



Аналитическое  
управление  
Аппарата Совета  
Федерации

---

## АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 38 (591)

Материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации»

МОСКВА • 2015

*Взаимодействие с субъектами Российской Федерации является приоритетом для палаты регионов. Особенно важны контакты между аппаратами Совета Федерации и региональных парламентов. Одной из форм такого взаимодействия является проведение ежегодных семинаров-совещаний руководителей различных служб аппаратов законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: правовых, информационных, аналитических и др. В марте 2015 г. состоялось очередное заседание ежегодного семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации».*

*Проблематика повышения эффективности подготовки и продвижения региональных законодательных инициатив на федеральном уровне стоит на повестке дня не первый год. Для ее преодоления палатами Федерального Собрания предпринимаются определенные усилия. Однако до окончательного решения проблемы еще далеко. На закрытии весенней сессии 2015 г. Председатель Совета Федерации отметила: «Нам стоит подумать о дополнительных мерах по повышению эффективности сопровождения региональных инициатив в рамках законодательного процесса. Это задача и Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, такую задачу я ставила нашему Правовому управлению». При этом Председатель палаты не исключила необходимость корректировки Регламента Совета Федерации.*

*В Регламент Государственной Думы были внесены соответствующие изменения<sup>1</sup>, которые предусматривают, что при рассмотрении внесенного региональными парламентариями законопроекта ответственный комитет Думы должен обязательно учитывать результаты рассмотрения этого проекта в Совете законодателей. Регламент Совета Федерации дополнен новой нормой<sup>2</sup> следующего содержания: «Комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение законопроекта в Совете Федерации, при подготовке отзыва на законопроект принимает во внимание отзывы других комитетов Совета Федерации, а в случае рассмотрения законопроекта, внесенного законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, результаты рассмотрения указанного законопроекта в Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, направленные в Совет Федерации».*

*Настоящий Аналитический вестник посвящен обобщению опыта сотрудничества с аналитическими службами региональных парламентов по вопросу о повышении эффективности подготовки региональных законодательных инициатив и может быть полезен как для анализа обсуждаемых проблем, так и при планировании новых мероприятий.*

---

<sup>1</sup> Постановлением Государственной Думы от 16 июня 2015 г. № 6859-6 внесены изменения в Регламент Государственной Думы (часть 1<sup>1</sup> статьи 111).

<sup>2</sup> Постановлением Совета Федерации от 21 октября 2015 г. № 389-СФ внесены изменения в Регламент Совета Федерации (часть 1<sup>1</sup> статьи 27).

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Программа семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации».....	3
2. Стенограмма семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации».....	5
Л.А. Щербаков, первый заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации .....	5
А.Г. Сомова, начальник Контрольно-аналитического управления Законодательного Собрания Владимирской области .....	7
П.А. Кучеренко, руководитель Аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству .....	15
Е.В. Першин, заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации .....	17
А.В. Чекмарев, начальник Правового управления администрации Тамбовской области.....	27
О.В. Байдина, заместитель начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации – начальник отдела сопровождения законодательных инициатив субъектов Российской Федерации.....	28
Ю.В. Агибалов, заместитель губернатора Воронежской области.....	38
О.А. Митрова, начальник отдела по правовому обеспечению вопросов социального блока и учетно-аналитической работе Государственно-правового управления Костромской областной Думы .....	42
Л.И. Петровичева, заместитель начальника Правового управления Аппарата Тульской областной Думы .....	46
3. Рекомендации семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации» .....	52

## ПРОГРАММА

**семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов  
законодательных (представительных) и исполнительных органов  
государственной власти субъектов Российской Федерации на тему  
«Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных  
инициатив в субъектах Российской Федерации»**

**Дата проведения** 17 марта 2015 г.

**Место проведения** Москва, ул. Б. Дмитровка, д. 26,  
комн. 700

**Начало заседания** 10.00

### Вступительное слово:

**ЩЕРБАКОВ** Первый заместитель Руководителя Аппарата  
**Лев Андреевич** Совета Федерации

### Выступления (до 10 мин.):

**СОМОВА** Начальник Контрольно-аналитического  
**Алена Геннадьевна** управления Законодательного Собрания  
Владимирской области

**КУЧЕРЕНКО** Руководитель Аппарата Комитета Совета  
**Петр Александрович** Федерации по конституционному  
законодательству и государственному  
строительству

**ПЕРШИН** Заместитель начальника Аналитического  
**Евгений Владимирович** управления Аппарата Совета Федерации

**ЧЕКМАРЕВ** Начальник Правового управления  
**Алексей Валерьевич** Администрации Тамбовской области

**БАЙДИНА** Заместитель начальника Правового управления  
**Ольга Валерьевна** Аппарата Совета Федерации - начальник отдела  
сопровождения законодательных инициатив

**АГИБАЛОВ**  
**Юрий Владимирович**

Заместитель губернатора Воронежской области

**МИТРОВА**  
**Ольга Анатольевна**

Начальник отдела по правовому обеспечению вопросов социального блока и учетно-аналитической работе Государственно-правового управления Костромской областной Думы

**ПЕТРОВИЧЕВА**  
**Людмила Михайловна**

Заместитель начальника Правового управления аппарата Тульской областной Думы

**Дискуссия (до 5 мин.)**

## СТЕНОГРАММА

**семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации»**

**Л.А. ЩЕРБАКОВ**

*Первый заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации*

Уважаемые коллеги, доброе утро!

Сегодня в Совете Федерации мы проводим семинар-совещание руководителей аналитических служб аппаратов региональных законодательных и исполнительных органов власти. Это очень хорошо, что проведение таких семинаров стало уже традицией. Этот семинар ежегодно проводится с 2009 года. В нынешнем году заседания семинара проводятся в течение двух дней на трех площадках. Вчера площадкой была Государственная Дума. Сегодня семинар проводится на площадке Совета Федерации, и во второй половине дня он будет проводиться в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации.

Также очень разнообразна тематика семинара. В Государственной Думе вы рассмотрели вчера тему «Отчет о состоянии российского законодательства и внедрение прикладных программ государственной автоматизированной системы «Законотворчество». Также была рассмотрена тема специализированных информационных систем для мониторинга развития регионов России.

Главной темой нашего семинара является улучшение координации работы аналитических служб федеральных и региональных органов власти, повышение эффективности законодательного обеспечения государственной социально-экономической политики. В Совете Федерации мы проводим семинар на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах

Российской Федерации». Выбор этой темы не случаен. Валентина Ивановна Матвиенко в своем выступлении на встрече с работниками Аппарата (такие встречи Валентина Ивановна проводит ежегодно) указала на необходимость проведения более системной и результативной работы с законопроектами субъектов, чтобы больше законодательных инициатив регионов доходило до стадии принятия федеральных законов. Если мы возьмем цифры, то на 12 июня 2014 г. в Государственную Думу после рассмотрения в Совете законодателей было внесено около 50 законопроектов. Из них только два законопроекта были приняты в качестве федеральных законов, 13 законопроектов было отклонено, 29 законопроектов находятся на рассмотрении в Государственной Думе. То есть мы должны подумать над темой повышения качества подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации.

Я надеюсь, что в ходе нашего сегодняшнего семинара прозвучат идеи о том, как лучше развивать наше взаимодействие. Мы готовы поделиться с вами наработками и планами и рассчитываем, что услышим и сможем обсудить ваши предложения.

