

Вадим Гонзаров, Виталий Елизаров

## Демократия мелких спонсоров: как новые технологии фандрайзинга меняют электоральную политику

Победа Барака Обамы на выборах президента США имеет все шансы стать событием, открывающим новую эпоху в развитии электоральной политики не только в этой стране, но и во всех демократических государствах мира. Многочисленные наблюдатели отмечают два обстоятельства, сопровождавшие триумф избирательной кампании первого чернокожего кандидата на пост американского президента. Во-первых, зафиксирован значительный рост показателей политического участия среди тех категорий американского населения, которые обычно оставались в стороне от сложностей и перипетий электоральной гонки. Во-вторых, неожиданный успех был достигнут кандидатом от демократической партии на финансовом поприще. Впервые за многие десятилетия демократы опередили республиканцев по размеру собранных на избирательную кампанию средств.

В данной работе мы постараемся показать взаимосвязь между этими обстоятельствами, выходящую далеко за пределы контекста противостояния между Баракком Обамой и Джоном Маккейном, а также рассмотрим возможные перспективы взаимодействия американских электоральных инноваций участниками российского политического процесса.

Во второй половине XX века структура электоральной конкуренции в развитых демократических странах определялась несколькими взаимосвязанными тенденциями. Политическая коммуникация становилась все более сложным и дорогостоящим процессом. Для успеха на выборах требовались деньги и профессиональная компетенция. Массовые идеологические партии, прежде всего левого толка, стали сходить с политической арены, уступая место электорально-профессиональным партиям. При этом формировалась простая для восприятия избирателей биполярная структура электоральной конкуренции. По итогам выборов у руля сменяли друг друга представители правополитических и левополитических партий, разработывавшие политический курс, основанный на компромиссе между задачами обеспечения экономического роста и относительно эгалитарного распределения накопленного благосостояния. В дол-

госрочной перспективе эта политика оказалась весьма успешной, поскольку социально-экономический и технологический прогресс позволял справляться с большим количеством различных вызовов, сохраняя в неприкосновенности основные характеристики политических систем.

Так видится полувековая социально-политическая динамика западного общества извне. Но при взгляде изнутри перспектива меняется. Рост уровня благосостояния довольно быстро стал восприниматься гражданами развитых стран как нечто само собой разумеющееся. В это же время стали множиться претензии к политическим системам представительной демократии, связанные с тем обстоятельством, что растущая профессионализация политического процесса снижала возможности политического участия для рядовых граждан. Особенно бурное негодование общественности вызывало взаимопроникновение деловой и политической элиты, стимулировавшее вполне марксистские по духу lamentации о засилье за ширмой демократии эгоистичного господствующего класса, озабоченного исключительно своекорыстными интересами. «Деньги и политика, — иронизирует один французский критик, — довели дело до того, что никто уже не знает, где одно, а где другое»<sup>1</sup>.

## Правовое регулирование электорального финансирования и структура политического участия

Именно финансовая зависимость электоральной политики от крупного бизнеса чаще всего вызывала недовольство широкой общественности, провоцируя различные реформы сферы политического финансирования. Как отмечает Р. Уильямс, в современных демократиях, вне зависимости от культурных и институциональных различий, «сожаления и обвинения остаются очень похожими: недостаток открытости и прозрачности в партийном финансировании; неэффективное или неадекватное государственное регулирование; нежелательная близость между крупными финансовыми спонсорами и лидерами политических партий, ведущая к искажению политического процесса, и, проще говоря, прямое взяточничество»<sup>2</sup>. В большинстве развитых демократий в целях борьбы с подобными эффектами используются две стратегии: государственное финансирование избирательных кампаний и введение «потолков», ограничивающих предельные расходы на электоральные нужды.

<sup>1</sup> Сюриа М. Деньги: крушение политики. СПб.: Наука, 2001. С. 12.

<sup>2</sup> Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption // Party Finance and Political Corruption. New York: Macmillan, 2000. P. 2.

Обе эти стратегии на практике оказались связаны с существенными издержками. Когда получателями бюджетных средств становятся политические партии, они довольно быстро превращаются в квазигосударственные структуры картельного типа. Партийный аппарат сильно бюрократизируется, а стимулы к созданию массовых партийных организаций и сетей активистов резко снижаются<sup>3</sup>. Финансировать отдельных кандидатов в масштабах, позволяющих всерьез решить задачу обеспечения равноправной коммуникации с избирателями, даже технически сложно, не говоря уже о том, что такой подход либо требует резкого увеличения объемов бюджетных вливаний, либо превращается в заведомую профанацию.

Значительно более негативное влияние на политическую практику оказали низкие «потолки» электоральных расходов. Прежде всего выяснилось, что практика подобных запретов увеличивает шансы на победу инкумбентов, ставя в заведомо неравные условия остальных кандидатов<sup>4</sup>. Кроме того, такие ограничения неизбежно посягают и на фундаментальные демократические свободы. Характерной иллюстрацией данной проблемы может служить пассаж из определения Верховного суда США по делу, рассматривавшемуся еще в 1976 г.: «Полная свобода выражения политических взглядов, ограниченная всего лишь предельными цифрами затрат, сравнима с полной свободой езды на автомобиле как угодно далеко и как угодно часто, но при наличии всего лишь одного бака бензина»<sup>5</sup>.

В Европе реализация стратегии огосударствления электорального финансирования довольно неожиданным образом сказалась на характере партийной конкуренции. Именно эти меры вкуче с особенностями институционального дизайна стран Западной Европы обусловили ярко выраженное нежелание избирателей самостоятельно участвовать в финансировании политической деятельности. Так, социологические исследования, проведенные в Испании в 1997 г., показали, что только 22 % избирателей в принципе готовы материально поддерживать партию, за которую они проголосовали, в то время как 68 % сочли это маловероятным (из них 43 % ответили решитель-

ным «нет»). Любопытно, что несколько большую склонность финансировать политиков проявили сторонники радикальной партии «Объединенные левые». Приверженцы центристских партий как правого, так и левого толка в подавляющем большинстве это предложение не поддержали.

