

Пример – опыт законотворчества

Попытки решения экологических проблем путем совершенствования законодательства (опыт законодательной деятельности Природоохранного фонда «Верховье»)

Нормотворчество Фонда было направлено на решение проблем, вызываемых стихийной рекреацией на берегах водных объектов. Общеизвестно, что стихийная околотоводная рекреация является мощным фактором негативного воздействия на водные объекты и их берега. К сожалению нормы, касающиеся режима водоохранных зон, практически не работают.

Фонд разработал несколько проектов нормативных актов, касающихся регулирования рекреации, в том числе проект специального акта о рекреации регионального уровня. Законодательные инициативы совпали по времени с разработкой областных законов об ООПТ и об охране окружающей среды, т.е. для них сложилась благоприятная ситуация. Из разработанных проектов два приняты, остальные одобрены соответствующими органами власти, и есть надежда на их принятие в обозримом будущем. В результате продвижения этих законодательных инициатив появились специальные категории ООПТ областного и местного значения для выполнения задач регулирования рекреации.

Специальный нормативный акт о рекреации, к сожалению, так и не был принят, поскольку после принятия в августе 2004 г. печально известного федерального закона № 122-ФЗ субъекты РФ лишились многих природоохранных полномочий. В то же время начавшаяся в 2004 г. реформа федеральной исполнительной власти открыла новые возможности для инициатив на федеральном уровне. В связи с перераспределением полномочий между органами власти разных уровней подлежит изменению и ряд подзаконных актов, в том числе Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденное постановлением Правительства РФ, и есть шанс внести в него необходимые изменения.

Опыт Фонда позволяет определить составляющие успешной деятельности на законодательном поприще:

- использование благоприятного момента. Если известно (из официальных или неофициальных данных, промелькнувшего сообщения в прессе и т.д.), что разрабатывается проект некоего законодательного акта, и вам есть что в него предложить – используйте момент. Также благоприятным моментом иногда является реорганизация органов власти. В такие периоды чиновники охотнее пойдут навстречу вашим инициативам, поскольку это облегчает их собственную жизнь (фактически часто так получается, что вы делаете работу за них);
- авторитет организации (ее руководителя) как компетентной и ответственной, конструктивный опыт работы с властью;
- хорошая подготовительная работа до написания собственно проекта документа – тщательный анализ прямого и смежного законодательства, а также выработка и формулирование жизнеспособных идей, которые войдут в будущий законопроект;
- хорошо подготовленный текст проекта. Здесь важны и содержание, и форма – формулировки, термины, структура документа, понятность выражения сути (иногда она может потонуть в словесной казуистике), опора на действующее законодательство и нормативно закрепленную терминологию. Также важен

«внешний вид» документа – опечатки и неаккуратности с цифрами могут сильно подпортить впечатление. Совершенно неуместна эмоциональность при написании проекта нормативного акта;

- участие в работе над проектом двух сторон – специалиста по проблеме (например, эколога, биолога, санитарного врача) и юриста;
- «проверка» вашего проекта – дайте почитать его компетентному специалисту, который не принимал непосредственного участия в написании. Он со своим свежим взглядом может выявить недостатки и дать ценные советы;
- пояснительные материалы и обоснование необходимости законодательных инициатив. Иногда этого не требуется, но всегда надо быть готовым предоставить материалы в письменном и читабельном виде, причем лозунговая аргументация в данном случае неприемлема;
- вариабельность подходов, готовность к смене приоритетов при сохранении основных идей. Иначе говоря, заранее надо продумать несколько приемлемых путей для продвижения ваших идей, чтобы неожиданные изменения не похоронили ваши планы;
- обращение «в» и «через» соответствующие органы власти, обладающие необходимыми полномочиями и правами. Как уже отмечалось, напрямую с законодательными инициативами в законодательные органы обращаться нет смысла, если вы только не субъект законодательной инициативы;
- иногда нужна массированная подготовка общественного мнения с привлечением СМИ;
- важно знание «политической ситуации» в областной или местной системе власти, например, зачастую приходится лавировать между законодательными и исполнительными органами, которые в некоторой степени являются оппонентами;
- ну и, наконец, самое главное – вашему проекту надо «приделать ноги», т.е. найти и договориться с теми заинтересованными силами и персонами, которые будут двигать проект непосредственно в недрах властных органов.