А сейчас я хочу предоставить слово заместителю начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Першину Евгению Владимировичу.

**Е.В. ПЕРШИН**

*Заместитель начальника Аналитического управления Аппарата  
Совета Федерации*

Хочу сказать, что мы прямо восприняли предложение Валентины Ивановны Матвиенко о том, что надо искать пути выхода из сложившегося положения. Действительно, этой проблеме уже много лет. Я помню, как она начинала рассматриваться еще в Думе, это был 1996 год, когда первый

семинар был организован Селезневым (Геннадием Николаевичем)<sup>3</sup> в регионах и именно по этой теме. И, казалось бы, что нового с 1996 года можно сказать по этой теме? Я знаю, что некоторые наши коллеги сегодня даже отказывались выступать, потому что – а что еще говорить, все сказано. Примерно, как про любовь: и Омар Хайям сказал, и Владимир Владимирович Маяковский сказал, вроде бы здесь говорить нечего. Хотя на самом деле это не так.

И когда мы стали рассуждать, думать о том, какие могут быть предложения, какие наработки, мы еще раз уверились в мысли Валентины Ивановны о том, что надо искать. И мне кажется, что мы сегодня попробуем обсудить некоторые вопросы.

Кстати, вчера вы, наверное, слышали и предложение Владимира Николаевича Плигина. Было бы интересно услышать ваше мнение по поводу предложения о том, чтобы все законодательные инициативы регионов проводить через Совет законодателей. Было бы очень интересно сегодня обсудить этот вопрос.

На этом я остановлю свое приветственное слово, а дальше, если вы не возражаете, я хотел бы предоставить слово нашей коллеге из Владимирской области Алене Геннадьевне Сомовой.

**А.Г. СОМОВА**  
*Начальник Контрольно-аналитического управления  
Законодательного Собрания Владимирской области*

Добрый день, уважаемые коллеги. Я бы хотела очень коротко остановиться на некоторых наиболее актуальных, на наш взгляд, проблемах, с которыми мы сталкиваемся в нашем субъекте. У нас во Владимирской области Председатель Законодательного Собрания является председателем одной из комиссий Совета законодателей Российской

---

<sup>3</sup> Селезнев Г.Н. (1947 – 2015), Председатель Государственной Думы второго и третьего созывов (1996 – 2003 гг.).



Федерации и одновременно председателем Совета законодателей Центрального федерального округа. В связи с этим у нас в последнее время очень активизировалась работа по подготовке законодательных инициатив и работа с законодательными инициативами других субъектов. Вот на каких моментах мы хотели бы остановить наше внимание.

Во-первых, на наш взгляд, на сегодняшний день нет общего четкого регламента работы с закинициативами субъектов. Как уже неоднократно было сказано вчера и сегодня, некоторые субъекты вносят закинициативы через подсистему «Эксперт» в Совет законодателей для предварительной проработки, многие субъекты по-прежнему продолжают вносить их сразу в Госдуму, минуя Совет законодателей. При этом если закинициатива внесена в Госдуму, то профильной комиссией Совета законодателей она уже рассмотрена быть не может.

Вот буквально недавно у нас была подобная ситуация. Мы хотели на комиссии, которую возглавляет наш председатель (Комиссия по информационным технологиями Совета законодателей) рассмотреть одну интересную закинициативу одного из субъектов Федерации по внесению изменений в Федеральный закон о рекламе. И сами авторы закинициативы очень хотели пропустить ее через профильную комиссию. Но мы не могли этого сделать, потому что она была ранее уже внесена в Госдуму.

Вместе с тем все мы прекрасно понимаем, что в Госдуме законодательные инициативы часто отклоняются по формальным причинам. А если закинициатива проходит через профильную комиссию Совета законодателей, получает экспертное заключение с предложениями по доработке, то, наверное, у нее все-таки больше шансов на поддержку в Госдуме.

В связи с этим мы хотели бы предложить следующий вариант. Может быть, нужно рассмотреть возможность установления обязательного прохождения закинициатив через Совет законодателей до внесения в

Госдуму? Таким образом, мы полностью поддерживаем мнение коллег о том, что Совет законодателей очень важен, и что закинициативы нужно пропускать через профильные комиссии. И, может быть, это закрепить в качестве обязательного условия.

Далее, второе. При прохождении закинициатив через Совет законодателей очень важно, чтобы заключения профильных комиссий действительно отражали мнение членов комиссии, а не носили формальный характер. И важно, чтобы это мнение учитывалось в Аппарате Госдумы. Конечно, у членов комиссий Совета законодателей не всегда есть объективная информация в целом по стране. И поэтому они не всегда имеют возможность, подготовить компетентное заключение на ту или иную закинициативу. В связи с этим мы хотели бы предложить следующий вариант: закрепить за профильными комиссиями Совета законодателей кураторов не только из организационных управлений аппаратов Госдумы и Совета Федерации, но и юристов профильных комитетов с тем, чтобы они при рассмотрении закинициатив могли давать предложения по их доработке и усовершенствованию.

И третий момент. В каждом федеральном округе созданы свои советы законодателей округов, которые генерируют совместные закинициативы, отражающие интересы всех субъектов, входящих в округ. Например, Совет законодателей Центрального федерального округа недавно внес очень интересную закинициативу, расширяющую возможность использования материнского капитала. Данная инициатива была очень тщательно доработана во всех субъектах ЦФО в соответствии с предложениями и замечаниями и направлена на согласование полномочного представителя Президента в ЦФО. Но, к сожалению, дальнейший путь реализации данной закинициативы непонятен, потому что непонятен порядок внесения совместных закинициатив, прошедших через Советы законодателей округов.

В связи с этим мы хотели бы предложить организовать четкое взаимодействие между Советом законодателей Российской Федерации и Советами законодателей федеральных округов. Например, можно было бы установить необходимость получения заключения профильной комиссии Совета законодателей на консолидированные закинициативы, внесенные советами законодателей округов. Тогда можно было бы повысить процент принимаемых закинициатив субъектов. И в целом можно было бы надеяться, что формальные недочеты и ошибки в закинициативах будут устраняться до внесения в Госдуму. Спасибо за внимание.

**Л.А. ЩЕРБАКОВ**

Спасибо. Если есть вопросы....

**П.А. КУЧЕРЕНКО**

Можно я задам вопрос? Сейчас у нас все инициативы идут по системе «Эксперт», и они поступают в профильные комитеты, где у каждого исполнителя работа с инициативами. Вы считаете, этого недостаточно? То есть как-то специально нужно при комиссиях еще дополнительно прикрепить? Какой механизм? У нас и так здесь в Совете Федерации они все идут через профильные комитеты.

**А.Г. СОМОВА**

Если они вносятся в Госдуму официально через Совет законодателей.

**П.А. КУЧЕРЕНКО**

Нет, если они идут в Совете законодателей через электронную систему «Эксперт», точно так же они в Совет Федерации приходят, и отзывы именно комитетов, не комиссий Совета законодателей, а

профильных комитетов Совета Федерации прикрепляются в этой базе до внесения в Госдуму. И у нас просто вывод комитета такой: считаем целесообразным внести, либо считаем нецелесообразным внести. То есть, вывод не о том, что комитет поддерживает, не поддерживает, а именно вот такой – о целесообразности внесения.

