



САМОУЧИТЕЛЬ по лоббированию общественных интересов



материалы семинара
«Неиспользуемые возможности:
сотрудничество общественных организаций с органами власти»

2006 г.

Содержание

А. А. ЗАВАРЗИН	
Вступление	2
Информация о проекте	3
А. С. КАРПОВ	
Лоббирование общественных интересов – что это такое?	4
О Центре экспертиз ЭКОМ	9
Р. БЮХИ	
Определение понятия «прямая демократия»	10
Д. В. АФИНОГЕНОВ	
Народная законодательная инициатива в России: обзор регионального законодательства	14
А. Н. СМИРНОВ	
Возможности сотрудничества общественности с Законодательным Собранием Санкт-Петербурга	20
А. С. КАРПОВ	
Что может и чего не может региональный закон	30
Д. С. СОКОЛОВ	
Опыт сотрудничества бизнес-ассоциации с органами власти	34
Д. В. АФИНОГЕНОВ	
Законодательство с открытым кодом: технология публичной разработки проектов нормативных актов	40



Алексей Алексеевич ЗАВАРЗИН, координатор программ Балтийского Фонда Природы

Уважаемый читатель!

Предлагаем Вашему вниманию материалы семинара-тренинга «*Неиспользуемые возможности: сотрудничество общественных организаций с органами власти*», который был проведен Балтийским Фондом Природы Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей и Центром экспертиз ЭКОМ в рамках проекта «Развитие общественного участия в разработке и осуществлении экологической политики в Балтийских регионах России».

Семинар-тренинг стал одним из ключевых мероприятий проекта Балтийского Фонда Природы, ориентированного в первую очередь на представителей НКО и общественных инициативных групп, которые готовы взаимодействовать с властными структурами в законотворческом процессе в сфере

Мы ориентированы на тех, кто готов взаимодействовать с властными структурами в законотворческом процессе.

охраны окружающей среды и устойчивого развития.

К участию в семинаре были приглашены молодые сотрудники и стажеры общественных экологических организаций, волонтеры гражданских объединений. Информационная сессия была посвящена базовым принципам и законодательным основам лоббирования общественных интересов, структуре и системе работы органов законодательной власти, практическим примерам участия НПО в разработке

законопроектов. Перед участниками выступили: директор Центра экспертиз ЭКОМ **А. С. Карпов**, специалист Комиссии по городскому хозяйству Законодательного собрания Санкт-Петербурга **А. Н. Смирнов**, исполнительный директор Лесопромышленной конфедерации Северо-Запада России **Д. Л. Соколов**. Эксперты представили молодым специалистам свой практический опыт, не только объясняя специфику той или иной деятельности, но и обозначая возможные барьеры и существующие перспективы развития общественного участия.

На практическом занятии участники в режиме on-line учились работать с Интернет-платформой www.zakon.ecom-info.spb.ru, которая открыта Центром экспертиз ЭКОМ специально для коллективной дистанционной работы над проектами законов и других нормативных документов.

Мы надеемся, что данный самоучитель будет полезен для всех, кто стремится активно участвовать в формировании региональной и местной экологической политики. Желаем Вам конструктивного и плодотворного взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления по решению природоохранных задач.

Мы благодарим экспертов за представленные доклады и выражаем признательность руководству Невского института языка и культуры за возможность провести семинар-тренинг в компьютерном классе института.

*С уважением
А. А. Заварзин*



Информация о проекте

Проjekt «Развитие общественного участия в разработке и осуществлении экологической политики в Балтийских регионах России» реализуется Всемирным Фондом Дикой Природы (WWF) (www.wwf.se) в партнерстве с Балтийским Фондом Природы Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей (www.bfn.org.ru) при поддержке программы Европейского Союза TACIS (www.europa.eu.int/comm/environment).

Проjekt посвящен развитию общественного участия в разработке и осуществлении экологической политики в российской части Балтийского моря, повышению эффективности диалога между государственными структурами и гражданскими организациями. Цельный комплекс мероприятий направлен на создание сети активно взаимодействующих НКО и общественных групп в рамках международной Балтийской экорегиональной программы Всемирного Фонда Дикой Природы – WWF (Baltic Ecoregion Action Programme) (www.panda.org/europe/baltic). Организационная и информационная поддержка природоохранных неправительственных объединений ориентирована на конструктивный диалог между НПО, обществом, образовательными учреждениями, органами местного самоуправления и государственной власти, частным сектором по природоохранным проблемам Балтики.

Проjekt включает выпуск популярной информационной литературы по экологическим проблемам Балтики, медиа-кампанию, а также организацию семинаров для заинтересованных сторон. Ряд тематических заседаний и

образовательных мероприятий для представителей общественных организаций направлены на расширение возможностей НКО в России.

Ключевая цель расширения партнерских связей, укрепления межсекторального взаимодействия и усиления общественного контроля правительственных решений – сохранение окружающей природной среды Балтийского моря и решение острых экологических проблем региона.

Проект посвящен развитию общественно-го участия, повышению эффективности диалога между государственными структурами и гражданскими организациями.

В рамках проекта в 2006 году подготовлен и издан уникальный «Природоохранный Атлас Финского залива», содержащий полный обзор современного состояния природных комплексов Финского залива на русском и английском языках. На международном экологическом форуме «День Балтийского Моря» весной 2006 года прошел круглый стол «Сохранение морской природной среды и Морские Особо Охраняемые Природные Территории», где обсуждались пути международного сотрудничества по решению проблем охраны морских природных комплексов Балтики. Для обмена опытом и укрепления сотрудничества были организованы пять образовательных поездок в партнерские организации Швеции. Также был проведен тренинг-семинар «Неиспользуемые возможности: сотрудничество общественных организаций с органами власти» и выпущен «Самочитель по лоббированию общественных интересов».

Координаторы проекта TACIS IBPP 2005/100-645 со стороны Балтийского Фонда Природы Санкт-Петербургского Общества Естествоиспытателей:

Рустам Абдуллаевич САГИТОВ, e-mail: rustam_sagitov@bfn.org.ru

Алексей Алексеевич ЗАВАРЗИН, e-mail: alexei_zavarzin@bfn.org.ru

Лоббирование общественных интересов: что это такое?

Задача данной статьи не в том, чтобы дать еще одно определение лоббирования или создать сводку существующих. Прочитать, что «слово “лоббирование” происходит от “лобби”...» можно в любом студенческом реферате. Мы же попытаемся описать содержание этой деятельности и формы ее организации, приемлемые для некоммерческих организаций, защищающих общественные интересы.

Целью лоббирования является изменение поведения органов власти или их представителей таким образом, чтобы они приняли более выгодное для лоббирующей группы решение. Как правило, государственные решения связаны с распределением ресурсов или принятием общеправовых норм. В данной статье речь пойдет о лоббировании нормативных актов, законов и бюджетов, которые ориентированы на защиту общественных интересов или их ресурсное обеспечение.

Речь пойдет о лоббировании нормативных актов, законов и бюджетов, которые ориентированы на защиту общественных интересов или их ресурсное обеспечение. Главная задача – сформулировать заказ на разработку конкретного документа.

Общественный интерес мы понимаем как интерес неопределенного круга лиц, а также групп, которые не имеют собственного голоса в принятии решений. Так, защита прав детей, охрана окружающей среды – типичные примеры защиты общественных интересов. Проблема, которая при этом встает, связана с формулировкой общественного интереса, точнее – со способом его перевода в заказ на разработку конкретного нормативного документа.

Наиболее популярные взгляды на суть лоббирования заключаются в том, что это:

• обмен голосования политика по важному для группы вопросу на его «по-

пулярность», которая принесет ему победу на следующих выборах;

• прямой подкуп политиков (покупка голосов депутатов, коррупция исполнительной власти);

• убеждение, изменение мнений, а иногда и ценностных установок лиц, принимающих решения.

Увы, все три подхода не оставляют надежды тем, кто пытается защищать общественные интересы в современной России, для которой характерны:

• низкая способность граждан к самоорганизации,

• патернализм и, как следствие, низкий интерес общественного сознания к общественным же проблемам, а также

• высокая концентрация экономических и административных ресурсов, основанная на «ресурсной» экономике.

Группы, которые защищают общественные интересы, не могут собрать большое количество участников¹, готовых подчинить свое поведение защите общественного блага, хотя бы потому, что их члены не смогут эффективно договориться об общем понимании этого блага. Как следствие, они не могут «обменять» свою массовость на «правильное» голосование политиков, потому что, во-первых, массовости нет, и, во-вторых, участники таких движений не склонны отказываться от своих электоральных предпочтений и голосовать за «нужного» депутата или партию в обмен на его «правильное» поведение по конкретному вопросу².

¹ Естественно, из любого правила есть исключения. Движения в защиту общественного интереса могут становиться массовыми в момент появления непосредственной угрозы или этического вызова. Примеры последних лет – это движение в защиту Байкала или движение в защиту прав животных. Однако оба движения являются, во-первых, реактивными, а не про-активными, а во-вторых, консенсус между участниками достигнут только по очень узкому вопросу.

² Косвенным подтверждением этого являются конфликты, произошедшие при попытках формирования политических партий на базе общественных объединений – «зеленых» и «солдатских матерей».



Александр Семенович КАРПОВ, директор Центра экспертиз «ЭКОМ»

С задачей привлечения массового электората гораздо лучше справляются нанятые специалисты, договор с которыми проще для политика (работа в обмен на деньги) и не требует долгосрочных обязательств. Кроме того, сами политики обладают значительными ресурсами, чтобы ознакомиться с мнением и проблемами населения: для этого есть приемные, штат помощников, анализ прессы и другие источники достоверной информации. Право какой-либо группы выступать «от имени народа» всегда будет выглядеть для политика сомнительным³.

Лоббизм – это услуга, которую специальные группы интересов предоставляют законодательной власти.

Даже в современной непубличной российской политике существует спрос на людей, которые могут предлагать решения и осуществлять их.

Отсутствие массовости общественных движений, преследующих общественно значимые цели, и катастрофическое неравенство доходов (следствие «нефтяной зависимости» экономики) не позволяют надеяться на то, что такие группы когда-нибудь смогут конкурировать с частными интересами в плане сбора средств. Естественно, вариант прямого подкупа вообще не рассматривается гражданскими организациями как допустимый. Однако и в том случае, когда речь идет об убеждении (а, по сути – переобучении и перевоспитании правящих элит), требуемые ресурсы несопоставимы с возможностями групп, действующих в сфере общего блага. Именно поэтому, например, «всеобщее экологическое образование чиновников» никогда не станет реальным инструментом влияния НКО. Даже если такой проект осуществится, он будет реализован на деньги государства, по заказу государства и в интересах государства, то есть в интересах ныне правящих элит.

Означает ли все вышесказанное, что экологическим НПО следует отказаться от амбиций влиять на принимаемые решения и ждать лучших времен? Нет, это не так. Существует еще один взгляд на суть лоббирования, который хорошо объясняет его механизмы и указывает практические пути развития этой деятельности. Эта модель была предложена Ричардом Холлом⁴, и описывает лоббизм как субсидию, которую специальные группы интересов представляют законодательной власти. Теория базируется на следующих ключевых предположениях:

- законодатель, чтобы иметь существенный вес в политике, должен активно в ней участвовать – затрачивать усилия на подготовку предложений и их продвижение;

- законодатель имеет дело с огромным количеством проблем одновременно, но их относительная значимость в его глазах зависит от его ценностных установок;

- ресурсы законодателей (время, персонал, информация) ограничены, поэтому они должны выбирать приоритеты для своих усилий.

Практический опыт работы подтверждает эти предположения. «Общество риска»⁵ плодит новые проблемы ежеминутно, так что любому политику довольно трудно соответствовать общественным ожиданиям и быть компетентным. Даже в современной непубличной российской политике существует спрос на людей, которые могут предлагать решения и осуществлять их.

³ Это сомнение достаточно часто выражается в открытую: «А кого вы представляете?». Избранные политики обычно подчеркивают, что именно их избрал народ, а не каких-то «представителей общественности».

⁴ Hall, Richard L., Deardorff, Alan V. Lobbying as Legislative Subsidy, American Political Science Review 100, no.1 (March 2006): 69-84

⁵ Термин и концепция, предложенные немецким социологом Ульрихом Беком.



Лоббист предоставляет политику дополнительные ресурсы, которые позволяют последнему сделать больше в той области, которую он считает важной. Благодаря такой субсидии политик, который является профессионалом в деле политической борьбы и имеет соответствующие полномочия, может достичь больших результатов.

Профессиональный лоббист отличается тем, что может предложить готовый «продукт» – законопроект или аналитическую записку.

Это простое и логичное утверждение существенно повышает возможности гражданских организаций лоббировать вопросы, которые имеют незначительное финансирование. При этом политический недостаток НКО – узость проблематики, которой они занимаются – становится преимуществом. По конкретной проблеме НКО являются специалистами, носителями информации, знаний, решений – тех ресурсов, которые необходимы законодателю. Однако меняется и представление о том, что такое оптимальная стратегия лоббирования.

Во-первых, имеет смысл сотрудничать только с теми депутатами, которые разделяют ваши взгляды. Переубеждать противников – дорогостоящее и неэффективное занятие. Если даже они согласятся с какими-то доводами, то не изменят своих приоритетов и не будут тратить свои ресурсы на решение вашей проблемы. А вот ваши ограниченные ресурсы будут потрачены впустую.

Во-вторых, полезнее иметь дело с активными политиками⁶, нежели с теми, кто проводит большую часть времени в «работе с избирателями». Последние обеспечивают свое переизбрание за счет обмена конкретными услугами с избирателями.