При сопоставлении степени готовности граждан к финансовой поддержке партий с их политическими взглядами, измеренными с помощью оценки респондентами своей позиции на праволевой идеологической шкале, взаимосвязи становятся более очевидными.

Хотя только меньшая часть респондентов, оказавшихся на любой точке шкалы, изъявила готовность к финансовой поддержке партий, выяснилось, что чем более гражданин склонен к материальной поддержке идеологически близкой ему политической партии, тем выше вероятность того, что его идеологические ориентации располагаются на крайних полюсах идеологического спектра. Так, 36 % крайне левых (позиции 1–2 по десятибалльной шкале) и 33 % крайне правых (позиции 9–10) в той или иной степени допустили возможность своего финансового участия, по сравнению с 22 % центристов. Затруднившиеся с оценкой своей идеологической позиции менее всего склонны финансово поддерживать партии (только 10–11 % из них допустили для себя такую возможность)<sup>6</sup>.

Необходимо учесть, что вопросы ставились в сослагательном наклонении. Между признанием гипотетической допустимости финансовой поддержки партии и реальным взносом на партийные нужды дистанция не меньше, чем между признанием полезности утренних пробежек для организма и первым утренним стартом. До сих пор в европейских странах участие рядовых избирателей в финансировании политического процесса остается скорее экзотикой, нежели обыденностью политической жизни.

## Профессионализация электоральной политики

Взаимозависимость между идеологией и политическим финансированием представляет особый интерес. Во второй половине прошлого века электоральное состязание в большинстве стабильных демократических стран характеризовалось борьбой за голоса так называемых медианных избирателей. Именно эти относительно мало интересующиеся политикой граждане обычно решали исход электоральной борьбы в странах с биполярной структурой политической конкуренции. Чтобы привлечь голоса колеблющихся центрист-

<sup>3</sup> *Hopkin J.* The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics // *Party Politics*. 2004. Vol. 10. N 6. P. 627–651.

<sup>4</sup> *Сороф Ф.* Подоплека финансирования избирательных кампаний: мифы и реалии // *Теория и практика демократии. Избранные тексты* / Пер. с англ. под ред. В.П. Иноземцева, Б.Г. Капустина. М.: Ладомир, 2006. С. 354.

<sup>5</sup> *Закерман Э.* Комитеты политических действий и финансирование кампаний // *Справочник по политическому консультированию* / Под ред. проф. Дэвида Д. Перлматтера. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 77.

<sup>6</sup> *Gunther R., Montero J., Linz J.* Political Parties: Old Concepts and New Challenges. Oxford; New York: Oxford University Press, 2002. P. 308.

ских избирателей, политические лидеры вынуждены были вести решительную борьбу с радикалами в собственных рядах. Чем большую роль в партии играли активисты, тем меньше у нее оставалось возможностей завоевать симпатии большинства избирателей. Шумные радикалы на флангах политического спектра вызывали «аллергию» у представителей центристского «молчаливого большинства». Партийные активисты, правда, приносили пользу в качестве неоплачиваемой рабочей силы в период агитационных кампаний, но взамен они требовали учета своего мнения при выработке политического курса. На это партийные лидеры согласиться уже никак не могли, поэтому массовые партии стали постепенно трансформироваться в направлении электорально-профессиональных партий в терминологии А. Панебьянко<sup>7</sup>.

Панебьянко выделил 4 основные характеристики электорально-профессиональной партии. Во-первых, профессионалы играют ключевую роль в реализации основных направлений электоральной коммуникации, заменяя любительские усилия прежних партийных волонтеров. Во-вторых, партийные лидеры, как правило, занимают те или иные посты в представительных органах государственной власти и общаются как с членами собственной партии, так и с избирателями почти исключительно через СМИ, в особенности через телевидение. В-третьих, большая часть партийных финансовых ресурсов формируется за счет вкладов со стороны различных заинтересованных групп и государства, оставляя за членскими взносами лишь символическую роль. Наконец, в электорально-профессиональной партии почти не работают принципы вертикальной подотчетности, что ликвидирует реальную зависимость партийных лидеров от рядовых членов партии. Партийные лидеры в партиях этого типа смещаются со своих постов, как правило, в результате поражения на выборах, то есть утраты доверия не со стороны членов партии, а со стороны ее избирателей<sup>8</sup>.

Внутренняя демократия в электорально-профессиональной партии столь же немыслима, как и в коммерческой фирме. Мало сказать, что электорально-профессиональной партии не нужны активисты, они ей, скорее, вредят. Масштабные партийные структуры только мешают политическим лидерам и привлеченным ими политическим консультантам добиваться электорального успеха. Так, например, разнородной в содержании и тональности выступлений партийных активистов по жгучим вопросам электоральной повестки дня может стать поводом для освещения партии в негативном свете в новостных программах. Поэтому значи-

<sup>7</sup> *Panbianco A. Political Parties: Organization and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. P. 269.*

<sup>8</sup> *Ibid. P. 264–266.*

тельную часть времени и сил руководителям избирательной кампании приходится уделять поддержанию дисциплины в собственном лагере, а также координации действий, интервью и публичных выступлений партийных лидеров низшего и среднего звена. Для осуществления единой коммуникационной стратегии в период предвыборной кампании необходимо, чтобы внутренняя оппозиция в партийных рядах была лишена права голоса. В двухпартийных системах особенно важно заставить молчать внутривыборных радикалов, чтобы не оттолкнуть колеблющихся избирателей центра. Как утверждают Р. Гибсон и А. Роммел, профессионализация избирательных кампаний привела к тому, что «внутри партии власть переместилась вверх и вовне: к лидерам и внешним консультантам по связям со СМИ и PR»<sup>9</sup>.