**А.Г. СОМОВА**

Мы-то говорим о том, чтобы было более плотное взаимодействие между автором закинициативы и теми людьми, которые принимают решение. То есть, может быть, могли бы сотрудникам аппаратов Госдумы и Совета Федерации давать конкретные рекомендации, более плотно взаимодействовать с субъектами, и конкретные предложения по исправлению недочетов вносить.

**П.А. КУЧЕРЕНКО**

Понятно. Спасибо.

**А.Г. СОМОВА**

Поэтому мы и говорим о том, чтобы каких-то конкретных кураторов еще и за профильными комиссиями Совета законодателей закрепить. Может быть, как вариант.

**В.Д. КРИВОВ**

*Начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации*

Алена Геннадьевна, еще вопрос. Вы сказали, что все члены комиссий Совета законодателей реально участвовали в экспертизе вносимых законодательных инициатив.

**А.Г. СОМОВА**

Не всегда, но такое бывает. Иногда члены комиссии действительно хотят высказать свое объективное мнение.

### **В.Д. КРИВОВ**

Мне показалось, что Вы говорите, чтобы члены комиссии реально, а не формально участвовали в экспертизе. Просто я хотел подчеркнуть, что нужно оценить объем работы. Насколько загружен у вас председатель заксобрания.

### **А.Г. СОМОВА**

Поэтому я и говорила о том, что, конечно же, нет полной информации у членов комиссий по всей стране. И что они не всегда могут подготовить компетентное заключение, даже если хотят. Это, в принципе, наверное, невозможно. А вот в связи с этим можно было бы как раз привлечь каких-то кураторов, официально закрепленных, может быть, не одного куратора, а нескольких, чтобы за каждой комиссией эти кураторы были закреплены. И чтобы они помогали в этой работе членам комиссии, потому что очень часто бывают такие ситуации, что члены комиссии искренне, от души, поддерживают какую-то инициативу, но при этом вы в аппарате Государственной Думы, Совета Федерации понимаете, что она не может быть принята, потому что по объективным причинам она не подходит, по каким-то юридическим аспектам или в целом, учитывая ситуацию в стране, или Правительство против, или какие-то еще другие причины. Но инициатива хорошая. Может быть, сам субъект и члены комиссии не представляют, каким образом эту инициативу исправить. А ее исправить можно.

### **В.Д. КРИВОВ**

Это то, что сказал Петр Александрович. Эта работа уже осуществляется. Законодательные инициативы закреплены за комитетами. Этого достаточно или, вы считаете, нужно что-то еще?

### **А.Г. СОМОВА**

Вы сами видите, какой все-таки низкий процент прохождения закинициатив. Конечно, если бы этого было достаточно, наверное, у нас больше инициатив субъектов принималось бы. Остаются все те же старые проблемы: сам субъект не может подготовить финансово-экономическое обоснование, которое отражало бы ситуацию в целом по Российской Федерации, есть и какие-то другие проблемы. Мы долго размышляли, искали разные варианты решения этой проблемы и подумали, что, может быть, просто нужно более тесно взаимодействовать. К сожалению, видимо, не хватает того взаимодействия, которое происходит на данный момент.

### **С МЕСТА**

Алена Геннадьевна, скажите, пожалуйста, подробнее. Вы предлагаете предоставить возможность внесения законодательных инициатив не только субъектам, но Советам законодателей федеральных округов?

### **А.Г. СОМОВА**

Да. Потому что в Совете законодателей федерального округа есть возможность более детально, более четко проработать закинициативу, чем это может сделать сам субъект. Например, у нас недавно проходила закинициатива одного из субъектов. Когда мы направили ее во все остальные субъекты, получили очень большое количество предложений и замечаний. Мы поняли, как эту закинициативу можно поправить, чтобы она имела больший шанс на принятие Государственной Думой. Но сейчас

не прописан механизм внесения такой консолидированной инициативы. То есть чисто теоретически субъект ее может внести и приложить мнение, что все субъекты ЦФО ее поддержали, законодатель ее поддержал, но это представление будет носить неофициальный характер.

### **С МЕСТА**

А как Вы видите соотношение с правом законодательной инициативы, которое закреплено в Конституции?

### **А.Г. СОМОВА**

Мы опять же говорим, что это наше предложение.

### **П.А. КУЧЕРЕНКО**

Имеется в виду, что все равно субъектом законодательной инициативы будет не Совет законодателей округа, а законодательное собрание того или иного субъекта. Это же очевидно.

### **А.Г. СОМОВА**

У нас, по-моему, очень давно идет речь о том, чтобы субъектам можно было вносить консолидированные инициативы в целом. Но пока это все еще в стадии формирования.

### **Е.В. ПЕРШИН**

Спасибо. Я хотел бы с удовольствием предоставить слово Петру Александровичу Кучеренко, тем более что Петр Александрович возглавляет аппарат ведущего комитета, в том числе и по вопросам законодательных инициатив и взаимодействия с регионами в законодательной сфере.

**П.А. КУЧЕРЕНКО**

*Руководитель Аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству*

Я, наверное, в чем-то буду перекликаться с предыдущим докладчиком, потому что очень обдуманное, очень содержательное выступление. Спасибо Вам большое, потому что, действительно, периодически встает вопрос о том, как лучше наладить экспертную проработку тех или иных инициатив. И в прошлом году, наверное, многие были на таком же семинаре, когда Владимир Николаевич Плигин говорил, что все страдают излишним стремлением урегулировать законодательно все имеющиеся в обществе отношения, что вряд ли возможно. Наверное, за минувший год количество инициатив не проработанных, а сделанных для галочки, снизилось, но незначительно.

У меня всегда возникает вопрос: наверное, в каждом законодательном собрании есть какой-то свой определенный план по выработке закинициатив. И они, как правило, внесены ради внесения. Дальше мы сталкиваемся с другой очень серьезной проблемой, потому что законодательное собрание присылает члену Совета Федерации, делегированному в Совет Федерации, настоятельную рекомендацию поддержать проект. И когда сенаторы приходят к нам, они оказываются вообще в тупиковой ситуации. Собственно, как они должны действовать? Потому что они должны действовать либо по воле направившего их органа, либо исходя из реальной ситуации, а там инициатива не проработана или несвоевременна и так далее.

Но это, конечно, все рабочие процессы. Как опять же говорила уважаемая докладчица, необходимо найти формы оптимального согласования. Я считаю, что помимо Совета законодателей и комиссий Совета законодателей Совет Федерации как палата регионов предоставляет



всем уникальную возможность быть участниками экспертной площадки. К примеру, все мы знаем, какой у нас законодательный акт подвержен наибольшей коррекции. Это Кодекс об административных правонарушениях. Буквально на последнем пленарном заседании, принимая очередные поправки, мы в очередной раз столкнулись с тем, что они вносятся уже в недействующую редакцию, потому что пока шел процесс прохождения, поменялись пункты, поменялись абзацы. И такая ситуация – не редкость. Она, к сожалению, постоянна. И здесь проблема избыточной активности, наверное, даже не столько законодательных (представительных) органов субъектов, сколько Правительства, потому что оно никак не может аккумулировать все свои новации, а каждое ведомство вносит свои предложения, и они кажутся наиболее важными, наиболее концептуальными и срочно требующими принятия.

Но, как вы знаете, рядом депутатов Государственной Думы сейчас внесен законопроект об общей части Кодекса об административных правонарушениях. Это действительно фундаментальный акт, у которого, возможно, будет сложная судьба. И, конечно же, на этом этапе нам очень важно услышать мнение представителей регионов. Мы 31 марта в 15 часов проводим «круглый стол» по этой теме. И приглашаем всех желающих. Потому что вместо того, чтобы потом вносить какие-то важные вещи, может быть, стоит сейчас их проработать?

