участвовать в политическом процессе?

В решении по делу Бакли против Валео Верховный суд США создал прецедент в интерпретации Закона о контроле над федеральными выборами 1974 года, постановив, что расходы кандидатов в президенты, получающих государственные средства, должны быть ограничены определенными квотами.

Но суд обратил также внимание на вопрос о свободе слова. По существу, суд заявил, что кандидат может принимать и тратить столько денег, сколько хочет. Суд выступил против ограничений на объем собственных средств, которые кандидаты расходуют на предвыборные кампании, исходя из того, что невозможно коррумпировать самого себя собственными деньгами. Единственное исключение в том, что если кандидаты используют государственные средства, они не могут тратить на предвыборную кампанию более 50 тысяч долларов собственных средств. Иными словами, суд постановил, что ограничения вводятся, если вы получаете деньги из других источников, потому что это уже другое дело. Таким образом, здесь всегда нужно проводить тонкую грань и можно достаточно убедительно аргументировать позицию как одной, так и другой стороны относительно того, как должен проходить политический процесс.

ВОПРОС: Каков будет порядок расходов на предвыборную кампанию 2000 года? И не могли бы вы в связи с этим объяснить разницу между кандидатами, принимающими и не принимающими государственные средства?

ОТВЕТ: По федеральному законодательству деньги выделяются, в первую очередь, на национальные съезды партий по выдвижению кандидатов, а потом на всеобщие выборы в форме блоковых грантов кандидатам, выдвинутым от Республиканской и Демократической партий, а в этом году и от Партии реформ. И в последнюю очередь финансируется первая часть электро-цикла, а именно – первичные президентские выборы.

Все это требует прогнозирования, что довольно непросто, поскольку мы не знаем, сколько у нас будет кандидатов. Если мы прикидываем, что кандидатов будет 15, мы планируем израсходовать около 100 миллионов долларов на первичные выборы. Мы можем непосредственно выделить кандидатам около 32 или 33 центов на каждый потраченный ими доллар, что означает, что в первый раз кандидаты вынуждены будут залезать в существенные долги. Со временем мы сможем компенсировать эти расходы, но по самому худшему сценарию мы все еще будем иметь задолженность и после апреля 2001 г. В качестве грантов кандидаты получают около 67 миллионов долларов каждый – это после того, как они будут выдвинуты от своих политических партий.

До следующего решающего момента кандидат не обязан принимать государственные средства. Почему кандидатам, может быть, и не следует этого делать? Кандидат может исходить из того, что не в его интересах брать деньги на период первичных выборов, потому что его соперником может оказаться человек, которому не нужны государственные средства и который может позволить себе потратить значительно большие суммы, чем это предусмотрено программой. Можно также представить себе, что кандидат, не желающий использовать государственные средства в ходе первичных выборов, захочет получить их на всеобщие выборы.

Если вы кандидат с независимым состоянием, вы просто можете сказать, что, по вашему мнению, деньги налогоплательщика не следует использовать. Если у вас нет собственных средств, вы можете сказать, что вы использовали деньги, исходя из полученной вами общественной поддержки.

В любом случае вы должны соблюдать требования отчетности перед общественностью с тем, чтобы граждане знали, сколько денег идет на президентскую кампанию. При этом подразумевается, что в связи с особой важностью поста президента граждане имеют право знать, откуда кандидаты берут деньги.

ВОПРОС: Прокомментируйте, пожалуйста, решение ФИК разрешить вносить пожертвования через Интернет?

ОТВЕТ: Я думаю, что комиссия просто осознавала, что с момента принятия закона возникло много новых способов взятия на себя финансовых обязательств. Мы просто пытаемся идти в ногу с быстро меняющейся обстановкой. Мы пытаемся идти навстречу людям в том случае, если получаем подтверждение того, что именно эти люди внесли соответствующие пожертвования.

ВОПРОС: Иностранные граждане не могут делать пожертвования в предвыборные фонды кандидатов. Почему?

ОТВЕТ: Существует достаточно твердое убеждение, что иностранным гражданам не следует участвовать во внутривыборных процессах в США. Этот вопрос весьма деликатный, вызывающий довольно много эмоций.

Причем запрет этот полный. Он даже касается выборов на уровне штатов и местных выборов, что не совсем обычно, поскольку, как правило, мы не регламентируем местные выборы и выборы в штатах. Но в основе всего лежит очень простая мысль о том, что иностранные граждане не должны участвовать в политической жизни США.

ВОПРОС: И, наконец, г-н Комиссар, вы, в основном, говорили о федеральных выборах, но я так понимаю, что ФИК предоставляет консультации и штатам. Не могли бы вы охарактеризовать эту роль?

ОТВЕТ: Мы действительно оказываем такие консультации. У нас есть национальный центр информации по проведению выборов, который проводит работу со всеми 50 штатами. Мы пытаемся с ними работать в качестве советников по широкому кругу вопросов, потому что знаем, что имеем дело с 50 независимыми штатами, которые ревностно охраняют свою независимость.

Мы работаем со штатами по техническим стандартам оборудования, используемого в процессе голосования, по вопросам бюджета, доступа на избирательные участки и многим другим. Имея возможность опираться на ресурсы всех 50 штатов, мы информируем штаты о том, что делается в других штатах. Мы надеемся, что это помогает им консолидировать усилия и работать более эффективно. ★