6) издание журнала «Права пожилых»;

7) поддержка участия общественных организаций в геронтологическом уходе, в том числе посредством методов социального заказа;

8) организация в г. Москве геронтологического диспансера как ведущего амбулаторно-клинического, методического и научного центра.

Следующим шагом в создании общественных механизмов защиты прав пожилых людей стали разработка и издание учебной программы «Российские и международные механизмы защиты прав пожилых людей». Цель программы — предоставить общественным организациям, в том числе организациям самих пожилых людей, максимально полные данные о социальных и экономических правах пожилых людей, а также о механизмах их защиты на национальном и международном уровнях. Для разработки учебной программы была создана междисциплинарная рабочая группа, в состав которой вошли правовед, юристы и геронтолог. Экспертом программы стал профессор А.С. Автономов. Программа издана тиражом 3000 экземпляров, который распространялся бесплатно по запросам общественных организаций, образовательных и просветительских учреждений. Большое количество заявок на получение учебной программы, полученных от ресурсных центров некоммерческих организаций, а также правовых, правозащитных, социальных общественных организаций, высших учебных заведений, филиалов общества «Знание» из практически всех регионов страны свидетельствует о значительном интересе, проявленном к материалам о правах пожилых людей. Электронная версия учебной программы, а также методические материалы к ней размещены на сайте уже упоминавшегося Ресурсного центра геронтологических некоммерческих организаций. Семинары, организованные для руководителей и представителей московских и калужских общественных организаций, также подтверждают высокую востребованность правовой информации в интересах пожилых людей.

Подводя итоги краткого обзора деятельности общественных организаций в области защиты прав пожилых людей, можно сделать несколько выводов. Гражданский сегмент сферы социальной защиты имеет определенный опыт отстаивания прав и законных интересов пожилых и старых людей на национальном, региональном и муниципальном уровнях. Функционально геронтологические, в том числе правовые, некоммерческие организации выполняют несколько ролей, а именно «буфера» при социальной напряженности разного рода, «лоббиста» интересов, «проводника» информированности и знаний. Сохраняется потребность в выполнении четвертой роли — партнера государственных структур системы социальной поддержки граждан старшего поколения. Уверены, что при взаимном понимании дальнейшее развитие партнерства неизбежно.

ЛОББИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Толстых П.А.[1]

ЛОББИРОВАНИЕ «ВРЕМЕН ВЕРХОВНОГО СОВЕТА»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в момент своего создания предполагалась как особый институт, одной из функций которого являлось бы лоббирование потребностей различных социальных групп (в результате чего снималось общественное напряжение и разрешались скрытые конфликты) и осуществление контроля за исполнительной властью. По результатам декабрьских 2003 года выборов депутатов в Государственную Думу можно с полной уверенностью констатировать, что в данном аспекте этот институт себя полностью дискредитировал. За небольшую историю российского парламентаризма, на наш взгляд, Государственная Дума так и не смогла избавиться от свойственной ей маргинальности, переходя из одной крайности в другую.

В первые годы формирования института представительства исполнительная власть была еще достаточно слаба. Это время ознаменовалось резким противостоянием исполнительной власти сначала с Верховным Советом, а потом с Государственной Думой первого и второго созывов. Отсутствие нормальных взаимоотношений, постоянная конфронтация на фоне резкого изменения экономического устройства общества привели к невозможности для исполнительной власти проводить нормальную взвешенную внутреннюю и внешнюю политику. Данная ситуация привела к резкой активизации лоббистов различных групп. Именно в это время было приобретено большинство состояний, причем они приобретены были не за счет каких то выдающихся предпринимательских способностей, а за счет умелого лоббирования своих интересов, близости к номенклатуре и пр. Несмотря на

[1] **Толстых Павел Александрович** — аспирант Государственного университета — Высшей школы экономики.