Еще на какой момент хочу обратить ваше внимание. К сожалению, даже те инициативы, которые касаются непосредственно того или иного субъекта, не всегда пользуются должным вниманием субъекта. Приведу один пример. В ноябре был принят закон № 354 по поводу судебных участков в Архангельской области. К сожалению, лингвистическая и технико-юридическая экспертиза и в Правовом управлении Госдумы, и в Правовом управлении Совета Федерации, и в Главном Правовом управлении Администрации Президента упустила такой момент, что

Верхняя Тойма – это село в Архангельской области, а не поселок, как было сказано в законе. Соответственно, Госдума проголосовала, а Президент подписал закон. И самое забавное, что Законодательное Собрание Архангельской области, куда мы обратились с вопросом, что же случилось с Верхней Тоймой, было очень удивлено тем, что сложилась такая ситуация. Это вопрос действительно важный, потому что возникает проблема вообще со всем судопроизводством: как быть с судебными решениями? Поэтому просьба: действительно уделить этому большее внимание, потому что не всегда можно отследить слова «поселок», «село».

По вопросу об отзыве по предметам совместного ведения. Часто встает вопрос: как оценивать отзыв, когда вывод совершенно неоднозначный: законодательное собрание поддерживает закон в части такой-то, а в этой части считает необходимым выразить замечание. И эта проблема возникает перед Государственной Думой, потому что, в принципе, если нет однозначного ответа, то отзыв отрицательный. И мы всегда благодарны, когда по предметам совместного ведения есть как можно больше отзывов, потому что тогда ясна картина. Поэтому еще раз повторю: все наши планы мероприятий всегда открыты. Приезжайте, участвуйте, выступайте с докладами, потому что, наверное, это самое правильное – все время быть в диалоге. А формы будут выработываться в процессе, тогда мы поймем, нужны ли где-то эксперты дополнительно или не нужны, или, наоборот, лучшими экспертами будете именно вы, потому что как никто другой понимаете проблему. Спасибо.

### **Е.В. ПЕРШИН**

Спасибо, Петр Александрович.

Коллеги, все-таки мы с вами относимся к очень интересному слою населения, которому постоянно приходится о чем-то думать, открывать, доказывать. Я считаю, что аналитическая работа – это самая интересная

работа, которая только может быть, и она дает нам возможность искать разные подходы, казалось бы, в безвыходных ситуациях. Валентина Ивановна сказала: Правовое и Аналитическое управления, придумайте что-нибудь, чтобы улучшить работу с законодательными инициативами субъектов. Можем мы не придумать? Не можем. Мы зарплату за это получаем. Поэтому, коллеги, если можно, я немножко посвободнее постараюсь говорить.

Что касается вчерашнего заявления Владимира Николаевича, то, честно говоря, у меня большие сомнения по этому поводу. Если мы хотим совсем поставить крест на законодательной инициативе субъектов, то предложение Владимира Николаевича Плигина – это замечательное предложение. В ближайшие несколько лет мы не увидим никаких законодательных инициатив субъектов, потому что прохождение этих инициатив через Совет законодателей в той форме и по той процедуре, которая сейчас есть... мы ничего не увидим. И так-то у нас сейчас две-три инициативы внесли, плакать хочется. А если мы еще те законодательные инициативы, которые в Думе, пустим через Совет законодателей, их вообще не будет.

Поэтому, мое личное мнение, надо бы, конечно, как-то притормозить эту инициативу. Я, честно говоря, не помню, принято это было для обсуждения в Совете законодателей или это просто идея Плигина. Я не понял, как это должно было быть: то ли обсуждение должно произойти, то ли какое-то постановление, то ли решение, то ли регламентные нормы. Я, честно говоря, не отследил этот вопрос, и, кажется, дискуссии по этому поводу не было.

Вчера мы с вами говорили, что, действительно, нам с вами удалось сделать очень хорошую вторую часть Отчета о состоянии российского законодательства. Фактически это перечень тех законодательных инициатив, которые сегодня нужны стране. Они названы. Что мешает с

ними работать? Ничего. Например, если бы я возглавлял Совет законодателей, я бы что предложил? Составить план работы с этими инициативами Совета законодателей. Просто вычленил бы из того же Отчета законодательные инициативы, которые на сегодняшний день просто необходимы, они там есть. Мы же с вами проанализировали семь направлений. Комитеты до сих пор пользуются этим Отчетом. Поэтому когда надо подготовить предложение, какие законодательные инициативы нам сейчас нужны, они берут Отчет и просто переписывают. И правильно делают. Что мешает сейчас, допустим, Совету законодателей составить такой перечень необходимых первоочередных законопроектов, которые необходимо разработать. Владимир Владимирович Путин сказал, что надо по местному самоуправлению сделать новые законы, внести поправки, что-то изменить в местном самоуправлении. Пожалуйста, открывайте наш Отчет и решайте этот вопрос.

Следующий момент. Не надо ждать, когда из региональных парламентских ассоциаций будут внесены предложения в Совет законодателей. Зачем? Надо дать поручение Совету законодателей подготовить в рамках той или иной парламентской ассоциации инициативу. Я до сих пор не верю в тезис о том, что законодательные инициативы субъектов не совсем проработаны. Я работаю 20 лет в парламенте и должен сказать, что большинство законодательных инициатив, которые приходят в Совет Федерации либо в Совет законодателей, хорошо подготовлены и проработаны. Что, парламентские ассоциации Приволжского или Уральского округов не смогут подготовить инициативу? Смогут еще лучше, чем наши. Мы получаем такие инициативы сверху, что страшно сказать.

Я просто напомним, у нас был пример с избранием губернаторов. Администрация Президента забыла внести поправки в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания

Российской Федерации» в связи с избранием. Нам пришлось писать записку на имя Валентины Ивановны Матвиенко, а Валентине Ивановне обращаться к Президенту, чтобы Президент наконец все-таки внес... А то Президент внес закон в Думу без Совета Федерации. А потом говорят, что субъекты Федерации не проработали. Проработано, нормально проработано. Дело не в этом. Просто нужен другой механизм. У нас есть сейчас программа первоочередных законопроектов Думы, давайте сделаем аналогичную и в Совете законодателей. И поручим парламентским ассоциациям или субъектам, которые уже наработали в этом направлении хороший материал, подготовить соответствующие законопроекты.

Второе. Это экстенсивное развитие. Мы заладили одно и то же: мало принимается законодательных инициатив субъектов. Кто вам сказал это? Семь процентов? А как вы считаете? Простите, дорогие товарищи, а чем отличается поправка, которую вы вносите ко второму чтению, от законодательной инициативы, которую вы отправляете в Совет законодателей? Да ничем. В свое время, я вам напомню историю немножко, такая же тенденция сокращения законодательных инициатив Совета Федерации очень беспокоила членов Совета Федерации, Председателя. И, кажется, последней каплей был 2009 год, когда у Совета Федерации практически не осталось никаких инициатив, ноль! И тогда вышли из положения. А как вышли? Внесли в Регламент положение о том, что законодательные инициативы могут вноситься в трех формах: законопроект, поправка к закону или законопроекту и внесение ко второму чтению. Вот они – три формы, они написаны в Регламенте. Причем они написаны в Регламенте как Совета Федерации, так и Государственной Думы. Правда, в Регламенте Государственной Думы лучше написано. Там сначала дается перечень субъектов законодательной инициативы, а потом говорят о трех формах. То есть, предполагается, что эти три формы относятся ко всем субъектам законодательной инициативы.