В-третьих, надо понимать, что сама по себе информация не является «услугой» политику. Услугой является выполнение части той работы, которую обычно выполняют его помощники – подготовка бумаг, обоснований, формулировок и пр., причем на уровне не ниже, чем это принято. Профессиональный лоббист отличается как раз тем, что может предложить готовый «продукт», будь то законопроект или аналитическая записка, а не сырой материал.

В-четвертых, поскольку ресурсы лоббиста также ограничены, ему следует побеспокоиться, чтобы они расходовались разумно. Например, необходимо следить, чтобы политик не переложил всю работу по данному направлению на вашу организацию, переместив своих помощников на другие участки работы. Иначе получится, что вы субсидируете политическую деятельность, никакого отношения к вашим интересам не имеющую.

Общественные и факсовые кампании, письма и обращения, приглашения на семинары, подготовка и рассылка докладов, «белых книг» и других аналитических документов методами лоббирования не являются.

В свете предлагаемого подхода становится понятным, что такие часто рекомендуемые формы работы как общественные кампании, факсовые кампании, письма и обращения, приглашения на семинары методами лоббирования не являются. Более того, во многих случаях они понижают шансы принятия нужного решения, поскольку, например, отвлекают и без того скудные ресурсы профильного комитета или депутата,

⁶ Активность политика можно определить, например, по количеству законодательных инициатив. Эти сведения сейчас доступны на сайтах законодательных органов власти.

⁷ По этому поводу см. статью А.Н. Смирнова в настоящем сборнике.

занимающегося данной проблемой, на подготовку требуемых законодательством ответов⁷. Подготовка и рассылка докладов, «белых книг» и других аналитических документов не является эффективным способом лоббирования, поскольку в данной услуге отсутствуют такие важные черты как своевременность и эксклюзивность. Тем не менее, не следует недооценивать роль перечисленных методов: для гражданских организаций это способ заявить о своей компетентности, найти союзников и практически единственный способ доказать, что они действуют, исходя из общественного интереса, а не в качестве наемного работника политиков или ширмы частного бизнеса.

Итак, что же следует предпринять НКО, действующей в защиту общественных интересов, чтобы добиться изменения правового поля?

Шаг 1. Формулировка (конкретизация) проблемы и, самое важное, желаемых способов ее решения. Как правило, любая социальная проблема решается только взаимосвязанным комплексом мер, который мы будем называть «политикой» (в значении «долгосрочная стратегия»). Обычно формулировке политики способствует широкая общественная дискуссия или кампания.

Шаг 2. Необходимо выяснить, какие решения должны быть приняты органами власти для того, чтобы предлагаемая вами политика осуществилась. Какие действующие законы должны применяться и кем, почему этого не происходит? Какие новые законы должны быть разработаны, есть ли в данном случае предмет самостоятельного правового регулирования? Какие нормативные акты должны быть изменены, и кто имеет полномочия их изменить? Важно помнить, что закон не будет работать, если слишком сильно противоречит сложившимся практикам. Поэтому надежда на то, что подготовка нового

закона спасет ситуацию, может оказаться иллюзорной. Необходимо также рассматривать существующую правоприменительную практику, искать способы ее изменения.

Шаг 3. Если необходимость изменения правового поля стала очевидной, следует детально проанализировать механизм принятия решений в том органе, который отвечает за подготовку спорного правового акта. Это может быть парламент или правительство субъекта Федерации, а может быть какое-либо подразделение федерального органа исполнительной власти.

Шаг 4. В структуре данного органа необходимо найти человека (не обязательно одного), обладающего необходимыми полномочиями и, в принципе, разделяющего ваши взгляды. Необходимо завоевать уважение сотрудников органов госвласти, работающих в этой проблеме, зарекомендовать себя компетентным источником информации, специалистом, способным говорить на языке принятия решений. На этом этапе НКО может распространять аналитические материалы и проводить семинары, но делается это не столько с целью убедить противников, сколько найти сторонников и укрепить собственную репутацию.

Шаг 5. Заключение неформального или формального соглашения о сотрудничестве и подготовка проекта необходимого вам решения. Разумеется, речь идет о комплекте всей необходимой обосновывающей документации. Если это проект закона, то полагается разработать его концепцию, текст, пояснительную записку и пр. Полезными являются презентации и другие материалы, которые помогут вашему союзнику убеждать своих коллег. Работу по продвижению законопроекта осуществляет уже депутат или чиновник. Проблема, однако, заключается в том, что НКО на данном этапе уходит в тень – основная

публичная работа совершается политиком, а организация, которая готовит материалы, теряет публицити и общественную поддержку. Широкою публику и даже сторонников общественной кампании, мобилизованных на первом этапе, мало интересуют юридические тонкости формулировок, хитросплетения юридических и редакционных экспертиз, которые являются настоящими пожирателями времени и ресурсов лоббиста.

Шаг 6. Каким бы ни был исход вашей попытки, общественность должна знать о ее результатах и подробностях процесса. Если частная группа, которая добилась решения в свою пользу, может сразу воспользоваться результатами, то общественность, чьи интересы защищает новый закон, должна узнать о его существовании и освоить механизмы его использования. Так что в случае успеха лоббистской попытки работа только начинается...

О Центре экспертиз ЭКОМ

Центр экспертиз ЭКОМ входит в состав Региональной общественной организации «Санкт-Петербургское общество естествоиспытателей» (СПБОЕ). Создан в 1999 г.

Миссия – развитие общественного участия для создания экологически-ориентированного и социально-ответственного общества.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ

- Развитие практик общественного участия, методическая и организационная поддержка процессов и процедур.
- Разработка проектов нормативных актов, регламентирующих общественное участие.
- Мониторинг правоприменения.
- Проведение информационных кампаний, организация процесса консультации с общественностью.
- Организация общественных экологических экспертиз и оценка проектов.
- Защита экологических прав граждан (представительство в суде, консультации).
- Консультирование бизнес-структур и органов местного самоуправления по вопросам организации общественного участия.
- Реализация образовательных программ в сфере общественного участия.
- Распространение опыта, публикации, проведение семинаров и тренингов.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ И ТРЕНИНГИ

Сотрудники ЭКОМ провели более 40 информационных и обучающих семинаров по общественному участию в Санкт-Петербурге и других городах России. Основные темы семинаров:

- Что такое общественное участие.
- ОВОС и участие общественности в принятии решений.
- Общественное обсуждение Технического Задания на ОВОС.
- Требования Государственной экологической экспертизы к документации общественного обсуждения ОВОС.
- Пути развития участия общественности в градостроительной деятельности.
- Методика оценки уровня общественно-го участия в проектах и программах.
- Подготовка регламентов слушаний, общественных советов и других мероприятий общественного участия.
- Как организовать и провести общественное обсуждение проекта.
- Российское законодательство в сфере общественного участия.
- Участие общественности в проектах, подлежащих государственной экологической экспертизе. Обязанности и возможности муниципальных властей.
- Региональное законодательство об участии граждан и практика его применения.
- Управление коммуникациями при общественном обсуждении документации ОВОС.
- Принятие решений по результатам общественного обсуждения и экспертизы проекта.
- Методы гражданской экспертизы.

ЭКОМ является партнером ведущих российских и международных природоохранных организаций, входит Европейский Эко-Форум и в Северный альянс НПО за устойчивое развитие (ANPED).

КОНТАКТЫ

- Директор
Александр КАРПОВ
тел.: +7 911 987 65 21, e-mail:
Alexander.Karpov@ecom-info.spb.ru
- Менеджер по общественным связям и коммуникациям **Надежда КОНЬШИНА**
тел.: +7 906 226 41 53, e-mail:
pr@ecom-info.spb.ru

Определение понятия «прямая демократия»

Понятие прямой демократии может быть интерпретировано различным образом, поэтому, прежде всего, необходимо дать точное определение этого понятия.

Современное понятие прямой демократии отличается от классических представлений. В настоящее время «прямая демократия» означает, что граждане имеют право принимать прямое участие в выработке решений по ключевым вопросам посредством общенародного голосования, — как по своей собственной инициативе, так и вследствие исполнения обязательных положений Конституции, т.е. независимо от желания правительства или парламента.

Граждане имеют право принимать прямое участие в выработке решений по ключевым вопросам через общенародное голосование.

Референдумы, инициируемые исключительно властными институтами, не имеют отношения к прямой демократии.

Это определение содержит в себе первый критерий прямой демократии: прямая демократия действует в отношении решений по ключевым вопросам, а не в отношении отдельных личностей. Таким образом, право на прямые выборы представителей граждан и право их

отзыва (например, прямые выборы мэров или президента) не являются проявлением прямой демократии.

Второй обязательный критерий можно сформулировать следующим образом: прямая демократия наделяет граждан властью, а ее процедуры направлены на разделение властных полномочий. Разделение полномочий обычно означает, что определенное количество граждан (численность группы должна быть определена законом) может инициировать процедуру прямой демократии независимо от желания исполнительной или законодательной власти. Этот критерий означает, что плебисциты, т.е. процедуры общенародного голосования, которые могут быть инициированы не гражданами, а исключительно властными институтами, также не имеют отношения к прямой демократии. В соответствии с данным определением, различие между плебисцитами и референдумами является базовым для понимания сущности прямой демократии. Зачастую это различие не учитывается, что приводит к взаимному непониманию сторон при обсуждении проблем прямой демократии.

Используя эти два критерия, можно определить различия между процедурами участия в политической жизни на основе принципов прямой демократии и непрямой демократии:

По материалам доклада, представленного в июне 2006 на семинаре в Петербурге



РОЛЬФ БЮХИ, эксперт Института инициатив и референдумов в Европе

КЛАССИФИКАЦИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР ПО ИХ ФУНКЦИЯМ

предполагаемая функция

Наделение властью граждан:

разделение властных полномочий между народом и органами государственной власти

Наделение властью представителей:

в нормальной ситуации укрепляет власть правительства (плебисцит о доверии) или меньшинства в составе органа власти (плебисцит о доверии меньшинству)

осуществление власти: принятие решений по ключевым вопросам

Процедура должна быть проведена в соответствии с Конституцией в определенных случаях:

● Обязательный референдум

Определенное количество граждан имеют право инициировать процедуру:

● Факультативный референдум

● Инициатива

● Встречное предложение

Решение вырабатывается гражданами во всех случаях:

Процедуры прямой демократии

Власти имеют исключительное право на принятие решений об использовании процедуры:

● Плебисцит

делегирование власти

Досрочный отзыв представителей

Прямые и непрямые **выборы** представителей

Как видно из таблицы, прямая демократия включает три типа процедур осуществления власти гражданами: референдум, инициатива и встречное (альтернативное) предложение. Для каждого типа существуют

различные формы реализации, которые, в свою очередь, могут быть институционализированы различным образом. Ниже описаны наиболее типичные формы реализации этих трех основных процедур.



Тип процедуры

РЕФЕРЕНДУМ

Право граждан принять или отклонить решение органа власти посредством общенародного голосования. Если процедура голосования может быть инициирована исключительно по решению властей, то речь идет не о референдуме, а о плебисците.

Формы процедуры

- **обязательный референдум**
(инициированный в соответствии с требованиями Конституции страны)
В рамках представительной демократии такой референдум – это реализация права граждан на окончательное решение, когда важные и самые важные политические решения принимаются самими гражданами.
- **общенародный референдум**
(инициированный гражданами)
Право определенного количества граждан инициировать общенародное голосование в отношении решения, принятого властями. В результате голосования это решение либо отклоняется, либо принимается окончательно. Эта процедура призвана корректировать решения парламента в рамках представительной демократии и является сдерживающим фактором для действий правительства и парламента.

Тип процедуры

ИНИЦИАТИВА

Право определенного количества граждан предлагать всем избирателям введение нового закона или изменение уже существующего. Решение по такому предложению принимается в результате общенародного голосования.

Формы процедуры

- **гражданская инициатива**
Организаторы гражданской инициативы могут добиться проведения референдума по своему предложению (при условии формального принятия данной инициативы), они также могут отозвать свое предложение (если это предусмотрено законодательством).

Тип процедуры

ВСТРЕЧНОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ

Право органа власти или определенного количества граждан выдвигать встречное (альтернативное) предложение в контексте процедуры инициативы или референдума. Решение по такому предложению принимается в результате общенародного голосования.

Формы процедуры

- **встречное предложение граждан**
Определенное количество граждан формулирует встречное предложение в рамках процедуры инициативы или референдума. Затем решение по такому встречному предложению (как это происходит с исходным предложением) принимается в результате общенародного голосования.
- **встречное предложение властей**
Альтернативное предложение формулируется органом власти. Например, в рамках процедуры выдвижения гражданской инициативы парламент может выдвинуть контрпредложение в ответ на предложение организаторов инициативы. Решение по обоим вариантам предложения затем принимается в результате общенародного голосования. Если принятыми оказываются оба варианта предложения, окончательное решение принимается голосованием по специально сформулированному решающему вопросу.

То, как именно используются процедуры прямой демократии, зависит от целого ряда факторов, прежде всего, от традиции разрешения определенных конфликтов в данном обществе, т.е. от политической культуры и количества самих конфликтов, которые необходимо разрешить. Кроме того, влияние оказывают сложность структуры данного общества и текущая расстановка политических сил.

«Когда речь заходит о правах граждан, важно обращать внимание на то, что написано мелким шрифтом».