это, основные базовые политические законы были приняты именно в это время, политическое устройство новой России активно обсуждалось с привлечением самых разнообразных общественных групп. По мнению руководителя рабочей группы по разработке первого законопроекта о регулировании лоббистской деятельности Владимира Лепехина, единственная возможность регламентирования взаимоотношений правящей власти и общества была именно в первой Государственной Думе, поскольку тогда было некое национальное и общественное согласие, некая вера, что можно создать честные, открытые правила, в рамках которых будут действовать представители бизнеса и власти[1]. Другой значительной чертой того времени было то, что правящая власть имела жесткого оппозиционера в лице Государственной Думы, крупного бизнеса и независимых СМИ. Именно благодаря контролю этих независимых оппозиционеров правящая власть, как думается, со временем приобрела бы ответственные формы. Но история пошла по другому пути.

Начиная с 1999 года ситуация меняется в резко противоположную сторону. Усиление исполнительной власти и приход новой питерской команды привели к созданию широкой и практически полностью подконтрольной пропрезидентской группы в стенах нижней палаты парламента. На политическом законотворчестве можно было ставить жирный крест, все поправки, принятые в это время (поправки к закону о партиях, о профсоюзах и т. п.), были направлены на усиление административного контроля. Все эти изменения проходили на фоне фактической ликвидации независимых центров реального воздействия на власть, которых либо «предупредили» (по примеру крупного бизнеса), либо просто уничтожили (например, отстранение частного капитала от крупных федеральных средств массовой информации — (Гусинский (НТВ), Березовский (ОРТ, ТВ-6), Чубайс (ТВС), укрепления вертикали власти в регионах, изменения условий представительства в Совете Федераций и т. п.).

Выборы 2003 года еще более усилили эту тенденцию, по сути, превратив Государственную Думу в некий элемент «показной демократии», лишив российское общество на достаточно долгий срок возможности не только контролировать в рамках своих представителей правящую власть, но и проводить (а если надо и проталкивать) нужные ей интересы. По мнению политолога Игоря Бунина, если в Государственной Думе третьего созыва Кремль имел «неустойчивое центристское большинство», то теперь не нужно договариваться ни с либералам, ни с одномандатниками. Первых в Думе просто нет как организованной силы. Вторые «упакованы» в состав «Единой России», которая в результате получила конституционное большинство[2].

Складывающиеся общественно-политические тенденции превратили Россию в страну с классическими формами авторитарного правления, характеризующимися прежде всего тем, что какие-то свободы в обществе есть, существует даже гражданское общество, но общество не контролирует власть, а сама власть очень ревностно относится к возможности существования других сильных политических факторов и подавляет любую не контролируемую ее оппозицию. Современный российский режим, бывший депутат от СПС Константин Ремчуков даже называет «принципатом Путина» по аналогии с принципатом Августа, когда режим был демократический по форме, все нужные процедуры вроде соблюдались, но на самом деле это были процедуры в интересах диктатуры[3].

В данных условиях говорить о формировании независимого института цивилизованного лоббизма не приходиться. Любое соглашение между двумя сторонами (в нашем случае между обществом и государством) имеет смысл, только тогда, когда каждая из сторон независима и представляет реальную силу. В нашем случае общество ослаблено, а исполнительная власть, не имея серьезных контролеров в лице представительных органов, крупного бизнеса, общественных организаций, деловых союзов и СМИ, наоборот, слишком сильна. В такой ситуации исходя из самой логики порочности власти и интересов бюрократического аппарата принятие объективного закона, регулирующего лоббистскую деятельность, просто невозможно. Депутат первой Государственной Думы и автор первого законопроекта о лоббистской деятельности Владимир Лепехин считает принятие такого закона в сегодняшних условиях даже вредным, поскольку такое соглашение будет использоваться как еще одна дубина, под которую Администрация Президента РФ будет подводить неугодных Кремлю представителей бизнес-сообщества[4].

Для того чтобы понять, как изменился характер лоббирования интересов, надо рассмотреть основные объекты лоббирования в Государственной Думу предыдущих созывов: Совет Государственной Думы, комитеты Государственной Думы, депутатские группы Государственной Думы, межфракционные депутатские объединения (МДО).