Что на сегодняшний день? Совет Федерации вышел из проблемы отсутствия законодательных инициатив, потому что если Совет Федерации принимает поправки ко второму чтению на своем заседании, это считается законодательной инициативой. Я думаю, что ни Оргуправление, ни Правовое управление сейчас не назовут цифру, сколько таких инициатив было внесено Советом Федерации. Но я думаю, что уже сотни. Вы очень хорошо знаете 184-й закон. Вы много раз, наверное, пробежали глазами мимо шестой статьи, а там ведь написано, что субъект Российской Федерации может внести законодательную инициативу только в форме законопроекта. Почему? Совет Федерации совершенно спокойно вносит эти инициативы, никаких проблем со статистикой нет, и все нормально. Госдума принимает это как позицию Совета Федерации. Значит, предложение очень простое. Субъект Федерации, парламентская ассоциация, председатель палаты, любой член Совета Федерации может внести поправку в закон № 184, в статью 6, и напишет, что инициативы можно вносить в трех формах. Всё, больше ничего писать не надо. Вопросы статистики вообще снимаются, потому что таких инициатив тысячи.

Я открыл заседание Государственной Думы и посмотрел, – а сколько идет одобряемых поправок от субъектов Федерации? Масса. Мне сразу попались семь поправок Челябинской области, которые были приняты. Каждый день, на каждом заседании, практически к каждому закону принимаются поправки субъектов. Их тысячи. И отработаны они так же, как отрабатываются инициативы, которые вносятся в Совет законодателей. Разницы никакой нет. Для того чтобы все встало на место, надо просто добавить три пункта. Сделать это элементарно. Мы не можем это сделать на федеральном уровне, потому что закона о порядке принятия федеральных законов нет, а так бы этот закон можно было бы сделать. Но есть закон № 184, надо просто внести изменения в него. Если бы я был

членом Совета Федерации, я бы сделал очень просто: завтра бы внес эту инициативу.

### **Л.А. ЩЕРБАКОВ**

Вы все говорите о статистике, мы ее улучшили. А как улучшить качество, чтобы людям жилось лучше на территориях?

### **Е.В. ПЕРШИН**

А качество нормальное. Я считаю, что те законодательные инициативы, которые приходят из субъектов, они очень интересные, они очень жизненные. И они нормально отработаны. Ничего другого не надо делать, надо просто с головы на ноги поставить ситуацию.

Что мешает те инициативы, например, по местному самоуправлению, которые сейчас находятся в Совете законодателей, сделать поправками? Будет очередной раз идти закон о местном самоуправлении, – можно будет внести эти поправки. Так мы разгрузим Правительство. Не нужно будет писать финансово-экономическое обоснование. Подготовить поправку к законопроекту в Госдуму гораздо проще, чем отдельную законодательную инициативу. Так зачем усложнять? Сегодня мы уже имеем тысячи законодательных инициатив субъектов, которые одобрены Государственной Думой в виде поправок ко второму чтению.

Поэтому мое предложение – посмотреть на ситуацию с другой стороны. Иначе мы с вами будем каждый раз собираться и говорить об одном и том же. А воз будет там же.

### **Ж.В. МАШЛАКОВА**

*Начальник управления аналитики, взаимодействия со СМИ и информационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания Калужской области*

В качестве реплики. Я представляю Калужскую область. Дело в том, что, как вы правильно сказали, статистика – вещь лукавая, можно и так повернуть, и так. В прошлом году от нашего субъекта было внесено порядка 10 законодательных инициатив и обращений в Совет Федерации, в Государственную Думу. Они касались очень важных вопросов. Это обязательное ношение на детской одежде светоотражателей; это общедомовые приборы учета; это миграционная политика. В чистом виде была принята, по-моему, только одна наша законодательная инициатива. А все остальные... Нас просто не учитывали как соавторов законопроектов, хотя многие наши предложения были учтены в итоговых вариантах этих законов. Может быть, проблему решило бы указание региональных парламентов как соавторов федеральных законов.

**Е.В. ПЕРШИН**

При учете предложений регионов ко второму чтению сами регионы не фигурируют в качестве соавторов законопроекта? Вот вам, пожалуйста, второе предложение.

**Ж.В. МАШЛАКОВА**

Из регионов поступают действительно выстраданные инициативы, проверенные на практике. Их в той или иной форме учитывают, но учитывают не так, как хотелось бы регионам.

**Е.В. ПЕРШИН**

Полностью поддерживаю Вас.

**П.А. КУЧЕРЕНКО**

Присоединять к субъектам законодательной инициативы. Такая форма существует.



**Л.А. ЩЕРБАКОВ**

То есть, хотите сказать, что воруют.

**Ж.В. МАШЛАКОВА**

Да.

*(Оживление в зале)*

**Е.И. ВАСИЛЬЕВА**

*Заместитель постоянного представителя Республики Коми при Президенте Российской Федерации*

Я хотела бы поблагодарить выступающего и присоединиться к коллеге. Но Евгения Владимировича я хочу поблагодарить за то, что он все-таки встал на сторону субъектов и поддержал ту позицию, что от нас не приходят непроработанные инициативы. Понятно, такой ляп, о чем сказал Петр Александрович, - это непростительный для субъектов, когда село перепутали с поселком.

**П.А. КУЧЕРЕНКО**

Это не субъект Федерации. Это Верховный Суд.

**Е.И. ВАСИЛЬЕВА**

Что касается наших инициатив, то никакого плана, естественно, как кто-то из докладчиков сказал, в субъектах нет. И мы работаем не для того, чтобы внести инициативу ради инициативы. Все они абсолютно, как сказала коллега, выстраданные. Но не секрет, что в любом субъекте 90% законодательных инициатив вносит губернатор. Конкретно в нашем субъекте (Республика Коми) законодательные инициативы рождаются в основном из встреч главы Республики с населением. Эти проблемы

озвучиваются населением. Понятно, что для нашей Республики они очень актуальны. Но для России в целом, наверное, немножко ситуация другая. Но хотя бы учитывать в консолидированных инициативах или обобщать предложения, которые вносят субъекты, можно. Вы же понимаете, что для нас очень важны эти проблемы. Мы не ради плана работаем, мы работаем ради решения проблем.

Приведу пример. У нас есть инициатива, она прошла Совет законодателей и была внесена в Государственную Думу – об установлении отсрочки от армии молодым специалистам в области медицины в районах Крайнего Севера. Однако сейчас на рассмотрении Госдумы находится законопроект, где такую отсрочку предлагается предоставить не только врачам, но и учителям, и другим специалистам. Для нашей Республики это просто «пожар», у нас так-то врачей не привлечешь в районы Крайнего Севера. А еще когда приезжают молодые специалисты, а их призывают в армию, то вообще работать некому. Просьба большая такие вещи учитывать в общих инициативах.

### **Е.В. ПЕРШИН**

То, о чем Вы говорите, к сожалению, уже не один год продолжается. Я даже помню, что похожие мысли были еще в докладе о состоянии законодательства, в подготовке которого участвовал Геннадий Эдуардович Бурбулис. И о молодых специалистах там говорилось. А почему-то эта инициатива отклоняется.