Основной технологией электорально-профессиональных партий становится политический маркетинг. Борьба идет в первую очередь за центристского избирателя, у которого нет четких идеологических предпочтений. Даже название партии в этой ситуации перестает указывать на ее идеологические характеристики и превращается просто в бренд.

Процессы профессионализации электоральной политики в разных странах шли неодинаково, с трудом преодолевая культурные и институциональные ограничения. Левые партии сопротивлялись этой тенденции дольше, чем правые. В США республиканцы вступили на путь профессионализации на десятилетие раньше, чем демократы. Британские консерваторы освоили новый стиль избирательных кампаний в конце 70-х гг., а лейбористы — лишь в середине 90-х. Германские христианские демократы стали активно обращаться к помощи политических консультантов в начале 70-х гг., а социал-демократы провели первую кампанию в новом стиле в 1998 г.<sup>10</sup> Институт партийного лидерства вышел на первый план даже в странах с жесткими идеологическими разделительными линиями. Появились вполне официальные «офисы партийных лидеров», куда привлекаются специалисты из сферы рекламы и маркетинга для проведения перманентной кампании, не ограничивающейся периодом выборов.

Электоральная политика нового типа стала более зрелищной и приспособленной для наблюдения за ней по телевизору, а интересы рядовых

<sup>9</sup> *Gibson R., Rommele A. Changing Campaign Communications: A Party-Centered Theory of Professionalized Campaigning // Harvard International Journal of Press/Politics. Fall 2001. Vol. 6. Issue 4. P. 33.*

<sup>10</sup> *Esser F., Reinemann C., Fan D. Spin Doctoring in British and German Election Campaigns: How the Press is Being Confronted with a New Quality of Political PR // European Journal of Communication. Jun 2000. Vol. 15. Issue 2. P. 209–239.*

избирателей в ходе электоральной конкуренции учитывались даже более полно, чем раньше, поскольку партийные лидеры, формулируя месседжи кампаний, полагаются теперь не на собственные интуитивные ощущения, а на результаты социологических маркетинговых исследований. Тем не менее довольно скоро обнаружился один очень существенный минус произошедшей трансформации. В новой схеме электоральной политики резко сократилось пространство для политического участия рядовых граждан, не сводящегося к ритуалу голосования.

Такой поворот событий устроил не всех. В широкой публике стали нарастать критические настроения по отношению к институтам представительной демократии в целом и к политическим партиям в особенности<sup>11</sup>. Вот как, к примеру, канадский автор Д. Пилон комментирует очередной этап трансформации канадской партийной системы:

«Маркетинг в политике как средство контроля над демократическим процессом — ограничения тематики общественных дебатов и эффективного утверждения доминирования бизнеса — едва ли нов. На самом деле он сопровождал развитие всей политики XX века. Но он осуществлялся в определенных исторических границах. Иногда, несмотря на все усилия финансовой элиты, реальные социальные проблемы прорывались в пространство политических дебатов. Но в последние два десятилетия прогресс технологий политического маркетинга сопровождался деградацией политики на уровне сообществ. Избрание Джорджа Буша-младшего, стало знаком становления политики брендинга, в которой мастера манипуляций способны превратить любого дилетанта в реального претендента на выборный пост, серьезно воспринимаемого соперниками и прессой. Если Буш был избран, означает ли это, что манипуляторы могут избрать кого угодно? Канадские политические, финансовые и медиа элиты восторженно воспринимают перспективу овладения средствами контроля с помощью брендинга и медиа-манипуляций. Ничего не может обрадовать их больше, чем импорт американского стиля политического “соревнования”, где два почти одинаковых продукта различаются исключительно брендами для создания иллюзии выбора. “В бюллетенях Пепси и Кока — сделайте свой выбор”»<sup>12</sup>.

На этом фоне прежняя практика электоральной борьбы воспринимается уже с ностальгией по старым добрым временам, когда, как утверждает британский автор Н. О’Шогнесси, «коммерциализация

политического процесса еще не вытеснила спонтанность человеческого действия, а политика была полна... очаровательной активностью обычных мужчин и женщин»<sup>13</sup>.

Мы далеки от того, чтобы в полной мере разделить эти ностальгические настроения. Подобной идиллии в природе не существовало. Массовые политические партии всегда представляли собой организации, построенные на доминировании аппарата, а «очаровательная активность обычных мужчин и женщин» редко оказывалась решающим фактором принятия политических решений. И все же в восприятии широкой публики переход к электоральной политике нового типа означал утрату важных элементов демократического идеала. В то же время, как показывают новейшие исследования, в основании легитимности политических систем наиболее успешных и развитых стран мира лежит именно этот идеал, а не управленческая эффективность органов государственной власти<sup>14</sup>.

Таким образом, проблема вполне очевидна. Политическая система, построенная на состязании электорально-профессиональных партий, способствует коррупции, чрезмерно усиливает политическое влияние бизнеса, а также минимизирует возможности массового политического участия. Это подрывает долгосрочную легитимность политических систем, основанных на принципах представительной демократии. Поскольку данные тенденции стали результатом технологического развития, противодействие им представляется не более чем арьергардным сопротивлением консервативно настроенных моралистов. Однако очередной виток технологической эволюции создал новые основания для оптимизма. Для победы на выборах политикам нужны были деньги, и эти деньги мог им предоставить главным образом бизнес. В Европе, кроме бизнеса, деньги и прочие ресурсы политикам охотно выделяло государство.