*Ханс Урс-Вили,
глава Отдела по политическим правам
Федерального правительства Швейцарии*

Эффективное функционирование прямой демократии зависит от того, насколько полно соблюдаются базовые демократические условия. С другой стороны, это зависит от конкретной формы инструментов прямой демократии и их практической применимости. Демократия не работает там, где для решения конфликтов применяется насилие. Плохо разработанные и некорректно применяемые демократические процедуры не могут быть эффективны, а иногда даже являются контрпродуктивными.

В этой связи необходимо относиться с некоторой осторожностью к положениям, заявленным в Конституции. Институциональные формы и точные процедуры прямой демократии никогда не могут быть выведены исключительно из текста Конституции, и во всех странах обычно существуют также дополнительные законодательные положения. Положения законов и подзаконных актов могут существенно ограничить и даже свести на нет возможности, в принципе предусмотренные Конституцией. Как сказал Ханс Урс-Вили, глава Отдела по политическим правам Федерального правительства Швейцарии: «Когда речь заходит о правах граждан, важно обращать внимание на то, что написано мелким шрифтом».

Народная законодательная инициатива в России: обзор регионального законодательства

Народная законодательная инициатива является одной из форм прямой (непосредственной) демократии, наряду с референдумом и др.¹ В отличие от представительной демократии, при которой власть народа осуществляется через представляющие его государственные органы, прямая демократия предполагает принятие государственных решений самими гражданами.

Отсутствие федерального регулирования народной законодательной инициативы открыло для регионов свободу творчества.

Народная законодательная инициатива представляет собой право определенной группы избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению парламентом. При этом парламент, как правило, может принять любое решение: согласиться с проектом, внести в него поправки или отклонить его². Этим народная законодательная инициатива отличается как от референдума, решение которого имеет силу закона, так и от права на обращения в органы власти с предложениями (петициями), которые предполагают ответ, но не требуют обязательного рассмотрения на уровне законодательной власти.

В России народная законодательная инициатива – это явление новое, хотя простые обращения (заявления, жалобы) в органы государственной власти практиковались довольно давно³. В Конституции РФ 1993 года также закреплено право граждан на обращения в органы власти (ст.33), а упоминание народной законодательной инициативы как формы непосредственной демократии отсутствует. В то же время, поскольку непосредственное осуществление власти народом является основой нашего конституционного строя (ст.3),

есть возможность дополнительно раскрывать способы выражения этой власти в специальных законах. На федеральном уровне такие законы приняты в отношении референдумов. Народная законодательная инициатива в федеральном законодательстве еще не получила правового закрепления⁴. В этом отношении регионы России обогнали центр, поскольку во многих субъектах федерации народная инициатива уже стала правовой нормой. Эта форма прямой демократии установлена не менее чем в 20 субъектах РФ (см. таблицу), что можно считать достаточно широким распространением нового для нашей страны института власти.

Отсутствие федерального регулирования народной законодательной инициативы открыло для регионов свободу творчества, что привело к значительному разнообразию определений этой формы прямой демократии в разных субъектах федерации. Народная законодательная инициатива называется также «народная законотворческая инициатива» (Иркутская область), «народная правотворческая инициатива» (Липецкая, Ярославская, Калужская области),

¹ К формам прямой демократии в мировой практике относят также всенародный опрос, всенародное обсуждение, наделение граждан правом обращаться к властям, включая и законодательные органы различных уровней, с письменным требованием, предложением, жалобой, на которые власти обязаны реагировать в установленном порядке, народное вето» (представляет собой проводимый по инициативе избирателей референдум с целью отмены проекта или уже принятого парламентом акта), общий сход всех избирателей, обладающий правом принятия решения.

² О.В. Дегтярев. Институт народной законодательной инициативы за рубежом.
URL: http://isi.org.ru/pub/vestnik/00/number_4.html

³ Об истории обращений в органы власти в России см.: В.В. Комарова. Народная правотворческая инициатива - история и практика регулирования в регионах, URL: http://www.islg.ru/islg/export/sites/islg/ru/publications/articles/komarova_05.html, посмотри 23.08.2006.

⁴ В данной статье народная инициатива рассматривается только в отношении законов, принимаемых органами государственной власти. Прямое участие в управлении на местном уровне – большая тема, требующая отдельного исследования.



Дмитрий Владимирович АФИНОГЕНОВ, эксперт Центра экспертиз «ЭКОМ»

«народная инициатива (граждан)» (Томская область), «законодательная инициатива» граждан (Тамбовская, Липецкая, Волгоградская, Свердловская, Астраханская, Смоленская, Омская области). При этом в Уставе Волгоградской области существует также «гражданская инициатива», которая является формой обращения (заявления), поскольку не предполагает обязательного рассмотрения законодательного предложения в парламенте. Похожая ситуация в законодательстве Кемеровской области, где речь идет о законодательном предложении. Кроме того, нельзя считать народной законодательной инициативой право вносить законопроекты, представленное почетным гражданам (Санкт-Петербург, Камчатская область), а также общественным организациям (в том числе коренных и малочисленных народов) (Корякский автономный округ, Приморский край, Республика Карелия, Белгородская область) и профсоюзам (Тульская область). В данном случае субъекты законодательной инициативы выступают либо как частные лица, либо как организации, то есть в обоих случаях отсутствует элемент народовластия. В Уставе Костромской области вводится понятие «народная инициатива», которая включает в себя и обращения граждан, и сходы, и предложения по законопроектам.

Несмотря на большой разброс в названиях, в основу большинства региональных подходов положена соответствующая практика, сложившаяся в развитых демократических странах Европы. В соответствии с ней для осуществления законодательной инициативы сначала образуется инициативная группа, которая официально регистрирует инициативу, а затем эта группа собирает определенное количество подписей в поддержку инициати-

вы. Затем иницируемый документ и подписи направляются в представительный орган власти, который рассматривает инициативу и принимает по ней решение. Эта практика народной законодательной инициативы нашла отражение в российском региональном законодательстве. Вопрос о том, кто может выступить с народной законодательной инициативой (быть субъектом законодательной инициативы), во всех регионах решен примерно одинаково – это граждане, проживающие на соответствующей территории и обладающие активным избирательным правом. Различия народной законодательной инициативы в региональном законодательстве связаны с определением содержания инициативы и процедуры ее осуществления.

С точки зрения содержания народная инициатива может быть оформленной (сформированной) и неоформленной (несформированной)⁵. Оформленная инициатива представляет собой поэтапно составленное предложение проекта нормативного акта; неоформленная – общее пожелание, общие принципы проекта, по которому должно высказаться представительное учреждение. В разных субъектах РФ установлена либо оформленная инициатива (Алтайский край, Ярославская, Брянская, Омская области, г. Москва), либо оба варианта (Волгоградская, Калужская области), либо в силу очень общего описания существует неопределенность по этому вопросу (Тамбовская, Липецкая, Томская, Костромская, Астраханская, Иркутская, Кировская, Магаданская, Смоленская области, Еврейская автономная область, Республики Хакасия, Удмурдская, Тыва, Приморский, Краснодарский и Красноярский края).

⁵ О.В. Дегтярев, Институт народной законодательной инициативы за рубежом.
URL: http://isi.org.ru/pub/vestnik/00/number_4.html



К содержательной стороне народной законодательной инициативы относится также определение того, по каким вопросам она может осуществляться. В ряде субъектов РФ на этот счет установлены ограничения, которые связаны с разделением полномочий между Российской Федерацией и регионами (Волгоградская, Ярославская, Брянская области, Алтайский край). В Свердловской и Омской областях установлены особые правила для законодательной инициативы по внесению изменений в региональные Уставы (требуется большее число подписей в поддержку).

Говоря о процедурах народной законодательной инициативы, в первую очередь необходимо отметить, что в законодательстве лишь нескольких субъектов РФ она описана достаточно подробно, чтобы служить реальным механизмом осуществления народом своей власти (Волгоградская, Ярославская, Брянская, Калужская области, г. Москва, Алтайский край). В остальных случаях региональное законодательство, как правило, ограничено установлением минимального числа граждан, поддержка которых необходима для рассмотрения инициативы соответствующим парламентом. Для определения легитимного количества голосов применяется два подхода:

- указание абсолютного числа граждан, которые должны выступить в поддержку инициативы (Свердловская, Брянская, Калужская, Астраханская, Смоленская, Омская области, Удмурдская Республика и Республика Тыва, Краснодарский край, Еврейская автономная область);

- указание процента от числа зарегистрированных избирателей (Липецкая, Томская, Ярославская области, Алтайский край, Приморский край, Республика Хакасия).

При этом число необходимых подписей колеблется от одной тысячи (Калужская область) до 100 тысяч (Краснодарский край), и от 0,1% (Приморский край) до 5% (Республика Хакасия).

Отвечая на вопрос о том, какой из названных способов определения необходимого числа граждан является наиболее оптимальным, В.В. Комарова пишет: «...установление абсолютного числа граждан значительно упрощает дело, поскольку освобождает инициативную группу и представительный орган власти (или избирательную комиссию) от необходимости вычисления процентного отношения и ведения споров, от какого числа избирателей необходимо вычислять конкретный процент. Применение процентного отношения в какой-то мере объективизирует ситуацию. Необходимо только унифицировать это число для всех гражданских инициатив соответствующего уровня и выразить его в абсолютном числе для упрощения подсчетов и исключения споров»⁶.

Рассмотрим более подробно механизм законодательной инициативы в тех субъектах РФ, в которых он определен. Начнем с того, как запускается весь процесс. В Брянской и Ярославской областях и в Москве это осуществляет инициативная группа граждан количеством не менее 20-ти, 5-ти и 50-ти человек, соответственно. В Калужской области субъекты законодательной инициативы должны сначала о ней заявить и опубликовать свой проект, а затем уже создают инициативную группу (5 человек). Особая ситуация в Алтайском крае, где прежде готовится ходатайство о возбуде-

⁶ Комарова В.В. Народная правотворческая инициатива – история и практика регулирования в регионах. URL: http://www.islg.ru/islg/export/sites/islg/ru/publications/articles/komarova_05.html, просмотр 23.08.2006.

нии процедуры законодательной инициативы, которое должно быть подписано не менее чем тремястами гражданами. Затем проводится рассмотрение ходатайства, экспертиза и публикация законопроекта. И лишь после этого создается инициативная группа по сбору подписей. По поводу состава инициативных групп никаких особых требований нет – во всех регионах это должны быть граждане-избиратели.

В России региональное законодательство оказалось впереди федерального и открывает пути к развитию прямой демократии.

Для сбора подписей во всех четырех регионах, в которых есть проработанный механизм законодательной инициативы граждан, утверждены соответствующие бланки. Срок для сбора подписей в Брянской области и Алтайском крае составляет 2 месяца, в Ярославской области – 30 дней, а в Калужской области срок не установлен. Проект законодательной инициативы вместе с подписями передается в Брянской области сразу в областную Думу, в Ярославской области и Алтайском крае – в Избирательную комиссию для проверки подписей, и уже оттуда поступает в представительный орган власти. В Калужской области законодательная инициатива осуществляется через депутата Законодательного Собрания.

Рассмотрение народной законодательной инициативы в представительных органах государственной власти регионов, как правило, осуществляется так же, как и любого другого законопроекта. Хочется отметить как положительный момент, что в Уставе Волгоградской области указано, что «законопроекты и предложения, направленные в областную Думу в порядке реализации права законодательной

инициативы граждан, рассматриваются Думой в первоочередном порядке». Кроме того, в Брянской области и Алтайском крае предусмотрено, что в случае, если представительный орган власти откажется придать законопроекту силу закона, то проект выносится на региональный референдум.

Завершая обзор, можно сказать, что в отношении народной законодательной инициативы в России сложилась редкая ситуация, когда региональное законодательство оказалось впереди федерального. Хотя во многих регионах это пока только правовая декларация, закрепленная в Уставе или Конституции, без определения четкого механизма осуществления, это открывает путь для дальнейшего движения по пути к развитию институтов прямой демократии.

СУБЪЕКТЫ РФ	Развитость законодательства по вопросам народной законодательной инициативы		
	упоминание ⁸	краткое описание ⁹	механизм осуществления ¹⁰
Ярославская обл.	+	+	+
Брянская обл.	+	+	+
Калужская обл.	+	+	+
Алтайский край	+	+	+
г. Москва	+	+	+
Липецкая обл.	+	+	—
Волгоградская обл.	+	+	—
Томская обл.	+	+	—
Астраханская обл.	+	+	—
Тамбовская обл.	+	—	—
Респ. Хакасия	+	—	—
Приморский край	+	—	—
Свердловская обл.	+	—	—
Костромская обл.	+	—	—
Иркутская обл.	+	—	—
Удмурдская респ.	+	—	—
Респ. Тыва	+	—	—
Краснодарский край	+	—	—
Красноярский край	+	—	—
Кировская обл.	+	—	—
Магаданская обл.	+	—	—
Смоленская обл.	+	—	—
Омская обл.	+	—	—
Еврейский автономный округ	+	—	—

⁷ Известные случаи на момент лета 2006 года; не обязательно завершённые инициативы.

⁸ Упоминание – наличие соответствующей формулировки в одной из статей региональной конституции (уставе). Часто определяется количество избирателей, необходимое для поддержки предложения.

⁹ Краткое описание – статья или глава в региональной конституции (уставе), которая устанавливает какие-либо элементы процедуры народной законодательной инициативы.

¹⁰ Механизм – отдельный нормативный акт, в котором подробно изложена процедура и механизмы реализации народной законодательной инициативы.

