

2.5 Технология внесения законодательных инициатив

Согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях» НКО – «это свободное (добровольное) объединение граждан (физических лиц) или организаций (юридических лиц) на основе общности интересов для реализации общих целей, созданное по их собственной инициативе».

НКО являются активным участником общественных отношений в той или иной областях (культура, правозащита, экология, поддержка инвалидов, защита интересов молодежи, детей и во многих других сферах), включая бюджетную сферу.

В свою очередь, сами общественные отношения нуждаются в правовом регулировании. Такое регулирование осуществляется с использованием системы правовых актов: международных, федеральных, региональных и муниципальных.¹

Серьезная проблема для НКО (независимо от их организационно-правовой формы): как грамотно войти в качестве участника в **правотворческий процесс**, частью которого является **бюджетный процесс**?

Применительно к тем НКО, которые участвуют в реализации социальной технологии «Прозрачный бюджет» и имеют специфические – «бюджетные» – устремления, можно предложить упрощённую **группировку (классификацию) интересов НКО в правотворческом процессе**:

- **интерес в получении бюджетных денег** для осуществления уставной деятельности НКО;
- **интерес в получении регионального или муниципального заказов** (на оказание услуг, выполнение работ, поставку товара), исполняемого НКО;
- **интерес в перераспределении бюджетных расходов** (например, в пользу «курируемой» НКО социальной группы);
- **интерес в получении налоговых льгот или иных преференций** (например, при определении размера арендной платы за занимаемые НКО помещения);
- **интерес в правовых актах**, обеспечивающих НКО доступ к участию в управлении территорией (обеспечивающие общественное участие);
- **интерес к процессу как к таковому** (в образовательных и научных целях).

Особенности правотворчества

Правотворческий процесс – это урегулированный нормативными правовыми актами и имеющий своей целью установление, изменение или отмену нормы (норм) права порядок осуществления правотворческой деятельности, включающий (укрупнённо) следующие этапы:

- анализ общественных отношений;
- формирование идеи;
- подготовка проекта нормативного правового акта;
- внесение проекта в правотворческий орган (или вынесение на референдум);
- рассмотрение проекта;

- принятие проекта (как правило, в нескольких чтениях);
- подписание принятого правового акта;
- опубликование (и последующее вступление в силу правового акта).

Например, в процедуре подготовки проектов законов можно выделить следующие **стадии**²:

- формирование идеи законопроекта;
- создание рабочей группы;
- работа над текстом законопроекта;
- апробация и экспертиза подготовленного законопроекта;
- подготовка сопроводительных документов;
- работа над законопроектом в ходе законодательного процесса.

Участие НКО в правотворческом процессе

Правотворческий процесс складывается из нескольких стадий, поэтому при принятии решения об участии в правотворческом процессе необходимо рассмотреть как минимум два аспекта:

- 1) на какой стадии законотворческого процесса могут принимать участие НКО?
- 2) каким образом отдельная НКО может принять участие в законотворческом процессе?

Отдельной НКО трудно участвовать в процессе «от А до Я». Во-первых, это невозможно в силу специфики отдельных стадий нормотворческого процесса. Во-вторых, – нерационально по временным, и иным интеллектуальным затратам.

Однако все НКО вне зависимости от организационно-правовой формы и поставленных задач (заявленных целей) могут участвовать в нормотворческом процессе на основании:

- закона (например, общественная экологическая экспертиза в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе»);
- делегированных от отдельных групп граждан полномочий (лоббирование).

Соответственно и правотворческая инициатива может быть:

- официальной (**обязательной** для рассмотрения);
- неформальной (и в этом случае **необязательной** для рассмотрения).

Субъектами правотворческой инициативы чаще всего являются органы власти или их представители. Реже предусматривается право общественных объединений, населения, органов территориального общественного самоуправления на участие в правотворческом процессе.

Поэтому перед тем, как начать своё «законотворческое путешествие», в том числе «на пути» общественного участия в бюджетном процессе заинтересованная НКО должна для себя решить, по какому пути она пойдет: по официальному или по неформальному.

Круг субъектов, обладающих правом официальной правотворческой инициативой, как правило, определяется конституциями (уставами) субъектов

РФ, уставами муниципальных образований, но иногда и иными нормативными актами (например, регламентами соответствующих представительных органов).³

Поэтому, приступая к реализации технологии внесения законодательных инициатив, необходимо уточнить, закон данного субъекта РФ предусматривает ли закрепление за субъектом правотворческой инициативы права поручить или заказать на договорной основе подготовку первоначального или альтернативных проектов нормативных правовых актов общественным организациям.⁴

Так, например, статья 44 областного закона «**О правовых актах в Свердловской области**» предусматривает внесение законопроектов в порядке **народной законодательной инициативы**, которая осуществляется посредством внесения в Областную Думу законопроекта, в поддержку внесения которого выступает **не менее десяти тысяч граждан**, проживающих на территории области и обладающих избирательным правом.

Особый интерес представляет глава 8 Закона Краснодарского края «**О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края**» – «**Лоббизм в правотворчестве края**», которая не только определяет лоббизм как «*деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве*», но определяет также порядок осуществления лоббистской деятельности в правотворческих органах края и порядок аккредитации *официального представителя общественного объединения при правотворческом органе края*.

НКО должны добиваться официального права, в противном случае они вынуждены реализовать правотворческие инициативы через депутатов.

Порядок осуществления **нормотворческого (правотворческого) процесса** в муниципальном образовании должен устанавливаться в Уставе муниципального образования, регламенте представительного (и исполнительного!) органа МСУ. Уставом может быть предусмотрено участие в нормотворческом процессе НКО.

¹ В данном разделе рассматриваются только две «нижние» из вышеназванных уровней и те нормативные правовые акты, которые принимают (в форме законов, постановлений, решений) представительные (законодательные) органы субъектов Федерации и/или органы МСУ.

В основу положена гипотеза схожести (вплоть до полной идентичности) процесса принятия правовых актов представительными органами. Тем более что последние изменения в федеральном законодательстве, касающиеся организации власти в регионах и муниципальных образованиях, вполне подтверждают эту гипотезу. В связи с этим термины «законотворческий» («законодательный») и «нормотворческий» применительно к данному разделу считаются равнозначными.

Правовое регулирование осуществляют и органы исполнительной власти. Но это – отдельная тема. Как и проблема «прозрачности» деятельности властных структур вообще

² Законодательная техника. Научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова – М., 2000. – с.59

³ Шугрина Е.С. Техника юридического письма. – М.: Издательство «Дело», 2001. – С.43

⁴ См., например: ст.24 Закона Республики Адыгея «**О нормативных и иных правовых актах**»; ст.18 Закона Краснодарского края «**О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края**» и др.