

Любимов А.П.¹

«НУЛЕВОЕ ЧТЕНИЕ» ЗАКОНОПРОЕКТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ



Мировой практике известны самые разнообразные формы согласования интересов и решения конфликтов на различных уровнях взаимодействия власти и общества, а также функционирования ветвей власти и органов государственного управления. В последнее время, с начала работы Государственной Думы четвертого созыва (точнее с весны 2004 г.) в законотворческой работе российского парламента действует новая форма согласования интересов, получившая условное название «нулевое чтение». Многие законопроекты, затрагивающие наиболее важные социально-экономические вопросы жизни общества, до внесения на официальное рассмотрение в палатах Федерального Собрания, проходят стадию всестороннего обсуждения в режиме «нулевого чтения». Именно на этом этапе наиболее ярко проявляются лоббистские устремления участников дискуссий, что позволяет выявить интересы разных сторон и обеспечить превентивный характер разрешения возможных конфликтов. Успешное проведение «нулевого чтения» законопроектов обеспечивает беспроблемное их прохождение в обеих палатах Федерального Собрания.

«Нулевое чтение» представляет собой отработку законопроектов в режиме предварительного согласования, в результате чего определяются приоритеты опережающих действий противоборствующих сторон, оттачиваются лоббистские механизмы воздействия.

Широко применялась форма «нулевого чтения» при обсуждении пакета законопроектов, связанных с заменой социальных льгот на денежные компенсации. Долгое и трудное обсуждение этих законопроектов объяснялось непопулярностью в народе идеи «монетаризации льгот», влекущей за собой необходимость пересмотра межбюджетных отношений, всей системы социальных льгот населению. Для проведения «нулевого чтения» по еще не представленным парламенту законопроектам по конвертации льгот в денежные выплаты 11 мая 2004 года в Совете Федерации прошло обсуждение в режиме «нулевого чтения» с участием представителей регионов и правительства (в составе и.о. вице-премьера, министра финансов и министра здравоохранения). Тексты законопроектов о пересмотре межбюджетных отношений и системы социальных льгот населению поступили в Государственную Думу спустя 20 дней — 31 мая 2004 года.

Вместе с тем важными условиями «нулевого чтения» законопроекта являются:

- представление текста законопроекта;
- обоснование необходимости его принятия, включающее развернутую характеристику законопроекта, его цели, места в системе действующего законодательства, прогноза социально-экономических и иных последствий его принятия;
- составление справки о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
- уточнения перечня законов и иных нормативно-правовых актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного законопроекта;
- представление финансово-экономического обоснования материальных и иных затрат на реализацию законопроекта.

Необходимость соблюдения вышеперечисленных пунктов очевидна, т.к. уже на стадии подготовки законопроектов нужно учитывать все возможные проблемы практического применения будущего закона законопроекта.

При обсуждении сути предлагаемых Правительством новаций региональным властям давались обещания по предоставлению субвенций из Федерального фонда компенсаций на проведение реформы системы социальных льгот в отдельных регионах, о возможном пересмотре Правительством своего ранее принятого решения о передаче центру региональной части ставки налога на прибыль. «Вопрос о 3,5% — это выбор, который мы сделаем вместе с субъектами Федерации», — заверил представителей регионов и.о. министра финансов А. Кудрин². В результате проведенного в Совете Федерации «нулевого чтения» стала ясна степень возможной поддержки этого пакета законопроектов в верхней палате парламента, различный уровень заинтересованности регионов в предлагаемой Правительством Российской Федерации реформе. «Так что 17 регионов будут против, 62 — за», — публично подвел итог встречи и.о. министра финансов А. Кудрин³.

Практика подобных «презентаций» задуманных Правительством Российской Федерации новаций в налоговой и пенсионной сферах, получала свое публичное развитие практически с самого начала работы Государственной Думы IV созыва, сформировавшего в своем

¹ Любимов Алексей Павлович — доктор юридических наук, профессор ГУ — ВШЭ и МосГУ. Член Российского союза журналистов. Автор книг «Парламентское право в России. Основные источники», «Лоббизм как конституционно-правовой институт», «Конституция Российской Федерации. В таблицах и схемах», «Классификация видов лоббизма», «Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм», соавтор «Проблемного Комментария Конституции РФ» и др.

² И.о. пенсий и налогов // Коммерсантъ. — 12 мая 2004 г. — № 83. — С. 14.

³ Там же.

составе «партию парламентского большинства» — «Единую Россию». Практически контролирующая работу Государственной Думы фракция «Единая Россия» обеспечивает прохождение в парламенте одобренных на внутрифракционных обсуждениях законопроектов, проводимых после переговоров с федеральной исполнительной властью.