Численность инициативной группы (число граждан)	Необходимое число подписей в поддержку (число или % граждан)	Примеры реализации ⁷
5	1%	—
20	10 000	—
5	1 000	—
300 ¹¹	1%	—
50	10 000	—
—	2%	—
—	—	—
—	1%	—
—	1 000	—
—	—	—
—	5%	—
—	0,1%	—
—	10 000 ¹²	+
—	—	—
—	—	—
—	10 000	—
—	1 000	—
—	100 000	—
—	—	—
—	—	—
—	—	—
—	10 000	—
—	25 000 ¹³	—
—	2 000	—

¹¹ Число граждан, которые должны подписать ходатайство о возбуждении процедуры народной законодательной инициативы.

¹² Для внесения проекта изменений в Устав области требуется 50 000 подписей.

¹³ Для внесения проекта изменений в Устав области требуется 50 000 подписей.

Возможности сотрудничества общественности с Законодательным Собранием Санкт-Петербурга

СТРУКТУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга – представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, города федерального значения Санкт-Петербурга. Деятельность Законодательного Собрания осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Уставом и законами Санкт-Петербурга, Регламентом и иными юридическими актами собрания.

Структура Законодательного Собрания приведена *на рисунке 1*. Система подчинения в Законодательном Собрании значительно отличается от органов исполнительной власти, где четко выражена вертикальная структура подчинения. **Председатель ЗакСа**, который выбирается Собранием из своего состава, не «руководит» депутатами, а играет координирующую роль. Председатель (а в его отсутствие – один из двух его заместителей) решает функции работы аппарата ЗакСа и является спикером.

Депутаты Собрания избираются гражданами Санкт-Петербурга в соответствии с законодательством Российской Федерации и Санкт-Петербурга. Депутаты имеют много самостоятельных полномочий, у них есть свой аппарат (помощники), что можно использовать при лоббировании общественных интересов.

Законодательное собрание политически структурировано, хотя в последнее время политическая структура упрощается. Политические партии, представленные в ЗакСе, объединяет **Совет фракций**. Это последняя инстанция по

формированию повестки дня Законодательного Собрания, которая также обладает рядом специальных функций.

Законодательное Собрание принимает ряд документов, в том числе законы Санкт-Петербурга, постановления и решения. В постановлениях, в отличие от законов, регулируется жизнь самого Собрания, и они не имеют законодательных последствий. Кроме того, наряду с правовыми актами Собрание может принимать акты резолютивного характера – обращения и заявления, которые принимаются по инициативе депутатов или депутатских групп для выражения отношения Собрания к тем или иным событиям.

Экологические вопросы – в Комиссию по здравоохранению и экологии или в Комиссию по городскому хозяйству, градостроительству и земельным вопросам.

Комиссии и комитеты. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга образует из своего состава органы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: комитет по законодательству, бюджетно-финансовый комитет, постоянные и профильные комиссии. К постоянным комиссиям и комитетам относятся два комитета – по законодательству и бюджетно-финансовый, и семь постоянных комиссий. Две из них имеют отношение к экологической тематике – комиссия по здравоохранению и экологии и комиссия по городскому хозяйству, градостроительству и земельным вопросам. Постоянные комиссии ЗакСа не подчиняются Председателю. Профильные комиссии находятся в составе постоянных, действуют через них, а их полномочия меньше. Редакционная и счетная комиссии выполняют технические функции.



Алексей Никитич СМЕРНОВ, эксперт Постоянной комиссии по городскому хозяйству, градостроительству и земельным вопросам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

Постоянные комиссии и комитеты готовят законопроекты к рассмотрению. Любой законопроект, вне зависимости от того, кто его инициировал, направляется на отзыв в соответствующую комиссию (комитет). Заключение комиссии входит в состав пакета документов, который выносится на рассмотрение Законодательного Собрания, хотя при этом и не является обязательной составляющей этого пакета.

Кроме того, комиссии ведут переписку, и на их заседаниях принимают решения. Решения комиссий носят либо рекомендательный характер (например, как проводить уборку мусора в городе), либо касаются внутренней работы комиссии и Собрания. Несмотря на необязательный характер, решения комиссии могут быть эффективны – официальный бланк с решением комиссии Санкт-Петербургского ЗакСа имеет высокий статус.

Профильные комиссии создаются ЗакСом для решения частных вопросов. Как правило, они менее действенны, чем постоянные комиссии и юридически должны действовать через постоянные комиссии, при которых они созданы. Исключение в настоящее время составляет профильная комиссия по земельным вопросам.

Сходными с комиссиями функциями обладают комитеты. С комиссиями, комитетами и их членами (депутатами) можно строить сотрудничество и взаимодействовать.

Отдельное место в структуре ЗакСа занимает **аппарат** (см. схему «Структура законодательного Собрания Санкт-Петербурга»). Аппарат состоит из государственных служащих и осуществляет

организационное, юридическое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности Законодательного Собрания¹. Аппарат есть у депутатов (их помощники), в комиссиях и комитетах, в профильных комиссиях. Взаимодействия с комиссиями или комитетами, в зависимости от ситуации, возможны как с депутатами, так и с их аппаратами.

Юридическое управление играет важную роль при прохождении законопроектов, давая заключения на каждый законопроект. Остальные структурные подразделения, показанные на схеме, представляют собой более бюрократические образования и менее значимы для лоббирования общественных интересов.

Контрольные функции Законодательного Собрания ограничены² и сводятся к возможности написать запрос (например, в тот или иной орган исполнительной власти и пр.) и получить ответ. С другой стороны, запрос Законодательного Собрания предоставляет возможность гражданину получить ответ по существу, а не отписку.

Депутаты Собрания могут обращаться с депутатским запросом в адрес губернатора Санкт-Петербурга. Понятие депутатского запроса, порядок его внесения и рассмотрения определяется Законом Санкт-Петербурга.

¹ Структура Аппарата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и порядок организации его работы регулируются положением об Аппарате Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, утверждаемым Законодательным Собранием Санкт-Петербурга.

² Закон «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» был принят еще в 2000 году, тем не менее, его эффективность по мнению многих сотрудников и депутатов, оставляет желать лучшего (прим. ред.).



ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ СОБРАНИЕМ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Порядок прохождения законопроекта в Законодательном Собрании представлен на **рис. 2**. Правом законодательной инициативы (вносить законопроекты на рассмотрение Законодательного Собрания) обладает ряд лиц и структур. К ним относятся депутаты ЗакСа, постоянные комиссии и комитеты Законодательного Собрания, Губернатор Санкт-Петербурга, представительные органы местного самоуправления и почетные граждане Санкт-Петербурга. Не все они пользуются своим правом в равной мере³. Иногда депутаты предпочитают вначале провести свой законопроект через комиссию.

Законопроект может «зависнуть» внизу повестки дня с осени по весну, а все законы, не принятые в первом чтении до летних каникул, автоматически исключаются из повестки дня. Поэтому, если законопроект не проходит до каникул, надо отозвать его в июне, чтобы вновь его внести осенью.

После разработки законопроект вносится на рассмотрение Законодательного Собрания. На каждый законопроект заводится карточка (дело), куда собираются документы, которые появляются по мере прохождения проекта через ЗакС. (Эти дела доступны в оперативном режиме на сайте Законодательного собрания www.assembly.spb.ru. - Прим. ред.)

От внесения законопроекта в ЗакС до его внесения в повестку дня в первом чтении должно пройти минимум две недели. Однако внесение законопроекта в повестку дня не означает его немедленного рассмотрения, поскольку повестка дня, как правило, включает гораздо больше

вопросов, чем депутаты в состоянии обсудить. В связи с этим законопроект может «зависнуть» внизу повестки дня с осени по весну, а все законы, не принятые в первом чтении до летних каникул, автоматически исключаются из повестки дня. При этом они не возвращаются автору, а уходят в архив вместе с пакетом сопроводительных документов, которые на следующий год необходимо собирать заново. Поэтому, если законопроект не проходит до каникул, предпочтительнее отозвать его в июне, чтобы вновь его внести после каникул.

Движение законопроекта определяет двумя органами – Комитетом по законодательству и Советом фракций. Чтобы ускорить прохождение законопроекта, его автор или председатель комиссии должны «двигать» законопроект, т.е. лоббировать в этих органах его перенесение в начало повестки дня.

На первом чтении депутаты определяют необходимость принятия законопроекта и приемлемость заложенной концепции. При рассмотрении проекта (а также всех поправок во втором и третьем чтении) большую роль играет заключение Юридического управления, которое проверяет документы на соответствие федеральному законодательству. Кроме того, принимаются во внимание рекомендации профильной комиссии. Принимается или нет закон в первом чтении, решается простым большинством голосов. Этот вариант (на схеме обозначен пунктирной стрелкой) – одна из возможностей «умирания» законопроекта. Если закон не был принят в первом чтении, его можно вносить заново. Если же закон был принят, то он переходит на второе чтение.

³ Так, муниципальные образования вносят законопроекты (в основном о передаче им имущества), но они, как правило, не доходят до рассмотрения. Почетные граждане крайне редко пользуются правом законодательной инициативы.

Второе чтение представляет собой внесение поправок, которые могут предлагаться субъектами законодательной инициативы (см. выше). Поправки имеют следующий вид: «Изложить текст статьи ... в следующей редакции...». (Следует отметить, что в поправках не указывается ни исходное содержание статьи, ни ее текст после редакции. Так что понять, за что они голосуют, депутаты могут только со слов докладчика, представляющего поправки, или его оппонентов. – прим. ред.) Существует неписаное правило, что поправки второго чтения не должны изменять концепцию законопроекта. Но на практике это правило выполняется не всегда, и были случаи, когда принимались поправки, изменяющие законопроект коренным образом. Во втором чтении депутаты голосуют только за поправки. Затем текст передается в редакционную комиссию, которая, внося принятые поправки, направляет законопроект на третье чтение.

Существует неписаное правило, что поправки второго чтения не должны изменять концепцию законопроекта. Но на практике это правило выполняется не всегда.

Поправки к третьему чтению могут вноситься только постоянными комиссиями, комитетами и губернатором. Существует три вида поправок третьего чтения. Во-первых, это поправки для устранения несоответствия федеральному законодательству. Во-вторых, для устранения внутренних противоречий, возникших в документе после внесения поправок второго чтения. И, в-третьих, редакционная правка документа. Это правило соблюдается более строго – для внесения содержательной поправки в третьем чтении нужно согласие депутатского корпуса, иначе такая поправка не может пройти. Так как в третьем чтении поправок бывает немного, сразу за ним следует голосование по принятию законопроекта в целом. Если проект принят, он идет на подпись губернатору, если нет –

законопроект возвращается к «нулевому циклу» и его нужно заново вносить (вторая возможность «провалить» законопроект, см. пунктирную стрелку на схеме).

В год по различным законопроектам вето Губернатора преодолевается 10-20 раз.

Губернатор, в свою очередь, может подписать законопроект, который в этом случае становится законом. Второй вариант – Губернатор может не подписать законопроект «в связи с нецелесообразностью его принятия» (т.н. «вето»). Наконец, Губернатор, не подписав законопроект, может вернуть его на доработку в Законодательное Собрание с поправками. Если законопроект не подписан, он рассматривается Комитетом по законодательству, который дает рекомендацию депутатам – преодолевать вето, отклонить или принять поправки Губернатора (все или частично). Собрание может или следовать этим рекомендациям, или нет. Для преодоления вето (отклонения всех поправок) необходимо собрать квалифицированное большинство голосов, то есть две трети голосов депутатов. В этом случае Губернатор должен подписать закон. Такие случаи не уникальны – в год по различным законопроектам вето преодолевается 10-20 раз. Если вето не преодолено, то законопроект провален, и его нужно вносить заново. Если поправки принимаются частично, то законопроект снова направляется на подпись губернатора, который вновь имеет три возможности (см. выше). Юридически количество циклов не ограничено, но, чтобы не было бесконечного вращения, иногда создается совместная с администрацией согласительная комиссия, которая согласует поправки губернатора с депутатами и совершенствует формулировки. Поправки, разработанные согласительной комиссией, как правило, принимаются депутатами.

ВОЗМОЖНОСТИ СОТРУДНИЧЕСТВА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ СОБРАНИЕМ

Законодательное Собрание может эффективно сотрудничать с общественностью, причем направление сотрудничества может быть двусторонним. С одной стороны, ЗакС обладает ресурсами, которые могут быть полезны общественным организациям.

Во-первых, Законодательное Собрание может выполнять для общественных организаций справочно-информационную функцию. Хотя сами депутаты и комиссии ЗакСа обладают меньшими информационными возможностями, чем администрация и Губернатор, тем не менее режим запросов ЗакСа более важен для администрации в сравнении с запросами граждан и общественных организаций. Поэтому иногда имеет смысл обращаться в ЗакС, даже если речь идет о получении информации у администрации. Можно рекомендовать направлять письменный запрос, а уточняющие вопросы задавать по телефону. Электронные запросы депутатам пока значительно менее эффективны.

Во-вторых, обращение в Законодательное Собрание позволяет привлечь общественный интерес к проблеме. Законодательное Собрание – один из основных городских ньюсмейкеров, и письмо депутатам, пикет у ЗакСа, депутатские слушания могут обратить на себя внимание. Депутатские слушания представляют собой довольно демократичный инструмент. Список выступающих формируется депутатами, и для сторон есть возможность высказать свои позиции, запроколировать их и осветить проблему публично. Этому может способствовать то, что последние

два-три года экологическая тематика переживает возрождение общественного интереса, в том числе интереса журналистов и властей. Протоколы слушаний направляются всем депутатам и помогают познакомить их с различными аспектами проблемы. Особые возможности есть у почетных граждан Петербурга; к сожалению, они крайне редко пользуются своим правом законодательной инициативы.

