

*С.Н.Пшизова,  
кандидат исторических наук,  
МГУ им. М.В.Ломоносова*

"Традиционные" демократические институты  
и российская практика финансирования  
политического рынка

**В** процессе радикальных политических преобразований, переживаемых нашей страной в последние годы, несмотря на многие существующие в обществе разногласия, правомочность и необходимость построения демократических институтов на развалинах советской политической системы практи-

© С.Н.Пшизова, 2002

чески никем не подвергается сомнению. Вполне можно сказать, что по этому поводу достигнут общественный консенсус, по крайней мере на уровне деклараций. При этом речь идет о неких широко распространенных представлениях о демократии, без сомнения, уходящих корнями в историю политической мысли, но также и описывающих опыт западных обществ, отчасти — мифологизированный, отчасти — реальный. Так или иначе, есть некие "традиционные" представления о демократии и основных демократических институтах, признаваемые ныне легитимными практически везде и всеми. И они вполне могут служить действенным аналитическим инструментом, накладываясь в качестве нормативной матрицы на реальные политические практики. В данном случае речь пойдет о соотношении традиционных представлений о демократических институтах с реальной российской практикой их финансирования.

Согласно широко распространенным взглядам, *современное демократическое правление — это партийное правление*, и именно в качестве такового оно признается легитимным, т.е. именно партии, как связующее звено между государством и обществом, являются при демократическом режиме основным инструментом институциональной легитимации. Легитимность же самих партий основывается на значительной численности и/или стабильной приверженности больших сегментов электората, а также влиянии многочисленных членов партий и крупных групп интересов на формирование партийной политики.

Совершенно естественно, что партии как представители общества, плоть от плоти его, должны быть и материально связаны с обществом и относительно независимы от государства. Поэтому главная их опора (и в значительной степени так оно и было на протяжении большей части XX в. в странах Запада) — добровольная активность граждан, членские взносы и институциональные пожертвования крупных групп интересов. Эти способы финансирования партий соответствуют традиционным представлениям об их природе и признаются вполне легитимными. Но именно эти способы обеспечения политической деятельности практически отсутствуют в России.

Ввиду отсутствия массового членства ничтожно мал объем членских взносов. И никаких признаков нарастания массовости партийных рядов на протяжении всего периода партстроительства в нашей стране обнаружить не удастся. Отсутствие массовой гражданской активности и развитых организационных структур российские партии компенсируют использованием услуг наемных работников, будь то бюрократия или политконсультанты и технологи. В отличие от членов партии эти люди не только не приносят организации каких-либо доходов, но, наоборот, требуют оплаты своих услуг.

Многочисленные, но весьма слабосильные добровольческие объединения различной направленности для поддержания своей активности сами нуждаются в материальной помощи и не могут стать прочной опорой каких-либо политических организаций. Те же, которые обладают определенными материальными ресурсами, как, например, самый массовый профсоюз страны — Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), *открыто* не финансируют каких-либо партий. Даже если в действительности имеет место какое-то донорство партиям со стороны профсоюзов, его нельзя рассматривать как "институциональные пожертвования". Скорее можно говорить об использовании профбюрократией корпоративных ресурсов по своему усмотрению, т.е. как частных.

В свою очередь, российские предприниматели, лоббируя (часто небезуспешно) в государственных структурах свои интересы, как правило, не выступают в виде консолидированной группы давления и не делают ставки на политические силы определенной идейной ориентации, предпочитая работать с отдельными людьми. Со своей стороны партии и депутаты не склонны связывать себя в общественном мнении с конкретными представителями бизнеса. Взаимная заинтересованность бизнеса и политиков приняла форму индивидуального, сепаратного и, естественно, не афишируемого спонсирования "своих" кандидатов отдельными бизнесменами и кампаниями, либо самофинансирования предпринимателями собственной электоральной активности.

Организации типа "Идущие вместе" также не меняют этой тенденции. Явно не испытывая больших затруднений в обеспечении своей деятельности, они не становятся заметным источником средств для поддерживаемых ими политических сил. Скорее наоборот, политические силы, заинтересованные в существовании движения, обеспечивают ему весомую материальную поддержку. Впрочем, конкретный механизм финансирования деятельности такого рода организаций требует отдельного, более внимательного рассмотрения.

Надо сказать, что и на Западе современные формы бытования партий все более заметно отличаются от традиционных представлений о них. Членские взносы в общем объеме партийных финансов теряют свое значение. В среднем по Европе, согласно партийной статистике (которая склонна преувеличивать этот показатель), к началу 90-х годов они составляли уже не более 25%. Сокращаются и институциональные пожертвования даже в тех странах, где традиционно они были особенно важны.