## Новейшие тенденции американского электорального фандрайзинга

В то же время в США исторически сложился несколько иной расклад. Традиции добровольной благотворительности в этой стране укоренены значительно глубже, а пожертвования со стороны рядовых избирателей в фонды кандидатов — дело

<sup>13</sup> O’Shaughnessy N. High Priesthood, Low Priestcraft: The Role of Political Consultants // European Journal of Marketing. 1990. Vol. 24. N 2. P. 13.

<sup>14</sup> Chu Y., Bratton M., Lagos M., Shastri S., Tessler M. Public Opinion and Democratic Legitimacy // Journal of Democracy. April 2008. Vol. 19. N 2. P. 74–87; Huang M., Chang Y., Chu Y. Identifying Sources of Democratic Legitimacy: A Multilevel Analysis // Electoral Studies. 2008. Vol. 27. P. 45–62.

<sup>11</sup> Dalton R. Political Support in Advanced Industrial Democracies // Critical Citizens: Global Support for Democratic Government / Ed. Pippa Norris. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 57–77.

<sup>12</sup> Pilon D. Rebranding Canada’s Conservatives // Canadian Dimension. Jan/Feb 2004. Vol. 38. Issue 1. P. 7.

вполне привычное. Усилия специалистов по электоральному фандрайзингу здесь всегда были направлены не только на обладателей значительных состояний, заинтересованных в политическом влиянии, но и на обывателей, готовых расстаться максимум с несколькими десятками долларов. Впрочем, на протяжении многих десятилетий пожертвования со стороны мелких спонсоров играли в основном вспомогательную роль.

Как гласит известная американская поговорка, для того чтобы победить на выборах, нужно три вещи: деньги, деньги и деньги. Неудивительно поэтому, что фандрайзинг является неотъемлемой частью любой избирательной кампании, несмотря на то, что это самая «нелюбимая» ее часть. Как принято шутить, более неприятной вещью, нежели сбор денег на организацию предвыборной кампании, является разве что выполнение предвыборных обещаний. Заниматься фандрайзингом не любит никто, ни кандидат, ни его команда. Однако заниматься этим приходится. В среднем кандидаты тратят до 85 процентов своего времени именно на сбор средств<sup>15</sup>. Безусловно, сами по себе деньги не являются гарантией успеха. Бывают случаи, и они не столь уже редки, когда победителем в электоральной гонке оказывается политик, потративший на кампанию значительно меньше своих конкурентов. И все же наблюдается четкая зависимость между объемом средств, потраченных на проведение избирательной кампании, и электоральными результатами. В тех странах, где финансовой отчетности кандидатов на выборные посты можно доверять хотя бы в минимальной степени, зафиксирована однозначно интерпретируемая тенденция: затраты победителей в избирательных кампаниях, как правило, выше, чем у их оппонентов. Иначе говоря, большое количество денег не гарантирует победы, но их полное отсутствие почти всегда гарантирует поражение.

Под термином «фандрайзинг» (от англ. *fund-raising*) обычно понимают набор практик по поиску и сбору средств (финансовых и нефинансовых) от отдельных лиц, предприятий, благотворительных организаций и правительственных органов, предназначенных для реализации тех или иных социально значимых проектов. Соответственно электоральный фандрайзинг есть поиск и сбор финансовых средств, предназначенных для организации и проведения избирательных кампаний.

Наиболее развитые технологии политического фандрайзинга сложились в США, где для этого имелись все необходимые предпосылки, включая относительно скромные по мировым меркам масштабы государственного вмешательства

в процесс политического финансирования и наличие наиболее многочисленной в мире корпорации профессиональных политических консультантов. Поэтому политический фандрайзинг в США из элемента в наборе политических технологий превратился в вид специализированной профессиональной деятельности.

В течение многих десятилетий основные усилия американских специалистов по фандрайзингу были направлены на установление взаимовыгодных отношений кандидатов на выборные посты с потенциальными крупными спонсорами. Кроме представителей большого бизнеса, в эту категорию попадали профсоюзы и различные группы интересов, способные мобилизовать существенные финансовые и организационные ресурсы.

В этом довольно конфиденциальном деле обычно принимает участие сам кандидат. Его время является дефицитным ресурсом, поэтому он работает только с крупными спонсорами, большей частью по телефону. Личное участие кандидата также может являться частью специальных мероприятий, в ходе которых осуществляется встреча с «целевой аудиторией». Эти мероприятия, как правило, носят закрытый характер, на них приглашается специально отобранная публика, а вход на такие приемы может быть платным, за счет чего и обеспечивается сбор средств. Так, в 2003 г., готовясь к кампании по переизбранию на пост президента, «на отдаленном от столичной суеты ранчо Джордж Буш провел закрытую встречу со спонсорами, каждый из которых собрал не менее 50 тысяч долларов для финансирования его нынешней предвыборной кампании. По данным американских СМИ, гостей, готовых ради победы республиканцев потрянуть кошельком, собралось сотни три с половиной. Желających скушать вместе с президентом заурядную булочку с сосиской за незаурядную сумму в 2000 долларов по-прежнему хоть отбавляй»<sup>16</sup>.

Кроме непосредственно финансового значения, личная работа политика с потенциальными донорами может быть значима и в других аспектах. Она позволяет активизировать контакты с потенциальными сторонниками, создать разветвленную сеть клиентельных отношений.