В-третьих, в принципе, возможно оказывать влияние и на законотворчество. К сожалению, зачастую качество вносимых законопроектов оставляет желать лучшего, и общественность должна контролировать законотворческую деятельность депутатов. Однако эта деятельность выполняется по большей части безвозмездно. Несмотря на то, что у депутатов, как правило, есть финансовые фонды, возможность получения финансового вознаграждения за подготовку законопроектов для Законодательного Собрания проблематична.

Сотрудничество Законодательного Собрания с общественностью – эффективно и взаимовыгодно для всех сторон.

С другой стороны, общественные организации могут оказать помощь депутатам Законодательного Собрания (главным образом, активно участвующим в политической деятельности).

Во-первых, чтобы публично поставить проблему, депутаты могут нуждаться в обращениях избирателей по поводу этой проблемы.

Во-вторых, многие проблемы законотворчества не решаются из-за отсутствия субъекта судебного процесса. Например, если вновь принятый закон

нарушает чьи-либо права, чиновник или депутат чаще всего в силу тех или иных причин не может оспорить его в суде. Нужно, чтобы в суд подал гражданин, чьи права ущемлены этим законом, и который взял бы на себя общение с судебными инстанциями. В случае положительного судебного решения закон должен быть изменен. В этой сфере интересы общественных организаций могут совпадать с интересами отдельных депутатов Законодательного Собрания.

Общественные организации могут оказать неоценимую помощь Законодательному Собранию при разработке текста законопроекта, в его обсуждении, редактировании, согласовании.

И, наконец, сотрудничество с общественными организациями может оказать неоценимую помощь Законодательному Собранию в самом процессе законотворчества, т.е. в процессе разработки законопроекта, в обсуждении, редактировании, согласовании. Два последних по времени примера – участие СПб отделения Гринпис и Центра экспертиз ЭКОМ в разработке Закона «Об охране зеленых насаждений» и «Закона о зеленых насаждениях общего пользования». Если бы не участие волонтеров в разработке законопроекта о зеленых насаждениях общего пользования, то его качество было бы гораздо ниже, и многие участки ЗНОП не были бы включены или скорректированы и время подготовки законопроекта было бы еще больше.

ФОРМАЛЬНАЯ И НЕФОРМАЛЬНАЯ ПЕРЕПИСКА С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ СОБРАНИЕМ

Существует два варианта общения НКО с органами законодательной власти. Первый вариант – формаль-

ный, когда все взаимоотношения идут через официальную переписку. Второй путь – неформальный, через знакомства и личные контакты.

Переписка играет важную роль в общении с Законодательным Собранием. В ЗакСе письмо может пойти по трем путям. Во-первых, письма при поступлении делятся на письма граждан⁴ и письма организаций. По письмам граждан ведется достаточно строгий контроль, в том числе существует график их прохождения по комиссиям, куда они были направлены. Письма организаций, в свою очередь, могут направляться на имя Председателя ЗакСа, депутату или председателю комиссии. В первом случае большая часть писем приобретает приоритетный статус, по ним заводится контрольная карта. Контроль по таким письмам идет, пока не будет направлен ответ. Во втором случае письмо выпадает из системы контроля и может остаться без ответа.

Законотворчество неформального общения более расплывчато. Для того чтобы его наладить, нужно наводить справки о том, кто из депутатов более открыт к сотрудничеству. Поскольку депутаты могут действовать независимо от органов ЗакСа, рабочие отношения с ними могут быть полезны для общественных организаций, чтобы действовать через запросы депутата, обращения, депутатскую инициативу. С другой стороны, когда идет неформальное общение, формальная переписка может быть уже менее эффективной. Чтобы обойти это препятствие, одна общественная организация может вести неформальное общение, а другая – направлять официальные запросы в ЗакС.

⁴ Обязательно должны подписываться фамилией, именем, отчеством и адресом, иначе не рассматриваются.

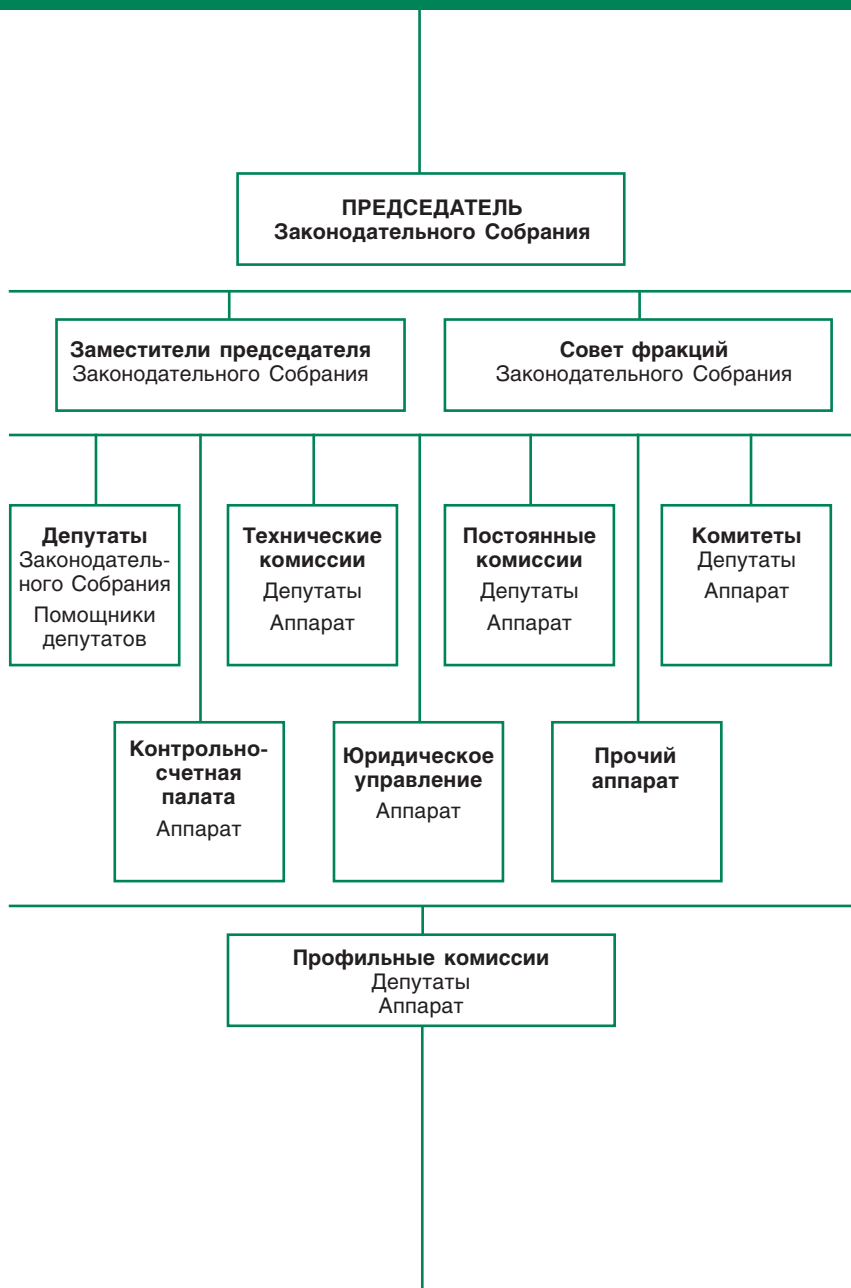
Системой письмооборота Законодательного Собрания нужно уметь пользоваться, соблюдая ряд правил:

- 1** Когда пишется письмо, его ход нужно «отслеживать». Если вы идете по формальному пути, и необходим официальный ответ, то нужно интересоваться судьбой письма. Через 2-3 дня после того, как письмо отправлено, позвоните в канцелярию и узнайте его номер, дату регистрации, куда оно направлено, и кто назначен исполнителем. Затем, в зависимости от срочности письма, через несколько дней или через одну-две недели можно звонить исполнителю и узнавать о том, когда будет ответ. Гораздо выше шансы быстро получить ответ на письмо, по поводу которого постоянно звонят.
- 2**
- 3** При написании официального письма нужно задавать конкретные вопросы, избегать риторики, высказываний на общие темы и ругани. Цели, поставленные в письме, должны быть реальными, например, не запрещение стро-

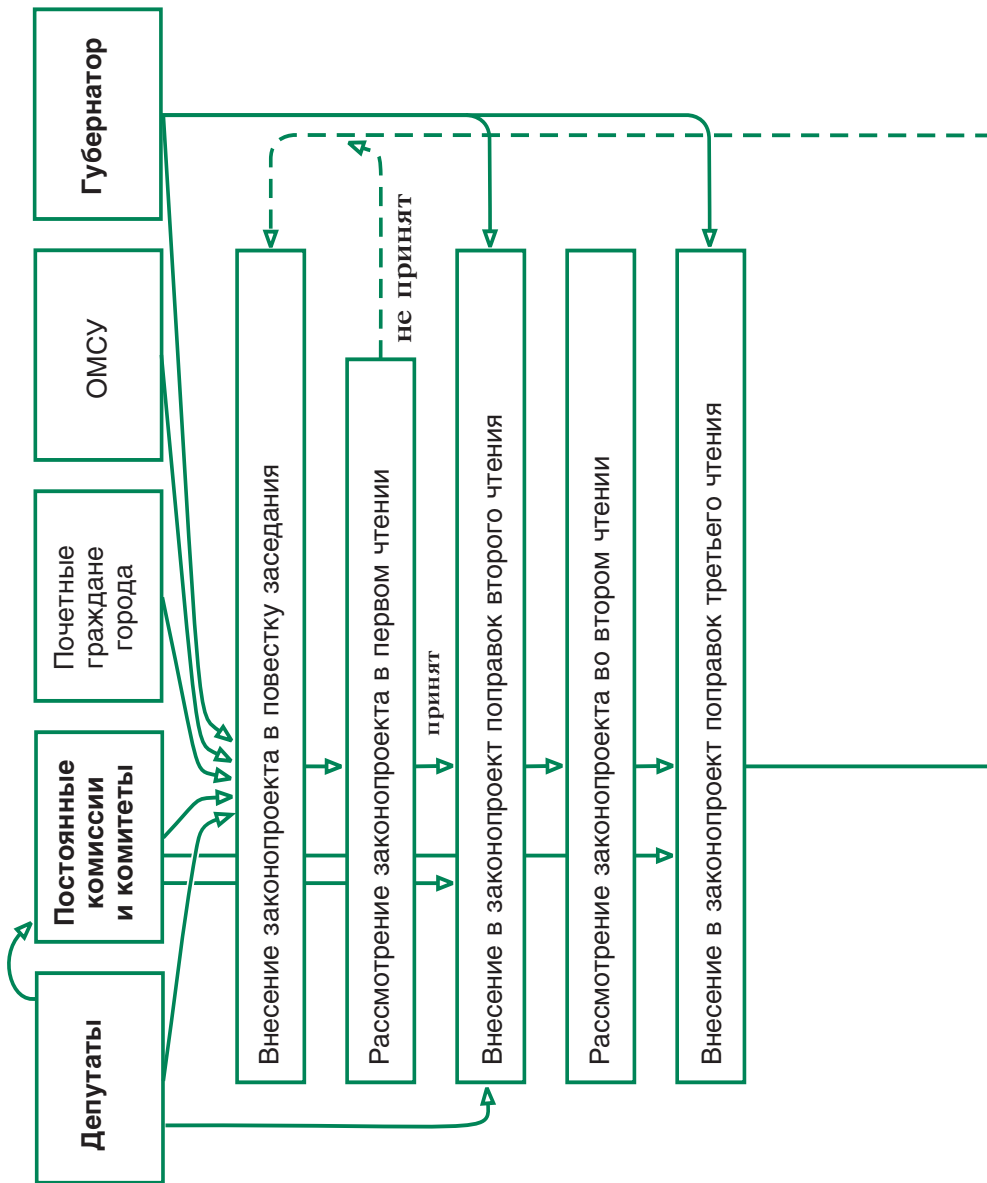
ительства, а необходимость проведения государственной экологической экспертизы этого проекта.

- 4** Если в формальной переписке нужен официальный ответ, то письмо направляется на имя Председателя ЗакСа. Если же речь идет о неформальном общении и уже налажен контакт с депутатом, его помощником, либо сотрудником аппарата, то можно направить письмо конкретному человеку. Оно будет задействовано тогда, когда в нем возникнет необходимость. Просьба будет более эффективной, если сделать часть работы самим. Например, если от депутата требуется направить депутатский запрос, то к письму может быть приложен проект этого запроса. Также можно «подсказывать» чиновнику мысли и готовые решения. Хорошо включать в письмо ссылки на федеральное законодательство, что сокращает время на поиск соответствующих законов чиновниками и подтверждает Вашу правоту в их глазах.