Одновременно драматически растет стоимость кампаний. Это связано с возрастанием роли средств массовой информации, в первую очередь электронных, и с общей тенденцией к переходу от трудо- к капиталоемким кампаниям. Партии превращаются в профессионально-электоральные структуры, нуждающиеся в значи-

тельных инвестициях для производства и рекламы политических товаров, и денег, получаемых партиями легитимными способами, соответствующими традиционным представлениям об их природе, сегодня явно не хватает.

На Западе выход был найден во введении государственного финансирования. Ныне большинство из старых европейских партий переходят на содержание государства и нередко уже на 80-90% финансируются из госбюджета, заменяя таким образом финансовую зависимость от гражданского общества финансовой зависимостью от государства. В сочетании с другими факторами это ведет к изменению статуса и роли партий в политической системе. К тому же государственное финансирование не означает прекращения попыток найти частных спонсоров. Аппетиты партий растут, а бюджетное обеспечение удовлетворяет их лишь частично. Не сокращается и коррупция. Самые громкие скандалы последних лет, связанные с незаконным финансированием политических партий, имели место именно в тех странах, где партии наиболее щедро финансируются из госбюджета. В то же время характер этих нарушений свидетельствует о существовании серьезного противоречия между складывающимися ныне потребностями партий в средствах и возможностью их удовлетворения легальными и легитимными способами. Однако в общественном мнении Запада убеждение в фундаментальной ценности политических партий перевешивает скептицизм по отношению к конкретным организациям и определяет позицию государства, которое либо все больше берет решение их материальных проблем на себя, либо стимулирует иные формы финансирования их деятельности разного рода льготами.

В России в сравнении с западными странами избирательные затраты вроде бы сравнительно умеренны. Однако, во-первых, такие показатели, как уровень жизни населения и средняя заработная плата, у нас значительно ниже. А во-вторых, согласно всеобщему мнению, реальные расходы партий и кандидатов в России гораздо выше официально декларируемых. По оценкам прессы, сумма расходов на президентскую кампанию Б.Ельцина 1996 г. в сотни раз превышает цифру, опубликованную в отчете избирательной комиссии, достигая 500 млн долл. Ныне действующие нормы позволяют участникам выборов оставлять без ответа вопрос о том, сколько и откуда получено денег на проведение кампании. Естественно, что за отсутствием официальных данных, появляются отсылки к анонимным авторитетам, вроде мнения "экспертов" или "неофициальных данных". В сущности, если не учитывать суммы, определяемые законными рамками и ориентированные на них официальные отчеты, чуть ли не единственная достоверная, официально признанная цифра, указывающая на реальные размеры средств, находящихся в обороте во время федеральных выборов, — это те самые бесхозные 538 тыс. долл. в знаменитой коробке из-под ксе-

рокса. Тот факт, что изъятие более полумиллиона долларов никак заметным образом не отразилось на положении участников гонки, дает некоторое представление о масштабах неофициальных расходов (и доходов) кандидатов.

На фоне возрастания расходов на избирательные нужды в западных странах, наметившуюся тенденцию к снижению официальной стоимости кампаний в России, видимо, следует воспринимать с осторожностью. Тем более, что она сочетается с другой примечательной тенденцией — увеличением разрыва между затратами действующих политиков, переизбирающихся на свои должности, и их соперниками, оспаривающими те же посты. Так, если избирательные расходы кандидата Б.Ельцина были ненамного меньше его конкурентов, то кандидат В.Путин на те же цели истратил чуть больше половины затрат его основных соперников и меньше, чем поступило в его избирательный фонд. Этот пример достойной скромности победителя в сравнении с его менее удачливыми конкурентами заслуживает особого внимания при анализе косвенных форм финансирования кампании. Пресловутый "административный ресурс" вообще вносит заметные коррективы в картину финансирования нашего политического рынка.

А вот доля прямых государственных субсидий в финансировании партий и кандидатов у нас невелика. В 1999 г. участники выборов получили от избирательной комиссии в общей сложности около 6 млн руб., что составило лишь 1,5% от всех поступлений в их избирательные фонды. Согласно принятому закону "О политических партиях", предусмотрено многократное увеличение государственных субсидий по сравнению с 1999 г. Причем теперь деньги будут выдаваться на протяжении всего периода между федеральными выборами, распределяясь между партиями в соответствии с количеством полученных голосов. Однако если сравнить эту сумму с разрешенными лимитами для дотаций частных юридических и физических лиц, то она не покажется столь уж значительной.