«Действующий президент США Джордж Буш активно использовал этот потенциал в ходе сбора средств еще в период своей губернаторской кампании, а потом и президентской. Один из советников Буша — Джек Оливер в свое время гениально подсказал своей команде, что “во время сбора урожая надо не тянуться к каждому колоску — на это ни рук, ни сил не хватит, — а иметь дело с вязальщиком снопов”. В переводе на язык реальной жизни это выглядит так. Скажем, Стивен Бард, председатель совета директоров, президент и ис-

<sup>15</sup> Кинг Т. Кандидаты как специалисты по фандрайзингу // Справочник по политическому консультированию / Под ред. Дэвида Д. Перлматтера. М.: КГ «Имидж Контакт», 2002. С. 303.

<sup>16</sup> Зимин А. Действуй избирательно! // Итоги. 2 сентября 2003. С. 20.

полнительный директор *Safeway Inc.*, 11-й в мире сети продмагов, стоит в центре круга, образуемого поставщиками: фермерами, выращивающими салат, помидоры, рис, картошку, виноград, фрукты, ягоды и т. д., партнерами и друзьями с предприятий сельхозпереработки, таких как *Del Monte* или *Sunkist*, партнерами с побочных производств, также продающих свою продукцию в «сэйфуэях», вроде производителя мороженого *Breyers*. Вот он и есть тот самый «вязальщик» (или, как здесь говорят, «бандлер») из оливеровской формулы. Он прямо связан с тысячами людей, часть которых зависит от него и его благорасположения. Поэтому стоит ли удивляться, что во время двух бушевских сборов пожертвований в Калифорнии Бард легко заполнил 10 столов на 80 человек полеводцами, животноводцами, садоводами и другими друзьями в кавычках и без них. Каждый из них принес чек, на котором, кроме суммы пожертвования, стоял еще отдельный код из четырех цифр. По нему в бушевском финансовом штабе определяют, что такие-то суммы собраны с участием Барда. И таких «бардов» у Буша сотни<sup>17</sup>.

Конечно, встречаться за ланчем с президентом гораздо интереснее и престижнее, чем с малоизвестным широкой публике кандидатом в конгресс. Поэтому популярные политики часто принимают участие в фандрайзинговых кампаниях однопартийцев, стремясь сформировать собственную клиентельную сеть. Этими методами успешно пользовалась Хиллари Клинтон. За 4 года после избрания в Сенат США в 2000 г. она «приняла участие в мероприятиях по сбору средств в предвыборную кассу для трехсот коллег по партии» преимущественно из числа будущих «суперделегатов» партийных съездов<sup>18</sup>. Очевидно, что у нее были веские основания рассчитывать на их ответную благодарность в период борьбы за выдвижение кандидатуры на пост президента США от Демократической партии в 2008 г. Поддержка партийных нотаблей и пожертвования со стороны крупных спонсоров вполне могли обеспечить Хиллари Клинтон несокрушимое превосходство в борьбе за демократическую номинацию. Исход борьбы был предрешен, если бы не революция в технологиях американского электорального фандрайзинга. Дело в том, что к 2008 г. решающую роль в избирательной кампании стали играть миллионы мелких спонсоров.

Работа с массой потенциальных мелких дарителей, конечно, имеет свою специфику. Еще в 80-х гг. прошлого века массовые рассылки агитационных материалов вместе с просьбой о финансовой поддержке давали неплохой результат, если материалы рассылались не вслепую, а возможным

сторонникам в соответствии с базами данных, где указаны их политические предпочтения, социальный статус и другая полезная информация<sup>19</sup>. Например, когда в 1980 г. Рональд Рейган выиграл президентские выборы, многие наблюдатели были крайне удивлены подобным развитием событий, поскольку оценка финансовых возможностей кандидата была невысокой. В тот момент Рейган отнюдь не являлся креатурой политической и предпринимательской элиты страны. Пожертвования в избирательный фонд Рейгана по большей части приходили в чеках по 15, 25 и 35 долларов от сотен и тысяч людей со всей страны<sup>20</sup>. За несколько лет до объявления о своем выдвижении Рейган стал формировать базу своих сторонников, используя относительно новый для практики электорального фандрайзинга того времени метод прямых рассылок. К моменту объявления о выдвижении команда Рейгана уже имела обширную сеть сторонников. Техника прямых рассылок использовалась для рекрутинга добровольцев, для распространения политических посланий кандидата по каналам социальных сетей.

Однако у этого метода был существенный недостаток — высокая себестоимость изготовления печатной продукции и ее распространения. В результате на каждый доллар взносов приходилось 30–50 центов расходов. «Чтобы собрать взносы таким способом, кандидат должен был бы вложить в предварительную рассылку писем о себе огромные суммы денег. Даже по оптовым тарифам каждое подобное отправление стоит не менее 50 центов. Как правило, для того чтобы просто покрыть стоимость почтовых расходов, избирательный штаб должен получить хотя бы по 20 долларов от 2 % всех получателей разосланных писем»<sup>21</sup>. Очевидно, что такой способ фандрайзинга был связан с существенным риском. Поскольку организация массовых рассылок представляет собой довольно хлопотное и дорогостоящее мероприятие, сборы не всегда перекрывали затраты. Поэтому работа с крупными корпоративными спонсорами представлялась фандрайзерам менее рискованным направлением деятельности.

Все изменилось с распространением сети Интернет и систем электронных платежей. Интернет-фандрайзинг дает куда более привлекательное соотношение вложений и результатов — 8 центов затрат на доллар пожертвований. В 2000 г.

<sup>19</sup> *Batchelder D.* Evaluating and Choosing a Fund-Raising Database Program // *Fund Raising Management*. Oct 2002. Vol. 33. Issue 8.

<sup>20</sup> *Стоун Энн Е. В.* Тайное оружие кампаний // *Справочник по политическому консультированию* / Под ред. проф. Дэвида Д. Перлматтера. М.: КГ «Имидж Контакт», 2002. С. 142.

<sup>21</sup> *Моррис Д.* Конди и Хиллари. Пути восхождения к вершинам власти. С. 232.