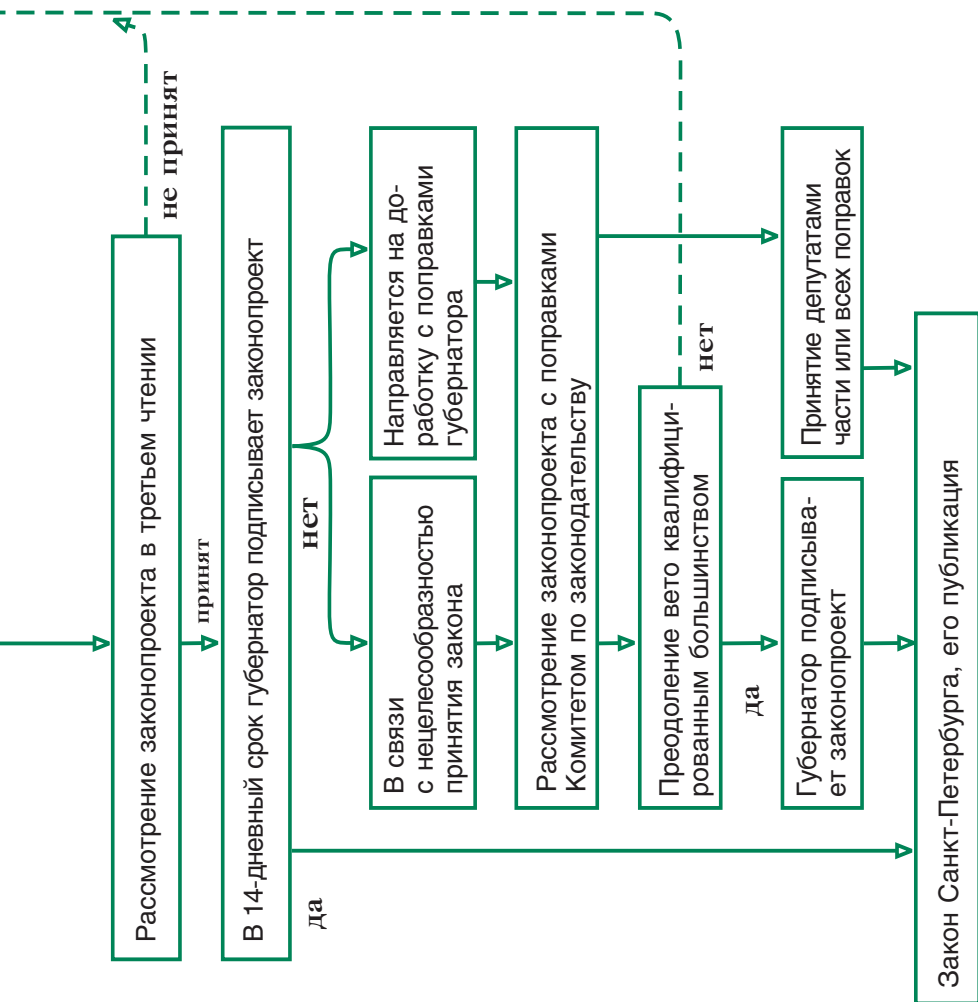
Структура законодательного собрания Санкт-Петербурга



Процедура принятия



законов Санкт-Петербурга



Что может и чего не может региональный закон

Ожидания общественных организаций и граждан от законодательства часто бывают завышенными. Кажется, что стоит принять закон о том «чтобы все было хорошо» – и жизнь немедленно улучшится. При такой установке, после значительных усилий, затраченных на лоббирование, разочарование неизбежно.

Препятствием на пути правоприменения могут быть факторы, напрямую не связанные с недостатками самого закона. Если общество считает, что закон не нужен (несправедлив, бессмыслен, неудобен и пр.), то все вовлеченные стороны – и власти, и граждане, и коммерческие, и некоммерческие организации – будут дружно нарушать его. Дело в том, что работает только тот закон, который в сути своей выражает общественное согласие.

Участие в разработке и экспертизе законопроектов – это возможность для активистов общественных организаций одновременно избавиться от иллюзий и научиться пользоваться правом, как инструментом. Однако участникам общественных обсуждений необходимо понимать изначальные ограничения, заложенные в самом инструменте закона, в особенности регионального. Поэтому мы систематизировали для удобства читателей с одной стороны, аспекты, которые могут быть регламентированы в региональном законе – «Возможности», с другой стороны – «Ограничения» для регионального законодательства. Кроме того, в конце статьи приведен перечень наиболее существенных и наиболее типичных недостатков законопроектов. Указанные проблемы могут помешать продвижению законопроекта, или привести впоследствии к тому, что закон не будет выполняться.

ВОЗМОЖНОСТИ

Закон может **установить определения** терминов и понятий, необходимых для однозначной трактовки норм и обязанностей.

Закон может **раскрывать** (конкретизировать) **права граждан**, определять механизмы их реализации, гарантии их соблюдения.

Закон может **распределять полномочия** между органами государственной власти субъекта Федерации (законодательная, исполнительная и судебная власти) и делегировать определенные полномочия органам местного самоуправления.

ОГРАНИЧЕНИЯ

- Определения не должны противоречить формулировкам, которые даны федеральным законодательством.
- Определения не должны повторять те, которые уже имеются в федеральном законодательстве.

- Новые права граждан не могут быть установлены законом субъекта Федерации.
- Не принято ссылаться на конкретные статьи федеральных законов, поскольку они могут изменяться.

- Распределение полномочий не должно противоречить общим принципам, установленным федеральным законодательством, Уставом СПб и действующими законами СПб.
- Передача полномочий муниципалитетам должна сопровождаться передачей им соответствующих бюджетных средств.



Александр Семенович КАРПОВ, директор Центра экспертиз «ЭКОМ»

	<ul style="list-style-type: none">● Не принято конкретизировать наименования органов исполнительной власти, на которые возлагается та или иная функция (в случае изменения наименования придется менять закон).● Желательно избегать дублирования функций.
Закон может делегировать определенные полномочия негосударственным субъектам (общественным объединениям, профсоюзам, учреждениям, почетным гражданам и т.д.).	<ul style="list-style-type: none">● Как правило, такое делегирование должно сопровождаться точным указанием на статус субъекта или какой-либо квалификационной процедурой.
Закон может устанавливать обязанности органов государственной власти Санкт-Петербурга, необходимые для обеспечения соблюдения прав граждан и выполнения задач государственного управления, в том числе обязанности по разработке подзаконных актов.	<ul style="list-style-type: none">● Устанавливаемые обязанности не должны дублировать те, которые уже установлены действующим федеральным или региональным законодательством.● Региональный закон не может устанавливать обязанности для федеральных органов власти.● Обязанности должны находиться в пределах полномочий органа власти.
Закон может устанавливать общие нормы и правила , обязательные для исполнения всеми гражданами.	<ul style="list-style-type: none">● Закон не может ограничивать права и свободы гражданина, установленные Конституцией, федеральными законами, за исключением оснований, также устанавливаемых федеральным законодательством.● Нормы и правила могут быть установлены только в пределах полномочий субъекта Федерации.
Закон может устанавливать нормы и обязанности для должностных лиц и организаций в том случае, если такая возможность предусмотрена федеральным законодательством.	<ul style="list-style-type: none">● Требования регионального законодательства во многих вопросах не распространяются на организации «федерального подчинения» - чья деятельность регулируется исключительно федеральными законами.



<p>Закон может устанавливать перечень правонарушений и их признаки, а также ответственность за нарушения.</p>	<ul style="list-style-type: none">● Региональный закон не может «переопределить» правонарушения, состав и признаки которых установлены федеральными законами.● Региональный закон не может устанавливать уголовную ответственность.● Из всех видов административной ответственности региональный закон может устанавливать только штрафы и предупреждения.
<p>Закон может устанавливать полномочия по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях.</p>	<ul style="list-style-type: none">● Требования закона не должны противоречить Кодексу административных правонарушений и действующему законодательству СПб.
<p>Закон может устанавливать механизмы и порядок финансирования функций, необходимых для выполнения закона.</p>	<ul style="list-style-type: none">● Требования закона не должны противоречить Бюджетному Кодексу и действующему законодательству СПб.
<p>Закон может устанавливать размеры обязательных платежей, налогов и налоговых льгот в пределах компетенции СПб.</p>	<ul style="list-style-type: none">● Требования закона не должны противоречить Налоговому Кодексу и действующему законодательству СПб.
<p>Закон может устанавливать порядок введения отдельных норм в действие, в том числе, увязанный с принятием других норм и законов.</p>	<ul style="list-style-type: none">● Обязательным условием вступления закона в силу является его публикация.

Какие недостатки регионального законопроекта являются наиболее существенными? (в порядке убывания значимости)

АБСОЛЮТНО НЕДОПУСТИМЫЕ

- 1 Противоречия с федеральным законодательством в части правовых определений, распределения полномочий, установленных норм и процедур, бюджетного процесса.
- 2 «Нарушение принципа разделения полномочий между РФ и субъектами»: чаще всего – попытка повторить в региональном законе то, что уже сказано в федеральном; или попытка «влезть» в федеральные полномочия, регулировать действия федеральных агентств или учреждений.
- 3 «Коррупциогенность» закона – большое количество решений, принимаемых чиновниками по правилам, которые они сами себе устанавливают (коррупциогенность должна быть доказана, только тогда это является сильным аргументом).
- 4 Неэффективность предлагаемой концепции правового регулирования в целом или неэффективность отдельных норм (например, установление множества дополнительных обязанностей и пр.; неэффективность должна быть доказана, только тогда это является сильным аргументом).
- 5 Ущемление, умаление прав человека, установленных в Конституции РФ и Международной декларации прав человека (законы Санкт-Петербурга могут только конкретизировать ограничения прав и свобод по основаниям, установленным федеральными законами)
- 6 «Увеличение налогового бремени» – введение новых обязательных платежей, сборов, налогов, а также другие действия, противоречащие принципам, которые устанавливает Налоговый Кодекс.

ВЫЗЫВАЮЩИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ В ХОДЕ ПРИНЯТИЯ

- 7 Недостаточность или противоречивость определений; использование терминов, не определенных в законе и допускающих многозначное толкование.
- 8 Внутренние противоречия между статьями закона.
- 9 Чрезмерно конкретное распределение функций между подразделениями исполнительной власти – с указанием точных наименований органов власти, порядка работы (следует различать требования к работе органов исполнительной власти и установление порядка их работы).
- 10 Возникновение бюджетных обязательств неопределенного размера.
- 11 Противоречия с Уставом города и действующим законодательством Петербурга (в этом случае необходимо вносить изменения в действующее законодательство).
- 12 Изменение ситуации в сфере налогообложения – изменение ставок налогов и льгот (требует очень тщательно прогноза последствий).

НЕЖЕЛАТЕЛЬНЫЕ

- 13 Декларативность положений закона – отсутствие механизмов реализации конкретных положений, отсутствие гарантий их реализации, ответственности и пр.
- 14 Повышение барьеров доступа к социальным услугам, оказываемым государством – бюрократизация процесса, введение дополнительных требований, ограничений (может стать сильным аргументом при грамотных ссылках на положения проводимой административной реформы).
- 15 «Рамочность» закона – большое количество отсылок к подзаконным актам, которые должны быть разработаны органами исполнительной власти, чтобы закон мог быть исполнен.

Опыт сотрудничества бизнес-ассоциации с органами власти

Лесопромышленная конфедерация Северо-Запада России была создана в 2002 году. Конфедерация является самостоятельным юридическим лицом – некоммерческой организацией со статусом некоммерческого партнерства. До этого в Российской Федерации не существовало структуры, объединяющей предприятия лесопромышленного комплекса в целом, в то время как в Северо-Западном округе сосредоточена и лесная промышленность, и перерабатывающие предприятия. Конфедерация объединяет все предприятия и организации, имеющие отношение к лесопромышленному комплексу, от целлюлозно-бумажных и перерабатывающих производств, компаний-поставщиков и производителей средств производства до научных учреждений и учебных заведений, которые готовят специалистов.

Одной из целей Лесопромышленной конфедерации является отстаивание интересов отрасли в целом и отдельных ее членов перед органами государственной власти. Достижение поставленных целей осуществляется, в числе прочего, посредством взаимодействия между предприятиями отрасли и государственными структурами (Правительством РФ, Федеральным собранием РФ, полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, органами государственной власти субъектов Федерации, и федеральными органами, курирующими лесопромышленный комплекс), участия в выработке стратегических решений по вопросам развития лесопромышленного комплекса.

Для того, чтобы этот орган был связующим между бизнесом и властью, было принято решение создать его при аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

Финансирование Лесопромышленной конфедерации осуществляется из

членских взносов. Штат конфедерации очень небольшой – два человека аппарата и аналитическая группа, обрабатывающая материалы Госкомстата, таможни, другие источники информации. Кроме того, по актуальным проблемам создаются рабочие группы из представителей заинтересованных членов Конфедерации; бюджет рабочей группы формируют заинтересованные предприятия. Это позволяет эффективно расходовать небольшой бюджет. В настоящее время работают группы по таким актуальным вопросам как биоэнергетика, домостроение, обучение (реформа высшего образования), лесная сертификация и стандартизация.

Широкий охват и большое число членов диктуют специфику работы партнерства. Так, невозможно опросить всех членов по поводу какой-либо проблемы. Поэтому для согласования позиции документ рассылается, собираются мнения и на их основе вырабатывается наиболее простое, взаимовыгодное и эффективное решение¹.

Современная система взаимодействия сложилась не сразу. Вначале было много встреч, на которых тратилось время, участники были недовольны. Сейчас связь осуществляется по мобильному телефону, а рабочие встречи созываются по конкретным направлениям. Работа во многом строится на доверии к Конфедерации. А доверие достигается за счет того, что мы оперативно реагируем на возникающие проблемы. Например, 16 мая 2005 года в Финляндии началась забастовка целлюлозно-бумажных предприятий, был локаут². 17-го у нас уже открылась

¹ Аналогичные проблемы возникают и у общественных организаций, и у граждан. Проблемы объединения большого числа участников можно обойти, создав рамочную ассоциацию, в рамках которой будут работать некоммерческие партнерства. – Прим.ред.

² ЛОКАУТ (англ. lock out, буквально – запереть дверь перед кем-либо), закрытие предприятий с целью оказания на работников экономического давления, предотвращения и подавления забастовок.