Совет Государственной Думы, в который по регламенту прошлых Государственных Дум входили представители депутатских объединений, являлся серьезным центром принятия всех законодательных решений. Именно Совет Государственной Думы решал все организационные вопросы законотворчества[5]. Лоббистские возможности Совета Государственной Думы наглядно описал Владимир Семаго в Независимой Газете: «Вот они-то (Совет ГД РФ) и являются верхушкой Думы. Вот они собираются и решают, когда внести законопроект на рассмотрение рядовых думцев. Процедура эта очень быстрая. Впрочем, когда появляется желание «сбить» побольше денег, она — процедура — может о-о-очень сильно растянуться...»»[6]

В Государственной Думе нового созыва Совет Думы представляет собой лишь технический исполнительный орган, большинство в котором принадлежит «Единой России». Поменяв положение Регламента, «Единая Россия» определяет все руководство Государственной Думы. Как институт воздействия, когда можно было играть на противоречиях входящих в него руководителей депутатских объединений, Совет Думы утратил для лоббистов какой-либо интерес.

Комитеты Государственной Думы — именно через них ведется вся законотворческая работа депутатов: вносятся поправки и «нужные» изменения. Большинство комитетов организовано по отраслевому принципу. Вследствие этого лоббистский финансовый поток в каждом комитете различен. Самыми «хлебными» комитетами всегда считались

---

[1] *Толстых П.* Закат Государственной Думы: Деловой Еженедельник «Компания». — 2004, 23 марта.
[2] Интервью автора с Владимиром Буниным. — Январь, 2004.
[3] Более подробно об этом см.: Путин строит тоталитарное государство? // Ведомости. — 2003. — 24 сентября.
[4] Интервью автора с Владимиром Лепехиным. — 2004. — Январь.
[5] Более подробно об этом см.: *Любимов А. П.* Парламентское право России: Учебное пособие. — М., 2002. — С. 118
[6] *Копылов С., Щуплов А.* Интервью бывшего депутата Владимира Семаго // Независимая Газета. — 2000. — 16 марта.

Комитет ГД по бюджету и налогам, Комитет ГД по энергетике, транспорту и связи, Комитет ГД по природным ресурсам и природопользованию и т.д[1]. Поменяв положения регламента Государственной Думы о пропорциональном представительстве депутатских объединений в руководстве комитетов, «Единая Россия» поставила всю законотворческую работу под контроль партии, а по принципиальным вопросам под контроль Администрации Президента РФ. Абсурдность такой ситуации точно определил Владимир Лепехин: «Это просто немыслимо для цивилизованного демократического общества. Простой пример — парламентская республика Германия. Правящая партия везде подчеркивает, что уважает права оппозиции, которые закреплены законодательно: комитет по бюджету в Бундестаге обязательно возглавляет представитель оппозиционной партии; оппозиция имеет право на альтернативный содоклад по любому законопроекту, более того оппозиционная партия имеет больше времени для такого содоклада, оппозиционные фракции почти во всех землях получают большее финансирование. И это нормальная человеческая логика: победившая партия получает большие возможности в исполнительной власти, взамен этого оппозиционная партия получает большее финансирование. У нас даже никто об этом не задумался!»

Депутатские группы, которые, как правило, формировались депутатами-одномандатниками и в основном занимались ярко выраженным региональным лоббизмом — защитой интересов того или иного региона или даже избирательного округа были крайне привлекательны для депутатов-лоббистов, так как в ее рамках можно было, не таясь, заниматься исключительно лоббированием — как отраслевым, так и территориальным.

Сегодня прошли те времена, когда Кремль вынужден был договариваться с депутатскими группами. В новой Государственной Думе абсолютное большинство депутатов входят в состав «Единой России». Эта ситуация, по мнению многих экспертов, делает положение в «партии власти» взрывоопасным. Депутаты, поддержанные финансовыми и бюрократическими группами, имеют определенные обязательства, которые вынуждены будут отработать. Однако в данном случае возможностей для лоббистского маневра практически нет. Результаты возникшего противоречия мы сможем увидеть в ближайшее время.