Вообще трудно представить себе ситуацию, когда масса наших граждан отдают часть своего более чем скромного достатка в поддержку политических партий. Россияне не только не могут себе это позволить, но и прежде всего не видят смысла в такого рода расходах, поскольку не считают эти организации реальными представителями своих интересов. У нас не только нет лишних бюджетных средств для весомого поддержания партийной деятельности, но и твердой убежденности большинства граждан в необходимости этого института. В таких условиях бедное государство и еще более бедное и плохо организованное общество не могут взять на себя расходы по содержанию демократических институтов. Частное же, по преимуществу, финансирование партий и кандидатов почти неизбежно ведет к обслуживанию ими в первую очередь тех же частных интересов.

В нашем случае, однако, при почти полном отсутствии общественной собственности значительная часть государственной и частной собственности находится в сложном взаимном переплетении. Из общего владения советской номенклатуры государство, так и не перейдя во владение общества, превратилось в объект перманентных частных притязаний, переходя из рук в руки (вместе с государственными ресурсами) в качестве инструмента конкурентной борьбы между группами "новой элиты". Не случайно накануне каждых выборов обостряется так называемая "борьба за контроль над финансовыми потоками". Подразумевается использование инкумбентами государственных средств в частных избирательных целях. Ссылки на интересы широких слоев налогоплательщиков, оплачивающих функционирование институтов власти, являются поэтому не больше чем риторическими фигурами. Приход наших политиков к власти в действительности оплачивается в основном из частного либо "административно-частного" кармана, причем это карман крупного донора, и именно его интересы *представляют* сформированные таким образом органы власти. Интересы же остальных налогоплательщиков *представляются* по "остаточному принципу", соответственно их совокупному вкладу в финансирование предприятия.

У нас сегодня могут оплачивать (и оплачивают!) свои политические симпатии те, кто действительно хочет увидеть в органах власти своих представителей. Крупные частные доноры — это правило нашей политической жизни. Именно *они* воспринимают тех, кого *мы* выбираем, как реальных представителей своих интересов и пытаются провести *своих* кандидатов против кандидатов конкурентов. Поскольку этот выбор осуществляется все же волей миллионов рядовых граждан через процедуру тайного голосования, с точки зрения принципов либеральной демократии, было бы логично хотя бы ставить граждан в известность о весьма существенных обстоятельствах, касающихся будущих народных избранников. Тем более, что, согласно новому закону "О политических партиях", лимиты на дотации частных юридических и физических лиц установлены вполне либеральные: 100 тыс. минимальных размеров оплаты труда в течение года от одного юридического лица, 10 тыс. — от физического (ст. 30, п. 8).

Если у партии или кандидата есть крупный частный инвестор, граждане имеют право знать — кто он. Ведь это немаловажное обстоятельство может определить многое в будущей позиции пришедших к власти политиков. Сегодня никакой ясности относительно того, кто пытается влиять на наш выбор не как кандидат, а как спонсор того или иного кандидата или партии, нет. Все знают, что государственных дотаций совершенно недостаточно для ведения избирательной кампании как отдельными кандидатами, так и партиями, как на президентских, так и на парламентских выборах. Всем также известно, что кандидатов и партии спонсируют частные

лица и организации. Иногда даже известно кто кого. Однако официальной общедоступной информации на этот счет нет. И нет правил, обязывающих партии и кандидатов обнародовать списки тех, кто стоит за ними. А ведь такая информация, кроме всего прочего, создавала бы предпосылки для успешной борьбы с политической коррупцией. При наличии официальных сведений о взносах крупных бизнесменов или корпораций в копилку каких-либо партий или кандидатов было бы гораздо легче отслеживать предвзятость в действиях избранных должностных лиц.

К сожалению, в новом российском законе "О политических партиях" четко не прописано требование публиковать списки крупных спонсоров. Не больше публичности и прозрачности и в процессе финансирования президентских кампаний. Тем самым фактически нарушается право граждан на существенную информацию о претендентах на государственные должности, поскольку сведения о том, кто материально поддерживает того или иного кандидата, могут самым серьезным образом повлиять на решение избирателя.

Не имея возможности сократить размеры частного финансирования, поддержать весомо избирательный процесс государственными или общественными ресурсами, следует хотя бы сделать его достаточно прозрачным, дабы не утратился общественный смысл политической борьбы, не произошло ее окончательное превращение в конкуренцию частных инвесторов.

В целом же отказ от демократической мифологии, осознание дистанции между современной политической практикой и традиционными представлениями о демократических институтах как на Западе, так и особенно в России позволяет начать поиск эффективных путей регулирования реального политического рынка в интересах потребителей, т.е. большинства граждан.