Денис Леонидович СОКОЛОВ, Исполнительный директор Лесопромышленной конфедерации Северо-Запада России

горячая линия, по которой любой промышленник мог позвонить и рассказать о своих проблемах и получить информацию о состоянии дел.

Для эффективной работы, в том числе на международном уровне, важны различные аспекты, в том числе и четкое название. Например, для того чтобы упростить сложное название – некоммерческое партнерство «Конфедерация объединений, предприятий и организаций лесопромышленного комплекса Северо-Запада России» в консалтинговой компании недавно был заказан ребрендинг и название поменяли на «Лесопромышленная конфедерация Северо-Запада России» (ЛПК СЗР). При этом было выявлено серьезное внутреннее препятствие для сотрудничества (в т.ч. для лоббирования общих интересов). Одним из основных черт лесопромышленников оказались закрытость и нежелание идти в общественные организации³.

НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Взаимодействие Лесопромышленной конфедерации с органами власти ведется в нескольких направлениях. Во-первых, осуществляется информационное обеспечение представительства Президента в СЗФО, в которое направляются все статистические данные и все результаты аналитики по лесному комплексу. Предоставление аналитических материалов для высоких чиновников является достаточно мощным рычагом воздействия.

Во-вторых, выстраиваются отношения с Государственной Думой. В основе сотрудничества лежит то, что депутаты являются узкими специалистами и нуждаются в связях с регионами и

структурами, которые могут предоставить материалы, анализ и оценку ситуации. В частности, для лоббирования интересов в Государственной Думе может оказаться полезным статус помощника депутата ГД. Этот же статус, в свою очередь, дает лучшие возможности для переговоров с чиновниками и получения информации.

Часто для решения текущих и стратегических вопросов устойчивого развития лесопромышленного комплекса, перед Конфедерацией стоит вопрос лоббирования изменений в нормативной документации.

В-третьих, существуют различные варианты работы с Правительством Российской Федерации. Это и обращения к территориальным структурам в области лесного хозяйства, и воздействие через торгово-промышленные палаты и пр. Также ведется сотрудничество с Федеральным агентством лесного хозяйства – ФАЛХ.

Наконец, возможно эффективное взаимодействие на надгосударственном уровне с международными организациями, например, с Международным Союзом Лесных и Бумажных Ассоциаций (ICFPA – International Council of Forest and Paper Associations⁴). Именно мы (Лесопромышленная конфедерация) представляем в этом авторитетнейшем сообществе Россию как крупнейший лесной регион. Как это может повлиять на органы государственной власти в стране? Например, в этом году был первый случай воздействия надгосударственной структуры на лесную политику страны: Комитет по правам человека при ООН запретил круп-

³ С другой стороны, как показывает опыт, чиновники предпочитают сотрудничать с «объединенным» лоббистом: «Вы бы как-нибудь разобрались между собой, чтобы от вас кто-то один выступал». – Прим.ред.

⁴ <http://www.icfpa.org/>



нейшей мировой компании «Стора Энсо» рубку леса в Лапландии за Полярным кругом. Местное население – саамы – обратились в ООН, где и было принято решение не в пользу лесопромышленников. Таким образом, вопросы, которые неразрешимы в рамках страны, можно решить через международные организации.

Работая в этих направлениях, Лесопромышленная конфедерация стремится наладить взаимодействие с любым органом власти – от муниципалитета до международных сообществ.

ЛОББИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ БИОЭНЕРГЕТИКИ: ДОСТИЖЕНИЯ И НЕУДАЧИ

Развитие биоэнергетики является одним из основных направлений работы Лесопромышленной конфедерации. В этой области Российская Федерация значительно отстает от западных стран. Развитие биоэнергетики позволит отрасли снизить экологические штрафы. При обращении к чиновникам потребовались планы деятельности, и было принято решение создать программу развития биоэнергетики на Северо-Западе. Однако Конфедерация столкнулась с тем, что научное сообщество не готово работать над таким документом. В связи с этим мы сами написали концепцию развития биоэнергетики. В дальнейшем планировалось лоббировать включение концепции в Федеральную целевую программу «Энергоэффективная экономика»⁵, в раздел по использованию торфа и биомассы.

Концепция была размещена в Интернете⁶, разослана всем заинтересованным сторонам, всем администрациям Северо-Запада, научным учреждениям. Их отзывы тоже помещены на сайте. Однако Федеральная целевая

программа была заморожена (но не закрыта). Необходимость развития биоэнергетики лоббировалась на разных уровнях. 16 марта 2006 г. на заседании Правительства обсуждалось выполнение пунктов Киотского протокола, и программа была разморожена на 2007-2010 гг. Несмотря на наше лоббирование и лоббирование государственных деятелей, Правительство поставило цель к 2010 г. довести долю возобновляемых источников (в том числе из биомассы) в энергетике всего лишь до 0,23%.

Для сравнения, в Швеции к 2010 г. эта доля планируется в 25%, за счет чего страна предполагает полностью отказаться от закупки углеводородного топлива. На северо-западе России ежегодно для получения электричества сжигается почти 8 800 тыс. тонн мазута и 5 700 тыс. тонн дизельного топлива. Если же перевести котельные на возобновляемые источники, то только в рамках механизмов Киотского протокола Северо-Запад может получать 400 млн. долларов ежегодно. Если прибавить экономию топлива, то экономия увеличится в 2-3 раза. К сожалению, не удалось добиться, чтобы в Федеральную целевую программу были включены такие далеко идущие цели.

Другое направление биоэнергетики – производство биосинтетического топлива, которое получается из биомассы. Биосинтетическое топливо используется в качестве добавки в бензин для получения более эффективного топлива для двигателей внутреннего

⁵ Федеральная целевая программа «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и перспективу до 2010 года была одобрена в 2001 году Правительством РФ. В программе есть раздел «Эффективное энергообеспечение регионов, в том числе северных и приравненных к ним территорий, на основе использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии и местных видов топлива».

⁶ <http://www.bioprogramma.ru/>

сгорания. В нашей стране аналогичные технологии были разработаны еще в советское время. На западе после роста цен на нефть производством биосинтетического топлива стали заниматься не только транснациональные корпорации, но и правительства. Например, в мае на севере Германии был запущен завод по производству дизельного топлива из древесных остатков. Эта немецкая компания будет закупать на Северо-Западе России около 5 млн. тонн порубочных остатков – сучьев, пней и пр.

Для продвижения вопросов биоэнергетики на государственном уровне Лесопромышленная конфедерация проводит конференции, семинары, направляет письма в органы власти (в Правительство и т.д.) о том, что эта технология востребована, что в России есть сырье и гидролизные производства, которые можно перевести на производство добавок к моторному топливу. В результате 24 ноября 2005 года было издано постановление Правительства РФ о создании рабочей группы по переводу гидролизных производств на присадки к моторному топливу. К сожалению, состав рабочей комиссии неудачный: около половины – из Минпромэнерго, часть – представители уполномоченных кругов, остальные – представители производителей алкогольных напитков. Они воспользовались ситуацией, чтобы уйти от акцизных сборов. Чтобы исправить ситуацию, мы направили письмо с просьбой включить в данную рабочую группу представителя целлюлозно-бумажного комбината, который имеет большой цех, на основе которого можно отрабатывать технологии и производить экспериментальные партии продукции. Из правительства пришел ответ о том, что нет оснований включать представителя ЦБК в состав рабочей группы. В настоящее время Лесопромышленная конфедерация добивается решения этого вопроса.

ЛОББИРОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В НОРМАТИВНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Для решения текущих и стратегических вопросов устойчивого развития лесопромышленного комплекса, наиболее часто перед Конфедерацией стоит вопрос лоббирования изменений в нормативной документации.

Очень важная область лоббирования изменений в нормативах – проблема контроля, в том числе радиационного и фитосанитарного. В этом направлении совместными усилиями членов Конфедерации и Правительства Ленинградской области удалось отстоять ряд вопросов. Так, в 1996 г. был принят ГОСТ по определению радиоактивности лесоматериалов и введены нормы радиоактивности лесоматериалов. Это было актуально после Чернобыльской катастрофы, потом про этот документ забыли. В 2000 г. появился новый документ – правила перевозки грузов по железной дороге. В начале 2005 г. на основании двух упомянутых документов железные дороги стали требовать сертификаты радиационного контроля у всех перевозок древесины на территории СЗФО. По смыслу это требование могло относиться только к нескольким лесхозам, территории которых могли быть загрязнены «чернобыльским следом». Для получения этого сертификата нужно отправить в лабораторию по 3 кг опилок с каждого вагона. Получение заключения лаборатории занимает несколько дней. Чтобы избежать этой процедуры, все лесхозы были обследованы с помощью научных институтов и официально выведены из списка территорий, подверженных радиоактивному заражению. На основании результатов обследования была достигнута договоренность с железными дорогами о неприменении данного требования⁷. В настоящее время через Комитет по стандартам делаются попытки отмены ГОСТа. Аналогичная ситуация сложилась и с фитосанитарным контролем.

То, что представители лесопромышленного комплекса не участвуют в разработке и принятии решений, приводит к их низкому качеству. Так, в соответствии с проектом Федеральной целевой программы по развитию глубокой переработки древесины на период до 2015 года, предстоит построить шесть целлюлозно-бумажных комбинатов. Но никто не проводил экспертизу этой Програм-

Решения, принятые без участия представителей лесопромышленного комплекса, нередко на практике оказываются неэффективными.

мы, которая была написана без консультаций с представителями лесопромышленного комплекса и с представителями научных учреждений. В результате, Программа невыполнима, так как для ЦБК отсутствует дорогостоящая инфраструктура, которую никто не готов финансировать. Не были проведены и исследования рынка сбыта бумаги, производимой на проектируемых ЦБК (в то время как внутреннее потребление невелико). Аналогичная ситуация сложилась с Федеральной целевой программой «Деревянное домостроение», при разработке которой не была учтена стоимость инфраструктуры домов.

⁷ В данном случае свою роль сыграл тот факт, что Конфедерация расположена в здании рядом с Полномочным представительством Президента РФ в СЗФО. У Полпредства был арендован кабинет, на рабочую встречу пригласили руководителя территориального Агентства Лесного Хозяйства, главного санитарного врача, представителя железных дорог. Поскольку процесс получения сертификатов не был регламентирован, то удалось достичь договоренности о моратории.

www.zakon.ecom-info.spb.ru

Интернет-платформа для коллективной работы над документами


Система коллективной работы с документами

Ввод пользователей

Пользователь:

Пароль:

Вход

Забыли пароль?

Регистрация

- ✖ Работа с обсуждаемыми документами
- ✖ Показать все документы
- ✖ Правила пользования

Список на сайте обсуждается следующие документы:

Предложения по внесению изменений в законодательство Санкт-Петербурга по во... (Посмотреть структуру документа)

Администратор проекта: [id5](#) | Статус: Обсуждаемый | (Количество статей: 6)

Данные предложения рассматриваются как совместный проект Движения гражданских инициатив, Центра экспертизы "ЭКОМ" на переговоры с органами власти, с разработкой программы работы по выявлению отставя в Петербурге

Байлин Е.А., Карлов А.С.

Количество поправок: 1 | Дата закрытия: 10.03.2006 01:30 | [Список разработок](#) | [Показать текст проекта](#)

О зелёных насаждениях общего пользования Санкт-Петербурга (Посмотреть структуру документа)

Администратор проекта: [id4](#) | Статус: Обсуждаемый | (Количество статей: 31)

Настоящий закон должен быть установлен-перенесены зеленые насаждения общего пользования на территории Петербурга. Кроме текстовой части (которая размещена для обсуждения), закон будет содержать приложения - более 2000 тысяч описаний участков ЭКОП с названиями, графическим описанием границ, данными и площадями.

Артемюков Д.В., Карлов А.С., Омеров А.М.

Количество поправок: 0 | Дата закрытия: 25.05.2006 23:50 | [Список разработок](#) | [Показать текст проекта](#)

Положение о порядке организации и регламенте проведения конференции граждан (Посмотреть структуру документа)

Администратор проекта: [id4](#) | Статус: Обсуждаемый | (Количество статей: 17)

В основе концепции гражданской конференции положена идея прямого участия граждан в управлении. За основу мы взяли процедуры "конференций по достижению консенсуса", применяемые в странах Западной Европы, и "Традиционные жюри", используемые в США. Подробнее об этих технологиях можно прочесть на сайте ЭКОМ в разделе "Гражданские конференции".

Артемюков Д.В., Карлов А.С.


Количество поправок: 2 | Дата закрытия: 31.05.2006 17:20 | [Список разработок](#) | [Показать текст проекта](#)

Данный сайт создан при финансовой поддержке Комиссии Европейского Сообщества через АНО "Российский региональный экологический центр"



Copyright ©2004 ЭКОМ. Все права защищены.

Реже встречаться, больше сотрудничать!


Система коллективной работы с документами

Мой профиль

Изменить профиль

Выход

Сообщения

Работа с обсуждаемыми документами

Показать все документы

Правила пользования

Список на сайте обсуждается следующие документы:

Положение о порядке организации и регламенте проведения конференции граждан 17 подзаголовков

Дата создания: 03.03.2006 17:31 | Автор: [id5](#) | Дата закрытия: 31.05.2006 17:20 | Администратор проекта: [id4](#)

История: Документ подготовлен в рамках проекта "Создание эффективной модели общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений на примере Пригородного района республики Коми, при поддержке Российского Регионального Экологического Центра. Его идея заключается в том, чтобы нормативно закрепить процедуру участия, наиболее подходящую для обсуждения сложных стратегических проблем


Концепция: В основе концепции гражданской конференции положена идея прямого участия граждан в управлении. За основу мы взяли процедуры "конференций по достижению консенсуса", применяемые в странах Западной Европы, и "Традиционные жюри", используемые в США. Подробнее об этих технологиях можно прочесть на сайте ЭКОМ в разделе "Гражданские конференции".