Межфракционные депутатские объединения, которых насчитывалось более 30 в Государственной Думе третьего созыва — своеобразные клубы по интересам — порой объединяют непримиримых в других условиях депутатов. Более половины депутатского корпуса входили в то или иное образование[2]. Наиболее влиятельным из них было МДО «Энергия России», организованное по инициативе Виктора Черномырдина и являющееся основным лоббистом ТЭК. В его составе удалось объединить более 135 депутатов, среди которых два руководителя комитета и заместитель председателя Государственной Думы[3].

В новой Государственной Думе о МДО как эффективных организационных формах продвижения отраслевых интересах можно просто забыть. По мнению авторитетного депутата, представителя страхового лобби Александра Коваля, «сегодня вообще не имеет смысла говорить об МДГ, в связи с тем, что в Думе всего четыре фракции, одна из которых предопределяет принятие всех решений»[4]. Как видно, это форма лоббизма так же перестанет интересовать лоббистов, если в новой Государственной Думе МДО и будут создаваться, эффективность продвижения через них своих интересов будет зависеть только от позиции «Единой России».

Вся система лоббирования интересов возвращается к той системе, которая была распространена до перестройки во времена Верховного Совета, когда весь лоббизм был сосредоточен в рамках административного слоя и осуществлялся по средствам «толкачества» и «выбивания». В Верховном Совете все решения принимались на уровне Политбюро, а депутаты только «штамповали» решения. С ужесточением законодательства о выборах, с поднятием проходного барьера для партий до 7 процентов, с введением сомнительной системы электронного подсчета голосов стал аналогичен и процесс «выборов» в представительный орган. Можно с уверенностью утверждать, что ни одна сила в современной России в ближайшем будущем не сможет провести в Государственную Думу организованных представителей, не посоветовавшись с Администрацией Президента РФ. Более того, сейчас мы пришли к тому, что любой вопрос, который не устроил бы Администрацию Президента РФ, даже не сможет быть рассмотрен в Государственной Думе.

Несмотря на десятилетия реформ, снятие железного занавеса, можно констатировать, что большинство населения России так и не смогло пропитаться базисными ценностями современного западного общества: непререкаемыми правами личностных свобод, частной собственности и неприятием любых форм диктата власти. В начале нового века в России до сих пор не обозначены и не отрегулированы правила, устанавливающие, по каким принципам и законам общество и бизнес должны осуществлять взаимодействие с властью. Таким образом, формирование цивилизованного института лоббизма, обеспечивающего правовое взаимодействие общества и государства, в России откладывается на многие годы. Потеряв в 90-х годах прошлого века реальную возможность законодательно поставить правящую власть под контроль общества, история России начала развиваться по явно «восточному авторитарному сценарию».

В заключение, на наш взгляд, полезно привести высказывание одного из самых горячих сторонников цивилизованного лоббирования президента США Джона Кеннеди. В 1965 году он писал: «Многие лоббисты — квалифицированные юридические и технические специалисты, способные разъяснить сложные и трудные темы ясным и понятным языком. В личных беседах с членами Конгресса они могут подробно обосновать позиции, которые они защищают... Лоббисты, которые выступают в защиту публичных интересов, служат весьма полезной цели и выполняют важную роль в законодательном процессе».

Такое отношение к цивилизованному лоббизму как к неотъемлемому индикатору любого развитого демократического общества, любой развитой парламентской плюралистической системы является, на наш взгляд, естественным явлением. Остается только надеяться, что когда-нибудь и в российском общественном и политическом сознании произойдет структурный перелом и российские президенты будут не только мыслить, но и действовать в рамках таких же категорий.

---

[1] См., например: *Козырева А.* Миллион на все // Деловая хроника. — 2002. — 18 апреля.

[2] Более подробно об этом см.: *Михайлова Е.* Теневые структуры Думы // Независимая Газета. — 2001. — 13 августа.

[3] Два года работы: МДО «Энергия России». — М., 2002.

[4] Выдержки из интервью. *Толстых П.* Интервью автора с Александром Ковалем Закат Государственной Думы. — Компания. — 2004. — 23 марта.