### **Е.И. ВАСИЛЬЕВА**

Минздрав дал отрицательное заключение. И комитеты Госдумы, и Совета Федерации тоже, если я не ошибаюсь.

**Е.В. ПЕРШИН**

А если бы вы послали свою инициативу напрямую ко второму чтению, то вам не надо было ни с Министерством обороны связываться, ни с Минздравом, ни с Минобром.

**Л.А. ЩЕРБАКОВ**

Спасибо. Еще есть вопросы?

**А.Г. СОМОВА**

Тоже в виде реплики. Хотела поддержать коллег, особенно из Калужской области. Действительно, очень часто бывают такие ситуации, когда мы вносим законодательные инициативы, на них получаем отрицательное заключение Правительства, а потом эти наши предложения учитываются тут же в федеральном законодательстве. И никаким образом наше участие не отражается. Если нам разрешат участвовать в этом процессе в более простой форме, просто в виде поправок, если наше участие будет при этом зафиксировано, конечно, все субъекты будут очень благодарны. Просто нам на протяжении многих лет этого не разрешали делать и даже говорить об этом не разрешали, только в форме законопроекта, все официальные процедуры проходить, отрицательное заключение получать и так далее.

**Е.В. ПЕРШИН**

Так внесите изменение. Я не имею возможности, а у вас есть рычаги.

Хотел бы предоставить слово начальнику Правового управления администрации Тамбовской области Чекмареву Алексею Валерьевичу.

**А.В. ЧЕКМАРЁВ**

*Начальник Правового управления администрации Тамбовской области*

Добрый день, уважаемые коллеги!

Учитывая, что я представляю высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, с частью проблем, которые здесь звучат, мы точно так же знакомы, сталкиваемся, но, может быть, не настолько плотно, как большинство из вас. Поэтому хотелось бы поддержать предложения, которые здесь прозвучали. Главное – это достижение цели, которая, на мой взгляд, стоит перед всеми нами, а именно – получение более свободного доступа законодательных инициатив субъектов в Государственную Думу. Вчера как раз посмотрел те материалы, которые нам раздавали, «Аналитический вестник», на странице 16 которого написано: 48,6% законодательных инициатив субъектов по разным причинам отклоняются. То есть, практически, половина. И я полагаю, что любые механизмы, которые способны переломить эту тенденцию, необходимо использовать.

Со стороны нашей области можно сказать следующее. Ситуация, когда мы четко знаем, что крайне тяжело провести свою законодательную инициативу через Государственную Думу, приводит к тому, что мы просто отказываемся от внесения этой законодательной инициативы, поскольку четко знаем, что это, извините за выражение, работа «в корзину». Естественно, эту ситуацию необходимо менять. И поэтому поддерживаем любые начинания, которые позволят как-то эту ситуацию изменить. Спасибо большое.

**Е.В. ПЕРШИН**

Ольга Валерьевна, заместитель начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации – начальник отдела сопровождения законодательных инициатив субъектов Федерации.

**О.В. БАЙДИНА**

*Заместитель начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации – начальник отдела сопровождения законодательных инициатив субъектов Федерации*

Добрый день, уважаемые коллеги. В Правовом управлении мой отдел занимается организационно-правовой работой, которая связана как раз с обеспечением деятельности и Совета законодателей, и, скажем так, распределением по Аппарату Совета Федерации и по нашему Правовому управлению тех законодательных инициатив, которые к нам поступают от законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для возможной предварительной проработки.

В прошлом году немного уменьшилось количество законодательных инициатив, которые мы получили. Через наше Правовое управление прошло всего 149 законодательных инициатив, на которые управление давало свои заключения. В принципе, с правовыми управлениями заксобраний мы работаем достаточно плотно. К нам постоянно поступают звонки. И в режиме даже телефонных разговоров мы очень часто снимаем те или иные вопросы. Если у вас есть какие-то вопросы, которые можно решить в телефонном разговоре, пожалуйста, звоните. И мы всегда готовы подключиться к работе. В конце концов, если на какой-то конкретный юридический вопрос мы не сможем дать ответ, естественно, мы вас переадресуем к другим сотрудникам Правового управления, которые также в режиме телефонного разговора совершенно спокойно могут с вами решить те или иные проблемы.

В прошлом году мы начали проводить видеоконференции. В апреле у нас была первая видеоконференция. К сожалению, в режиме онлайн мы пока просто технически не можем подключить все субъекты. Но 5-6 субъектов на прямой связи подключаются. Остальные могут нас видеть и слышать на нашем официальном сайте Совета Федерации, где идет прямая

трансляция этой конференции. В этом году в апреле у нас есть тоже в планах провести конференцию. Но пока не могу сказать, будет ли это видеоконференция или нет. Если это будет видеоконференция, то это будет конференция совместно с Генеральной прокуратурой и Центром противодействия экстремизму. И будет она посвящена как раз внесению изменений в законодательство в области терроризма.

И по поводу того, что уже здесь было сказано. Возвращаясь к нашему многоуважаемому коллеге Плигину Владимиру Николаевичу, могу сказать только одно. Идею о прохождении в обязательном порядке законодательных инициатив через Совет законодателей я слышала давно. И когда мне в первый раз сказали о том, что будет внесено изменение в Регламент Государственной Думы, и в обязательном порядке будет заложена норма, в соответствии с которой ни одна законодательная инициатива законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не будет рассматриваться на заседании Государственной Думы без предварительного рассмотрения на Совете законодателей, я сразу сказала, что такого быть не может, потому что у нас еще статья 104 Конституции действует, ее еще пока что на сегодняшний день никто не отменил.

Видимо, у наших коллег из Государственной Думы эта мысль по поводу внесения изменений именно в Регламент ушла. Но мысль о том, что законопроекты должны в обязательном порядке проходить через Совет законодателей, все-таки осталась. Я отношусь к этому, скажем так, на 99% отрицательно. По той простой причине, что не надо забывать: Совет законодателей является прежде всего консультативным и совещательным органом при Федеральном Собрании. И каждый законодательный орган субъекта Российской Федерации имеет право, но никак не обязанность, вносить свои законодательные инициативы в Совет законодателей. Если есть необходимость посоветоваться, если есть необходимость

предварительной проработки, если есть необходимость вынести какую-то достаточно серьезную законодательную инициативу для того, чтобы она была по большей части обсуждена всеми законодательными органами власти – это одно. Но заставлять... Я против.

Не надо забывать, что у нас в подсистеме «Эксперт», когда регистрируется законодательная инициатива и потом, когда она рассматривается, есть такое маленькое «окошечко», про которое все забывают. Это «окошечко» – мнения иных субъектов права законодательной инициативы. И при рассмотрении законодательных инициатив иногда мы сталкиваемся – по крайней мере, наши комитеты сталкиваются – с проблемой, что для подготовки решения по законодательной инициативе иногда просто-напросто приходится в ручном режиме обзванивать и спрашивать: люди дорогие, ну что, как вы, рассмотрели, не рассмотрели, «за» или «против»? Если есть какие-то мнения, надо в обязательном порядке их вывешивать в подсистему «Эксперт», потому что подсистема «Эксперт» доступна всем. И мы все совершенно спокойно через программу АСОЗД можем видеть. Не нужно прятать свои мнения.