Авторы: Артемюков Д.В., Карлов А.С.

[Список разработок](#) | [Показать текст проекта](#) | [Создать статью](#)

#	Имя статьи	Пример статьи и имя документа	Пример только этой статьи	Создать новое
1	Правовая основа и порядок назначения конференций граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
2	Цели проведения конференций граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (1)
3	Общие принципы проведения конференций граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
4	Участники, организаторы, эксперты и наблюдатели конференции	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
5	Процедуры отбора участников конференции	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (1)
6	Работа экспертов конференции	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
7	Документы, представляемые для обсуждения на конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
8	Порядок информирования о проведении конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
9	Определение перечня вопросов, выносятся на обсуждение по теме конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
10	Порядок проведения конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
11	Регламент конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
12	Итоговые документы конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
13	Итоговые документы конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
14	Результаты конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
15	Финансирование конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
16	Приложение 1. Актита-приглашение потенциального участника конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)
17	Приложение 2. Примерная форма листа регистрации для составления списка наблюдателей конференции граждан	Посмотреть статью и весь документ	Посмотреть только эту статью	Создать поправку (0)

Данный сайт создан при финансовой поддержке Комиссии Европейского Сообщества через АНО "Российский региональный экологический центр"



Copyright ©2004 ЭКОМ. Все права защищены.

Законодательство с открытым кодом: технология публичной разработки проектов нормативных актов

Разработка законопроектов обычно считается уделом юристов-правоведов или чиновников из правительственных структур. А, собственно говоря, почему? Законы – это не более чем соглашения о совместном житье-бытье со-граждан, облеченные в специальную юридическую форму.

В чем суть создания документов общественного соглашения? Люди встречаются, договариваются, пишут соответствующий текст... Если оставить этот текст в «естественной» форме, скорее всего, получится меморандум или декларация о намерениях. Если придать ему определенную форму, получится договор, коллективное соглашение. Если же придать иной юридический формат – получится

проект нормативного документа местного или регионального уровня. При всем уважении к форме, главным, однако, является соответствие текста ожиданиям, потребностям и возможностям участников этого соглашения.

Центр экспертиз ЭКОМ представляет «место для встречи» людей, заинтересованных в разработке различных вариантов общественного договора – Интернет-платформу для коллективной работы над документами. Платформа ориентирована на редактирование структурированных текстов, работу с поправками, комментариями и обоснованиями. Цель презентации – познакомить потенциальных пользователей с технологией публичного процесса создания документа.

Что такое «Интернет-платформа» и зачем она нужна?

КРАТКАЯ ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ПЛАТФОРМЫ

ЭКОМ впервые столкнулся с проблемой общественного обсуждения проектов нормативных актов в 1998 году. С тех пор эксперты Центра участвовали в общественных обсуждениях в Законодательном Собрании, в депутатских слушаниях Государственной Думы, сами организовывали общественные дискуссии по различным проектам. Опыт показал, что обсуждать проекты нормативно-правовых актов в формате обычной дискуссии очень сложно и малопродуктивно. Такое обсуждение годится на стадии разработки концепции, но работа над конкретными формулировками должна носить большую строгость и четкость, которую невозможно соблюсти в дискуссии. Кроме того, существует сложность, связанная с привлечением всех заинтересованных: их выявление, согласование с

ними времени и формы работы, обеспечение их необходимой информацией и т.д. В результате большинство нормативных правовых актов представляет собой труд небольших экспертных групп, в которых принцип общественного участия реализуется слабо.

В 2004 году нами была поставлена цель: создать возможность для более эффективного обсуждения проектов нормативных актов. В рамках проекта «Создание эффективной технологии общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений на примере Прилузского района республики Коми» при поддержке Российского регионального экологического центра было выделено финансирование на эти цели. Исходная идея состояла в том, чтобы обеспечить возможности дистанционной работы экспертов именно над законопроектами, однако уже сейчас видятся большой потенциал, который открывает такая система.



Дмитрий Владимирович АФИНОГЕНОВ, эксперт Центра экспертиз «ЭКОМ»

Интернет-платформа для обсуждения нормативных актов может стать инструментом, который позволит преодолеть трудности, связанные с созданием структурированных документов, и сделать участие всех заинтересованных лиц – вне зависимости от места их проживания, – реальным и продуктивным.

ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ

Платформа позволяет неограниченному числу пользователей работать над структурированными документами. У пользователей может быть 3 статуса – «гость», «редактор» и «администратор». Пользователи регистрируются под реальными именами: это повышает ответственность, и позволяет поддерживать относительный порядок.

Документы имеют «матрешечную» структуру (в основной документ вкладываются «главы», в главы – «подглавы», и т.д.), что позволяет их гибко расширять. Каждая «глава» может иметь несколько версий, которые именуются «правками». Структуру документа создает администратор проекта. Пользователи-редакторы предлагают правки. Администратор отвечает за окончательную компоновку документа – то есть выбор наиболее удачных правок.

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ

Исходно Интернет-платформа разрабатывалась под работу с проектами нормативных документов. Но аналогичные действия подразумеваются и в процессе работы над всевозможными проектами деклараций, открытых писем и др. Очень часто участники какого-

либо совещания не успевают закончить работу над общей резолюцией. Теперь есть возможность продолжить редактирование в режиме он-лайн.

Также изначально планировалось, что Интернет-платформа будет служить для работы с проектами Центра экспертиз ЭКОМ. Но потом мы задали вопрос – почему только для наших проектов? Почему не предложить эту площадку для работы над поправками в Лесной кодекс, например? Почему не вывешивать некоторые проекты, внесенные в Законодательное Собрание, по которым мы хотим внести собственные («народные») поправки?

Интернет-платформа ЭКОМ доступна всем организациям, желающим готовить проекты нормативных актов и других документов в открытом не ограниченном расстояниями диалоге с обществом.

КРУГ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

Интернет-платформа представляет собой новую услугу, которая предлагается, в первую очередь, неправительственному сообществу. Причем это т.н. participatory service, то есть услуга, предполагающая участие в ней заинтересованных сторон, что находится полностью в рамках миссии нашей организации. Платформа представляет собой доступный (благодаря Интернет-технологии) способ вовлечения людей в разработку законодательства, причем с возможностью наблюдать юридическую «кухню» и повышать квалификацию.

Мы надеемся, что у сайта появится определенный круг экспертов (виртуальная рабочая группа), с одной стороны, и заказчиков, то есть тех, кто захочет использовать площадку для своих проектов, с другой стороны.



ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ

Есть ли другие средства для решения аналогичных задач? Есть, но они не лишены недостатков:

очные рабочие группы

Дороги, их работу трудно координировать, возникает неразбериха с редакциями документов.

обмен документами по электронной почте

Дешево, но возникают сложности с множественными правками и изменениями структуры.

использование стандартных программных средств и платформ – Microsoft Office Meeting и пр.

Это платные сервисы; они малоизвестны в России, широко не используются, возможно, не приспособлены для работы с такого рода документами, адаптация требует обращения к разработчику.

Википедия и сайты, построенные на аналогичной программной основе

Трудно поддерживать структуру документа.

По сравнению с этими альтернативами, у платформы, разрабатываемой ЭКОМ, есть следующие потенциальные достоинства:

- специальный инструментарий редактирования структурированных и связанных документов;

- возможны специальные встроенные средства для поощрения экспертов и работы с ними (например, рост «статуса» эксперта в зависимости от количества принятых поправок). В перспективе таким образом можно определять личный вклад в конкретный проект и вознаграждение. Также все это может быть интересно для студентов и аспирантов как средство карьерного роста;

- подготовка документа на базе Интернет-платформы означает открытость процесса разработки документа. Про документ, который разрабатывался на данной платформе, нельзя будет сказать, что он готовился «в кулуарах». Тем более, у сайта будет своя «профессиональная» аудитория;

- платформа дает возможность собирать статистику по чтениям, поправкам и комментариям;

- Интернет-платформа может стать базой для сотрудничества с государственными органами власти.

ВАШИ ВОЗМОЖНОСТИ

Узнать:

- о том, какие проекты обсуждаются и обсуждались ранее;

- о степени общественного интереса к конкретному законопроекту или другому документу;

- об экспертах и неэкспертах, заинтересованных в том или ином вопросе;

- о профессиональных возможностях того или иного эксперта;

- использовать готовые проекты в качестве модельных.

Участствовать в подготовке законов и других документов (деклараций, меморандумов, резолюций, открытых писем, обращений и т.п.):

- внести правки в проект документа;

- инициировать свой проект;

- предложить для обсуждения проект документа;

- выразить свое согласие (поддержку) версии проекта.

Получить актуальные знания и навыки:

- узнать о том, как создаются законы и другие документы;

- разобаться в основных структурных элементах законов и других документов;
- узнать требования к оформлению различных документов;
- освоить приемы юридической техники.

Способствовать своему карьерному росту:

- зарекомендовать себя в кругу экспертов;
- повысить и отточить свои профессиональные навыки;
- получить опыт законопроектной работы;
- стать известным среди потенциальных заказчиков проектов документов;
- получить соответствующий рейтинг эксперта и статус соавтора проекта.

РУКОВОДСТВО ПОЛЬЗОВАТЕЛЯ ИНТЕРНЕТ-ПЛАТФОРМОЙ

1 Получение информации на сайте

Для того, чтобы **просматривать на сайте проекты документов и результаты работы с ними**, необходимо только войти на сайт по адресу www.zakon.ecom-info.spb.ru. Правами просмотра обладает любой пользователь Интернет.

- Чтобы узнать о том, **какие проекты обсуждаются**, нужно выбрать ссылку «Работа с обсуждаемыми проектами» и пролистать список справа. В нем приведена информация по каждому проекту: название проекта, его авторы и другая информация. Кроме того, поле каждого проекта содержит ряд полезных ссылок. Чтобы увидеть все проекты, которые когда-либо рассматривались, нужно выбрать ссылку «Показать все документы».
- Чтобы узнать **о степени общественного интереса** к конкретному законопроекту или другому документу, можно посмотреть количество редакто-

ров, принявших участие в работе над проектом (по ссылке «Список редакторов»). Таким же образом можно **узнать об экспертах и пользователях**, которые выразили заинтересованность в том или ином вопросе.

- Чтобы узнать **о профессиональных возможностях того или иного эксперта**, можно посмотреть количество поправок, предложенных данным экспертом (по ссылке «Список редакторов» и далее – выбрать нужного эксперта), а также посмотреть содержание этих поправок (по ссылке «Показать текст проекта»).

- Чтобы **использовать готовые проекты в качестве модельных** их нужно скопировать, а для этого нужно вывести страничку с текстом проекта (по ссылке «Показать текст проекта») и нажать значок принтера.

2 Участие в подготовке законов и других документов (деклараций, меморандумов, резолюций, открытых писем, обращений и т.п.)

Для того чтобы иметь возможность работать над проектами документов, необходимо **зарегистрироваться в качестве пользователя** сайта. Для этого необходимо:

- войти на сайт по адресу www.zakon.ecom-info.spb.ru;
- в разделе «Вход пользователей» выбрать «Регистрация»;
- на странице регистрации прочтите условия пользования сайтом. Если вы с ними согласны, то заполните регистрационный лист;
- после того, как вы зарегистрировались, вы становитесь пользователем сайта. У вас появляется своя страничка на сайте, на которой представлена информация о вас, которую вы внесли в регистрационную форму. Вы можете посмотреть эту страничку,

нажав ссылку «*Мой профиль*». Вы также можете ее изменить, нажав ссылку «*Изменить профиль*».

Теперь вы можете **внести правки в проект документа**. Для этого вам необходимо нажать ссылку «*Работа с обсуждаемыми документами*» и выбрать тот, что вас интересует (нажать на заголовок). Появится страничка с таблицей статей, каждую из которых можно посмотреть отдельно или вместе с дочерними статьями, а также создать для этой статьи поправку (ссылка в таблице или прямо из текста статьи). При создании поправки вы видите страничку, на которой дано название статьи (его тоже можно править) и ее прежний текст. Текст разбит на две части для удобства работы. Вам предлагается как править сам текст, так и оставить свои комментарии для администратора проекта по поводу вашей поправки (вставить, заменить существующий текст и др.). Вам также предлагается присвоить вашей поправке вес – это численное значение, в соответствии с которым исправленная статья может быть перемещена выше или ниже в тексте (первая статья имеет вес 10, вторая 20 и т.д.). После того, как вы создали поправку и нажали кнопку «*Отправить*», ваша поправка появляется в таблице статей и в тексте документа.

Если Ваша поправка будет принята администратором, Ваш ранг в системе повышается.

Вы также можете выразить свою поддержку (или наоборот) любой версии проекта или его части, оставив свой комментарий.

Чтобы **инициировать свой проект или предложить для обсуждения проект какого-либо документа** необходимо связаться с администратором сайта¹ и договориться, каким образом и на каких условиях этот проект будет размещен на сайте. После его размещения работа с ним осуществляется также как с любым другим проектом.

Брошюра издана
при поддержке программы Европейского Союза TACIS
и распространяется бесплатно.

Электронная версия доступна на сайте Центра экспертиз ЭКОМ
www.ecom-info.spb.ru

© Центр экспертиз ЭКОМ
Санкт-Петербургского общества Естествоиспытателей