<sup>17</sup> *Зимин Н.* «Бандлеры» и «пионеры» // *Итоги*. 7 сентября 2003.

<sup>18</sup> *Моррис Д.* Конди и Хиллари. Пути восхождения к вершинам власти. М.: Вершина, 2007. С. 26.

средний взнос пожертвований по Интернету составлял 123 доллара. Неудивительно, что быстрыми темпами растет удельный вес Интернет-пожертвований в общей сумме расходов на американские избирательные кампании. На выборах в конгресс в 1998 г. по Интернету было собрано 2 % пожертвований, а в 2000 г. этот показатель составил уже порядка 20 %<sup>22</sup>.

Показательным примером эффективности новых технологий фандрайзинга стали выборы губернатора штата Миннесота в 1998 г., по результатам которых губернатором стал известный актер и шоумен Джесс Вентура. Вентура выступал на выборах не как представитель традиционных Республиканской или Демократической партии, а как «третья сторона», будучи кандидатом от Партии реформ (затем Независимая партия Миннесоты). Основным средством сбора средств для команды Вентуры стал именно Интернет<sup>23</sup>. Ему удалось собрать порядка 600 тысяч долларов и рекрутировать более трех тысяч добровольцев для участия в предвыборных мероприятиях. При этом Вентура был последним из кандидатов, начавших кампанию, поскольку до последнего момента не имел денег для найма команды консультантов и начал гонку с третьего места. В итоге он победил с результатом 37 % голосов. Показательно, что в 2004 г., уже после того, как он оставил пост губернатора Миннесоты (отказавшись от повторных выборов), Вентура был приглашен в Гарвардский университет в качестве эксперта, где провел семинар, посвященный проблемам электорально-го фандрайзинга и политики «третьих партий».

Одним из последователей Вентуры стал американский сенатор Джон Маккейн, конкурировавший в 2000 г. с Джорджем Бушем (младшим) за право выдвижения от Республиканской партии на пост президента США. При выборе стратегии сбора средств на проведение избирательной кампании он сделал упор именно на Интернет. С этой целью он купил базы данных по республиканцам в штатах, где проводились первичные выборы. Всего с помощью Интернета Маккейну удалось собрать 6 миллионов долларов<sup>24</sup>.

### «Стодолларовая революция»

Однако полноценный перелом доминирующей тенденции американского электорального фандрайзинга произошел в 2004 г. Всеобщее внимание

<sup>22</sup> США в 2000 году / Отв. ред. С. М. Рогов, М. Г. Носов. М.: Наука, 2001. С. 19.

<sup>23</sup> Рид Л. Интернет-кампании // Справочник по политическому консультированию / Под ред. Д. Перлматтера. М.: Консалтинговая группа «ИМИДЖ-Контакт»; ИНФРА-М, 2002. С. 199.

<sup>24</sup> США в 2000 году. С. 18.

привлекла кампания Говарда Дина (в настоящее время председателя Национального комитета Демократической партии) за право выдвижения кандидатом на пост президента США от Демократической партии. Настоящим прорывом в организации кампании Дина стали новая стратегия и новая идеология сбора средств. В начале своей кампании команда Дина, которую возглавлял директор по фандрайзингу Лари Биддл, объявила так называемую стодолларовую революцию. В ее основе лежало предположение организаторов, что если они смогут собрать по 100 долларов от двух миллионов американцев, то это сделает их независимыми от денежных мешков крупного бизнеса. Неожиданно для многих наблюдателей новая стратегия оказалась весьма успешной. Средний показатель пожертвований были равен примерно 80 долларам<sup>25</sup>. Говард Дин за несколько месяцев собрал более 41 миллиона долларов, причем большая часть пожертвований была получена через Интернет. 318 884 человека сделали взносы в его избирательный фонд. Более 61 % общей суммы было собрано от спонсоров, пожертвовавших не более 200 долларов каждый. Только 2851 спонсор внес в кампанию Дина максимально разрешенную американским законодательством сумму — 2000 долларов. При этом максимальные пожертвования составили в совокупности только 11 % всей собранной суммы<sup>26</sup>. Показательно, что за тот же период в фонд добывающегося переизбрания действующего президента Буша поступило 130,8 миллиона долларов, причем 68 % этой суммы составили пожертвования максимального размера, а взносы, не превышающие 200 долларов, только 11 %<sup>27</sup>.

Команда Дина под руководством Лари Биддла постаралась обеспечить обратную связь с рядовыми симпатизантами, используя партийные блоги. Одним из самых заметных эпизодов кампании стало своеобразное соревнование по сбору средств, прошедшее в день проведения конкурентом от республиканцев вице-президентом Диком Чейни специального приема по сбору средств. Интернет-поступления в этот день сравнялись с той суммой, которую удалось собрать Чейни с использованием традиционных методов фандрайзинга и работы с крупными спонсорами<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Interview with Joe Trippi: Howard Dean's 2004 campaign manager, now advising John Edwards. [http://www.motherjones.com/cgi-bin/print\\_article.pl?url=http://www.motherjones.com/interview/2007/07/joe\\_trippi.html](http://www.motherjones.com/cgi-bin/print_article.pl?url=http://www.motherjones.com/interview/2007/07/joe_trippi.html)

<sup>26</sup> Hindman M. The Real Lessons of Howard Dean: Reflections on the First Digital Campaign // Perspectives on Politics. March 2005. Vol. 3. N 1. P. 124.

<sup>27</sup> Ibid. P. 125.