И если какой-то комиссии законопроект, законодательная инициатива не расписана, это не значит, что над ней нельзя работать и нельзя вывесить свое мнение. Если мы возьмем Регламент Государственной Думы, то увидим, что Дума обязана учитывать мнения субъектов при рассмотрении законопроектов по статье 72 Конституции. И, кстати, парламентом Калмыкии была разработана законодательная инициатива, и это была самая первая законодательная инициатива, которую мы хотели внести совместно с парламентом Калмыкии. Касалась она как раз того, чтобы обязать Государственную Думу вывешивать в АСОЗД мнение субъектов. Но, к сожалению, законодательная инициатива

не прошла. Пожалуйста, не стесняйтесь. Если есть какие-то решения, пожалуйста, вывешивайте в подсистему, чтобы все их видели.

Здесь озвучивался вопрос по поводу совместного внесения. Ведь у нас же по примерному порядку рассмотрения законодательных инициатив в Совете законодателей есть еще такая форма, как внесение парламентскими ассоциациями наравне с законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Насколько я знаю, ни одной законодательной инициативы парламентской ассоциацией внесено на сегодняшний день не было. Это тоже надо использовать. У нас есть возможности, которыми мы не пользуемся. Так ведь? Если в федеральном округе есть какая-то законодательная инициатива, давайте попробуем, внесем. По крайней мере, мы, со своей стороны, всегда готовы оказать помощь. Ну и если там вдруг будут какие-то сложности со стороны Государственной Думы, я думаю, что договориться мы всегда сможем, по крайней мере, на своем уровне.

Теперь что касается вопроса именно совместного внесения законодательных инициатив, это в том числе и по поводу, скажем так, «воровства». В ноябре 2013 года была подготовлена еще одна совместная законодательная инициатива, хотя у нас в Регламенте уже практически год они идут под названием «совместно внесенные». Совместная законодательная инициатива вместе с Липецким областным Советом депутатов. До этого была очень сложная кропотливая работа по вопросу: почему коллегиальные органы совместно не могут вносить законопроекты в Государственную Думу. Ведь они по статье 104 Конституции являются точно такими же субъектами права законодательной инициативы, как Президент, как депутат или член Совета Федерации. Почему депутаты совместно могут вносить, члены Совета Федерации, депутаты с членами Совета Федерации совместно могут вносить, а два коллегиальных органа,



предположим, два законодательных собрания или законодательное собрание и Совет Федерации не могут вносить?

После очень долгой продолжительной кропотливой работы мы договорились с Государственной Думой и даже разработали два проекта постановления, где предусмотрели, чтобы законодательные собрания между собой могли кооперироваться и вносить законопроекты в Государственную Думу. И Государственная Дума с нами уже согласилась. Мы договорились, что, по крайней мере, со стороны Государственной Думы никаких препятствий не будет. Далее мы разработали законодательную инициативу с Липецком. Мы принимаем постановление, Липецк принимает постановление, вносим это все в Государственную Думу как совместную законодательную инициативу. И ровно через 10 дней Правительство Российской Федерации вносит точно такую же законодательную инициативу. Эта законодательная инициатива была посвящена внесению изменений в КоАП в развитие одного из решений Конституционного Суда. Правда, они подошли немного с другой стороны: Правительство решило, что нужно внести изменения в другие нормативные правовые акты. Еще через неделю на заседании правительственной комиссии наша законодательная инициатива получает отрицательное заключение, и нам очень мягко намекают, что с вашим законопроектом никто возиться, извините за выражение, не будет, потому что вы зашли не с той стороны, вы зашли с черного хода, а нужно было с главного заходить; вот Правительство зашло с главного, поэтому у них всё правильно. Нам с позором пришлось этот законопроект из Государственной Думы отзывать.

Здесь, скорее всего, замешана политическая подоплека, и именно она не дает возможности кооперироваться законодательным органам государственной власти для того, чтобы совместно вносить законопроекты в Государственную Думу, в том числе совместно с Советом Федерации. И

навряд ли в ближайшее время нам будет позволено работать именно в таком формате. На сегодняшний день работа с совместными законодательными инициативами обстоит именно так. Сложно сказать, как изменит ситуацию внесение в Совет законодателей инициатив совместно несколькими законодательными органами, повлияет ли это как-то на судьбу законопроекта после того, как он пройдет через Совет законодателей. Будем жить, будем работать. Спасибо.

**Н.А. КРАСИЛЬНИКОВА**

*Руководитель аппарата комитета по информационной политике, регламенту и поддержке гражданского общества Законодательного Собрания Нижегородской области*

Я представляю Законодательное Собрание Нижегородской области. Хотела сказать спасибо за такое правдивое выступление. Действительно, когда вывешивается проект законодательной инициативы, он в течение месяца примерно висит. Мы очень много его читаем, анализируем, но потом, как правило, в пятницу вывешивается заключение, и в понедельник нам нужно уже вывесить мнение по данной законодательной инициативе.

Вопрос-просьба. В процессе общения с Аппаратом, обеспечивающим деятельность Совета законодателей, была получена информация, что в течение трех календарных дней нам необходимо соответственно проголосовать. Можно ли: а) либо увеличить этот срок; б) либо считать хотя бы рабочие дни. Спасибо.

**О.В. БАЙДИНА**

В принципе нет ничего невозможного. У нас ведь все эти процедурные моменты прописаны в Примерном порядке прохождения законодательной инициативы. Давайте будем пересматривать эти сроки. И если работа с законодательной инициативой по примерному порядку

составляет 30 дней, все всегда и придерживаются этого срока. И, естественно, все это вывешивается в самый последний день.

Мы, конечно, со своей стороны, насколько нам позволяет наше положение, стараемся «попинать» аппараты комитетов Совета Федерации. Это относится к тем комиссиям, которые мы обеспечиваем, чтобы они пораньше готовили свои заключения. Но, к сожалению, не всегда это получается. Поэтому если мы на следующий президиум заседания Совета законодателей попробуем вынести вопрос об увеличении сроков, то это будет обосновано. Здесь же еще надо учитывать, что в законодательных собраниях даже при наличии сегодняшних средств связи не всегда есть возможность что-то вовремя подписать.

**Г.Е. ШАРУНОВ**

*заместитель руководителя Организационно-аналитического управления Московской областной Думы*

Сейчас действительно установлен срок для голосования: 5 рабочих дней, но возможность разместить мнение тоже появляется в течение пяти дней. То есть, если мы, допустим, обсудили какую-то инициативу и хотим высказать свое мнение, вот эта строчка «размещение мнений» становится активна только в течение этих 5 рабочих дней, чтобы возможность размещать мнения была тоже пошире.

**О.В. БАЙДИНА**

Поговорим с Государственной Думой, потому что они являются, скажем так, держателями базы, и узнаем, почему вдруг оно вот так все изменилось.

**С МЕСТА**

Я представляю Республику Коми. Вопрос можно?

Наш председатель является членом комиссии по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства. Мы и сами уже с этим сталкиваемся на протяжении работы в составе комиссии, и я нашла подтверждение своим выводам в аналитических материалах, которые нам розданы, – на долю этой комиссии приходится в три раза больше проектов законодательных инициатив, чем на долю всех остальных комиссий Совета законодателей. Но мне кажется, такая диспропорция несколько несправедлива. Я думаю, может, чего-то мы недопонимаем, и хотела бы услышать от вас пояснение. Просто это, как вы понимаете, влечет соответствующую работу и нагрузку на аппарат. И, может быть, это возможно каким-то образом разделить равномерно между другими комиссиями или другие комиссии создать в Совете законодателей?