Публичность согласования интересов по предлагаемым законопроектам обеспечивается и другими формами. Так, 19 марта 2004 года о планах по снижению социального налога, конвертации натуральных льгот в денежные выплаты, исключению граждан среднего возраста из системы накопительных пенсий и других социально острых вопросах реформирования экономики страны министры подробно рассказывали на специальной пресс-конференции. 31 марта 2004 года уже в закрытом режиме подробно обсуждались с депутатами фракции «Единая Россия» концепция и конкретные цели этого реформирования. 31 мая обсуждения по этим вопросам продолжились в Совете Федерации.

Такие встречи Правительства Российской Федерации и законодателей, которые сейчас стало принято называть «нулевым чтением», «со временем... станут основными», пообещал на встрече в Совете Федерации А. Кудрин. Такой же точки зрения придерживаются и другие должностные лица органов исполнительной и законодательной власти.

Известно, что наиболее острое столкновение лobbистских интересов в парламенте происходит при принятии главного финансового документа страны — федерального бюджета. В 2004 году главное обсуждение проекта федерального бюджета на 2005 год проводилось в режиме «нулевого чтения». По мнению вице-спикера Государственной Думы В. Володина¹ практика «нулевого чтения» дала возможность еще до официального внесения в Государственную Думу законопроекта скорректировать позиции с правительством по основополагающим вопросам бюджета — ВВП, объем доходной части, расходной части, уровень инфляции. Отсутствие у парламентского большинства принципиальных разногласий с правительством, достигнутое путем многоступенчатой процедуры прохождения «нулевого чтения», позволило избежать возможное отклонение законопроекта на всех стадиях официального рассмотрения, во многом обеспечило своевременное принятие бюджета.

При сегодняшней расстановке сил в российском парламенте широкое распространение процедуры «нулевого чтения» законопроектов имеет много противников, что вполне оправдано. Оппоненты считают, что «нулевое чтение» законопроектов, являясь нерегламентной процедурой, полностью исключает дискуссионное обсуждение на пленарном заседании, лишает депутатов других фракций и объединений возможности заявить и отстаивать свои позиции, сводит открытую парламентскую деятельность к «подковерной» работе.

Особенности проведения законодательной работы в Государственной Думе 4-го созыва особенно ярко проя-

вились именно в широком распространении практики «нулевого чтения» законопроектов, четко обозначившей единственно весомого на сегодняшний момент политического лobbиста — фракцию «Единая Россия». В Думе 3-го созыва при проведении консультаций с правительством по проектам законов в режиме «нулевого чтения», к диалогу приглашались парламентарии не менее чем от четырех депутатских объединений, входящих в центристскую коалицию, других депутатских групп и объединений. Сейчас процесс законотворчества заметно изменился — в «нулевом чтении» участвует в основном лояльная правительству часть Государственной Думы. Большая часть заседаний по «нулевому чтению» законопроектов проходит в закрытом режиме.

Перемещение центра тяжести законотворческой работы на партийную площадку «Единой России» возлагает на последних особую политическую ответственность за принимаемые решения, обязанности по ведению широкого диалога с обществом. Попытки привлечения к этому процессу специалистов и общественности делаются уже сейчас. Например, задолго до внесения в Государственную Думу пакет законопроектов о создании рынка доступного жилья комиссия вице-спикера Г. Бооса проводила изучение вопроса с привлечением экспертов различной специализации. Ту же процедуру прошел законопроект о накопительно-ипотечной системе для военнослужащих. Об эффективности проведенной работы можно будет судить по результатам. Однако тот факт, что процедура «нулевого чтения» законодательно не прописана и является нерегламентной нормой законотворчества, усложняет оценку эффективности ее проведения, исключает соблюдение обязательных норм и правил, практически сводит к нулю ответственность исполнителей. Уже сейчас, когда обозначились серьезные проблемы с поддержкой обществом закона о монетаризации натуральных льгот населению, лидеры партии парламентского большинства торопятся заявить: «То, что происходило вокруг законопроекта еще до внесения документа в Думу, называть нулевым чтением нельзя. Действительно, мы интересовались содержательной стороной этого законопроекта, но, получив его в Думе, занялись уже детальной экспертизой предложений правительства»². До протестных выступлений манифестантов у стен Государственной Думы все обсуждения предстоящей замены натуральных льгот на денежные компенсации анонсировались функционерами «Единой России» как переговоры в режиме «нулевого чтения».

Таким образом, для того, чтобы говорить о распространении «нулевого чтения» законопроектов как цивилизованной формы согласования интересов власти и общества, необходима процедура урегулирования этого процесса в законообразующие нормы и правила, которые позволили бы обеспечить его открытость и гласность, привлечение широкого круга специалистов и заинтересованных сторон, легитимность принимаемых решений, ответственность участвующих сторон.

Сейчас процесс законотворчества заметно изменился — в «нулевом чтении» участвует в основном лояльная правительству часть Государственной Думы.

¹ На нуле. Вице-спикер Государственной Думы Вячеслав Володин о некоторых особенностях российского законодательства // Российская газета. — 6 июля 2004 г. — № 142.

² См. там же.