<sup>28</sup> The Candidate: Howard Dean. <http://www.wired.com/wired/archive/13.08/2003.html>

Следует отметить, что электоральная риторика Дина отличалась явным идеологическим радикализмом. Он позиционировал себя в качестве представителя «демократического крыла» Демократической партии (оппоненты предпочитали называть его «левым крылом») и был едва ли не единственным на тот момент известным американским политиком, открыто выступившим против иракской войны<sup>29</sup>. Выяснилось, что активисты, склонные к идеологическому радикализму, тоже могут на что-то согнуться. По утверждению Дика Морриса, «Дин смог доказать, что собирать средства у широкой сети интернет-жертвователей гораздо легче, дешевле, быстрее и продуктивнее, чем у небольшой группы богатых спонсоров и групп специальных интересов»<sup>30</sup>.

Дин довольно быстро сошел с дистанции президентских праймериз, уступив Джону Керри, но его успех на старте вдохновил многочисленных последователей. «Стодолларовая революция» в американском электоральном фандрайзинге свершилась.

Спустя 4 года Барак Обама повторил в основных чертах фандрайзинговую стратегию Говарда Дина, обойдя по всем финансовым показателям Хиллари Клинтон, считавшуюся на старте кампании бесспорным фаворитом в борьбе за президентскую номинацию от демократов. Избирательный фонд Обамы пополнялся в среднем на миллион долларов в день, причем большая часть этой суммы поступала от мелких спонсоров через Интернет<sup>31</sup>. Характерные отзывы с форумов сторонников Демократической партии звучали так: «Обама будет хорошим президентом США. Вот мои 10 долларов»<sup>32</sup>. При этом идеологические послания Обамы были значительно ближе левому крылу Демократической партии, чем месседжи Клинтон, которая слишком рано стала позиционировать себя как центристка в погоне за медианным избирателем. Новые технологии электорального фандрайзинга, использованные Обамой, оказались эффективнее маркетинговых технологий Клинтон. На завершающем этапе кампании Обама вчистую обыграл республиканского кандидата Джона Маккейна по размеру привлеченных средств. За весь период избирательной кампании 2008 г. Обаме удалось собрать в три раза больше денег, чем Маккейну, — 605 миллионов долларов (только за сентябрь 2008 г. Обама получил 150 миллионов долларов, и это тоже свое-

образное «голосование за кандидата»). Важно, что Обама, в отличие от Маккейна, отказался от государственного финансирования своей предвыборной кампании<sup>33</sup>. При этом средняя сумма жертвования в фонд Обамы составила 86 долларов<sup>34</sup>. «Стодолларовая революция» в американском электоральном фандрайзинге продолжилась, попутно свергнув с политического престола представителей прежней политической элиты, не сумевших поймать ветер истории в свои паруса.

Такой поворот событий придал новое значение популярной в США концепции «демократии мелких спонсоров». Ее приверженцы исходят из представления, что кандидат, опирающийся на поддержку многочисленных сторонников, жертвующих небольшие суммы, более свободен от необходимости бороться за ресурсы «групп особых интересов», и в первую очередь большого бизнеса. Соответственно такой кандидат будет в большей мере учитывать интересы рядовых избирателей и окажется менее подвержен коррупционным соблазнам. Приверженцы этой концепции предлагали различные меры государственного регулирования сферы политического финансирования<sup>35</sup>, но теперь выясняется, что технологические инновации эпохи общедоступных электронных платежей обеспечивают мелким спонсорам преимущество даже без государственного вмешательства. На глазах изумленной публики родилась новая форма политического участия, позволившая миллионам американцев оказать решающее воздействие не только на итоги, но и на ход избирательной кампании.

## Финансирование избирательных кампаний в России

На первый взгляд вся эта «благодать» чрезвычайно далека от современной российской действительности. Очевидно, что проблема политического финансирования в современной России чрезвычайно болезненна для практикующих политиков, но не относится к числу приоритетных тем, способных вызвать широкий общественный интерес. В России крайне затруднительно точно определить стоимость избирательных кампаний. С одной стороны, политики не спешат делиться с общественностью данными о своих бюджетах (тем более что

<sup>29</sup> *Hindman M.* The Real Lessons of Howard Dean: Reflections on the First Digital Campaign. P. 123.

<sup>30</sup> *Моррис Д.* Конди и Хиллари. Пути восхождения к вершинам власти. С. 235.

<sup>31</sup> Summary data for Barack Obama. <http://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?id=N00009638>

<sup>32</sup> *Caverly D.* Obama's Online Fundraising Impresses. <http://www.webpronews.com/topnews/2008/02/08/obamas-online-fundraising-impresses>

<sup>33</sup> *Попова О.В.* Президентские выборы–2008: уроки США для России? [http://www.irena.org.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=718&Itemid=472](http://www.irena.org.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=718&Itemid=472)

<sup>34</sup> *Зыгарь М.* Вклад под президентские проценты // Коммерсант. № 199(4016). 31.10.2008.

<sup>35</sup> *Cmar Th.* Toward a Small Donor Democracy: The Past and Future of Incentive Programs for Small Political Contributions // *Fordham Urban Law Journal*. 2005. Vol. 32. Issue 3.



большинство средств проходит мимо официальных счетов). С другой стороны, профессиональные политические консультанты заинтересованы в завышении стоимости кампаний, поскольку это соответствует их корпоративным интересам.

Кроме того, стоимость кампании сильно варьирует для разных регионов. Как отмечает С.Н. Пшизова, «об объеме средств, циркулирующих в нашем политическом пространстве, особенно во время выборов, можно только догадываться. Когда исследователи касаются конкретных размеров задействованных ресурсов, они, как правило, ссылаются на некие “неофициальные данные” или “оценки экспертов”»<sup>36</sup>. Одним из распространенных способов финансирования избирательных кампаний является покупка мест в партийных списках. Изучая избирательные списки той или иной партии, можно сделать определенные выводы не только об идеологии, но и об источниках финансирования. Очевидно лишь, что коррупция российской политической системы неразрывно связана с особенностями организации финансирования избирательных кампаний<sup>37</sup>.

Публично доступным источником информации о реальных ресурсах и размерах политического финансирования в России является разве что находящийся не в лучшем состоянии жанр журналистских расследований. Один из наиболее громких российских политических скандалов последних лет связан с публикацией статьи журналистки Натальи Морарь под названием «“Черная касса” Кремля»<sup>38</sup>. По ее утверждению, финансирование российских политических партий в последние годы осуществляется под непосредственным контролем Администрации Президента.

В июле–августе 2007 г., когда утверждались предвыборные бюджеты, партии столкнулись с необходимостью решать все свои финансовые вопросы через АП — речь шла не о простом согласовании бюджетов. «Решать» предлагалось следующим образом. «В июле нас попросили представить бюджет избирательной кампании и список спонсоров, от которых мы рассчитываем эти деньги получить, — рассказывает политик. — Далее АП брала работу на себя. Все суммы от наших спонсоров наличными заносились сначала на Старую площадь либо по ее указанию сразу во Внешэкономбанк или Сбербанк. Администрацию интересовали только крупные взносы, мелкие — до

10 миллионов долларов — позволялось бизнесам проводить самостоятельно, в обход, но только по личному согласованию в Кремле. Далее по ранее согласованному графику, например раз в две недели, осуществлялись выплаты. Партиям выделяли деньги уже непосредственно из Администрации. Так происходило со всеми партиями, которые могли претендовать на крупные бюджеты»<sup>39</sup>.

Официальные комментарии этой публикации так и не появились, но в скором времени имеющей молдавское гражданство журналистке Наталье Морарь по решению ФСБ был запрещен въезд на территорию Российской Федерации<sup>40</sup>.

Неудивительно, что партии, согласившиеся играть в подобную игру, оказываются в полной зависимости от доброй воли кремлевских чиновников. А их добрая воля проявляется не всегда.

Как оказалось, даже полное соблюдение всех требований Кремля не гарантирует отсутствия проблем с финансированием кампании. Например, избирательный бюджет СПС, еще в июле 2007 г. утвержденный политсоветом партии и согласованный с Кремлем, составил 150 миллионов долларов. Соответственно необходимая сумма была занесена в «черную кассу». Однако, по информации источника в руководстве СПС, правым не удалось получить ни копейки из этих 150 миллионов долларов. «Когда на наших счетах не оказалось первого из оговоренных по конкретным суммам и датам транша, мы обратились к Владиславу Суркову. “Я своим ребятам команду уже дал, но Серега пока задерживает”, — говорил Сурков. Так нас кормили обещаниями несколько недель, а потом, уже в октябре, сказали, что денег не будет», — рассказывал «связной» от СПС<sup>41</sup>.

Случай СПС очень показателен. Одна из крупнейших российских демократических партий в периоды избирательных кампаний традиционно опиралась на финансовые ресурсы крупного бизнеса. Что весьма характерно, это был крупный бизнес, связанный с государством. После поражения СПС на парламентских выборах 2003 г., финансирование этой партии, по данным Ю. Малышевой, осуществлялось преимущественно из источников, близких к РАО «ЕЭС»<sup>42</sup>. В это же время на первые роли в руководстве СПС «стал выходить член правления РАО “ЕЭС” Леонид Гозман, выступавший как монопольный транслятор воли Чубайса, недоступного для подавляющего большинства не то что партийцев, а даже членов партийного руководства»<sup>43</sup>. Особенно любопытно, что

<sup>36</sup> Пшизова С.Н. Финансирование политического рынка: политические аспекты практических проблем // Политические исследования. 2002. № 1. С. 28.

<sup>37</sup> Sakwa R. Russia: from a Corrupt System to a System with Corruption? // Party Finance and Political Corruption. New York: Macmillan, 2000. P. 123–162.

<sup>38</sup> Морарь Н. «Черная касса» Кремля // Новое время. 10 декабря 2007. <http://newtimes.ru/news/2007-12-10/2007-12-10-23>

<sup>39</sup> Там же.

<sup>40</sup> The New Times ищет управу на ФСБ // Коммерсант. 19.01.2008.

<sup>41</sup> Морарь Н. «Черная касса» Кремля.

<sup>42</sup> Малышева Ю. Где деньги, Толя? <http://www.zaks.ru/new/archive/view/51271>

<sup>43</sup> Там же.



придется обходиться без Куршавеля, да еще и жить в условиях постоянного страха, поскольку массовые репрессии могут в любой момент распространиться и на нее. Следовательно, подобный поворот событий маловероятен.

При сохранении экономических и политических свобод в нынешних (весьма ограниченных) пределах массовый политический фандрайзинг вполне осуществим. Как можно запретить одному человеку добровольно передать деньги другому? Гражданин Иванов всегда сможет купить mp3-файл с записью речи партийного лидера Петрова (скажем, за 500 рублей), переведя деньги с помощью электронного платежа. Партийный лидер Петров, в свою очередь, сможет за вырученные деньги принять на работу в свою фирму активиста Сидорова. Конечно,

часть исходной суммы в этом варианте уйдет на налоги и будет потрачена на пенсии или на строительство истребителя пятого поколения. В этом нет ничего страшного. Оставшейся суммы все равно хватит на поддержание деятельности демократической (по своей внутренней структуре) партии. Следовательно, для успеха фандрайзинга требуется только желание избирателей поддержать деятельность политических лидеров и организаций, которые будут пользоваться их доверием. Остается надеяться, что такие лидеры и организации появятся.

Демократия в России возможна только в том случае, если партии и политики высвободятся из коррупционных административных сетей. Иначе говоря, если это будет демократия мелких спонсоров.