**С.Л. РАХМАНОВА**

*Начальник отдела информационно-аналитической работы  
Государственного Собрания – Курултай Республики Башкортостан*

Как раз совместный вопрос. Наш председатель возглавляет комиссию Совета законодателей по вопросам национальной безопасности и противодействия коррупции, и как раз ряд наших вопросов постоянно поступает в ту комиссию. И поэтому мы удивлены тому, что вроде бы даже наши проекты законодательных инициатив рассматривает не Комиссия по вопросам противодействия коррупции (а там были конкретные вопросы), а они поступают именно в комиссию по координации законотворческой деятельности. И вот я хотела уточнить по поводу распределения. Я понимаю, конечно, что комиссию курирует соответствующий комитет, который отвечает за ряд отраслевых вопросов. Но вот тогда неясно, зачем наша комиссия существует, потому что к нам попадают узкие специальные вопросы, в основном касающиеся Министерства обороны, а более широкие уходят в другую комиссию.

**О.В. БАЙДИНА**

То, что касается Комиссии по мониторингу, – да, на их долю приходится самое большое количество законодательных инициатив. И опять же, вспоминая КоАП, к сожалению, большее число законодательных инициатив у нас идет как раз именно связанных с внесением изменений в Кодекс об административных правонарушениях, которые курирует именно эта комиссия.

Что касается непосредственно вашей комиссии, посмотрим, потому что, в общем-то, раз росписью законодательных инициатив занимается, в том числе и мой отдел совместно с Государственной Думой, может быть, в чем-то мы были неправы, не отрицаю. Посмотрим, будем более внимательно смотреть.

**С.Л. РАХМАНОВА**

Я хотела просто уточнить, тем более в том году кураторство по нашей комиссии именно Совет Федерации вел. И наша нагрузка немного сократилась. Но в этом году мы переходим «под крыло» Госдумы, где мы будем полностью загружены.

**О.В. БАЙДИНА**

Хорошо, если так, потому что очень часто сотрудники Правового управления Думы звонят нам с вопросом: вы возьмете вот этот законопроект, мы не знаем кому, он такой пограничный, давайте, вы его сделаете. Ну, мы говорим: хорошо, мы сделаем. У нас такое бывает.

**А.Г. СОМОВА**

Вот Ольга Валерьевна сейчас говорила о том, что по системе «Эксперт» всегда есть возможность вывешивать те или иные мнения по

заинициативам и что нужно это делать активно. И раз уж такой у нас откровенный разговор пошел, скажите, пожалуйста, а есть ли смысл? У нас, например, не было такого случая, чтобы это мнение было учтено при подготовке экспертного заключения. Может быть, в других субъектах по-другому, я не знаю.

### **О.В. БАЙДИНА**

Понимаете, можно тогда вообще поставить вопрос: а есть ли вообще смысл в нашей работе? До тех пор, пока мы будем сидеть и молчать, естественно, никакого смысла в этом нет. И, может быть, так очень многие считают: а что мы будем вывешивать свои мнения, когда все равно никто ничего не учитывает. Хотя, в принципе, эти мнения должны учитываться при подготовке решения по той или иной законодательной инициативе. И уж если мы каким-то образом хотим все-таки достучаться до федеральных парламентариев, то мы должны показывать, что законодательные органы регионов принимают активное участие в работе. Я понимаю – это личное дело каждого, но почему не пользоваться тем, что у нас есть? У нас есть такая возможность – вывешивать наши мнения. Почему их не вывешивать? Потому что сидеть и думать: все равно никто не будет учитывать? Не надо занимать позицию страуса и «засовывать голову в песок». Давайте вместе работать. Мы, по крайней мере, Правовое управление, на всех наших семинарах всегда призываем: давайте работать вместе. Если что-то не получается, давайте вместе пробовать.

### **А.Г. СОМОВА**

Тогда, может быть, если позволите, одно небольшое предложение. Сейчас складывается впечатление, что не все субъекты принятия решения со стороны Совета Федерации и Госдумы присутствуют здесь. Может быть, тогда в следующий раз подобный семинар, раз уж такая серьезная

тема, проводить с участием тех, кто действительно может это решение принять и поменять ситуацию? Может быть, совместно Госдума и Совет Федерации, президиум Совета законодателей, может, представители Правительства? Спасибо.

**Ю.В. АГИБАЛОВ**

*Заместитель губернатора Воронежской области*

Добрый день, уважаемые коллеги! Выступлю я как юрист.

Сегодня уже говорили, тут два аспекта – правовой и технический. Правовой аспект – у нас сегодня по статье 104 Конституции более 700 субъектов законодательной инициативы. Реально – один. Если вы думаете, что Президент, то нет. Реально один субъект законодательной инициативы – это Правительство Российской Федерации, потому что если Правительство дает отрицательное заключение, смысла вообще этим заниматься нет.

Но субъекты Федерации, законодательные органы власти, имеют право законодательной инициативы по всем вопросам, в отличие от федеральных судов. По предметам совместного ведения мнение субъектов должно учитываться обязательно. Как оно учитывается, вы знаете. Поэтому вывешиваем мы отзывы, не вывешиваем, говорим мы, не говорим, если Правительство решает, что этот проект принять нужно, то субъекты Федерации не успевают высказать свое мнение либо теоретически, либо практически. Почему? Потому что нормы Конституции у нас корректируются Регламентом Госдумы, что, в общем-то, недопустимо. Я приведу один пример: если мнение законодательного органа и исполнительного не совпадает, то субъект считается не высказавшим свое мнение. В корзину. Поэтому субъекты свое мнение сегодня пытаются не направлять, если это не носит принципиального

характера. Поэтому самый важный вопрос – решить, нужно ли субъекту выходить с законодательными инициативами.

Если говорить объективно по факту прохождения, то, конечно, ничего там не пройдет. Но если исходить из того, что законы, которые вносятся субъектами, более жизнеспособны... Нам вчера хорошую книжку раздали, связанную с 20-летием Конституции, там Тихомиров Юрий Александрович правильно пишет, что очень много законов принимается, о которых не знают даже те, кто их принимает, и естественно, их никто не собирается выполнять. А есть законы, которые нужны, но они не доходят до стадии принятия. Почему? Потому что нет заинтересованного субъекта, чтобы этот закон был принят. И вот в этой части сегодня очень важен как раз тот механизм, который пытается сделать Совет Федерации по предложению Валентины Ивановны Матвиенко.

Но то, что вы пытаетесь сегодня делать, это только первый этап. Конкретно Воронежской области статистика не нужна. Нам очень важно, чтобы закон был принят. Я приведу один пример, когда наш закон был не принят, но через два месяца был принят федеральный закон, за который говорили все спасибо не только в Воронежской области.

Сделать из Совета законодателей фильтр между субъектом Федерации и Госдумой – это неконституционно. Каждый субъект имеет право напрямую выходить в Думу – с гарантией, что ноль законов будет принято, но это право никто не отменяет. Что должен делать субъект Федерации? 15 лет назад с этой трибуны я выступал и говорил: никогда мнение субъектов не будет услышано, если Совет Федерации не начнет работать как палата регионов. А это может начать работать только в одном случае, когда в эту палату регионов на Совет законодателей поступают законопроекты субъектов, и Совет Федерации считает, что этот проект нужен. И в этом случае Совет Федерации обязан сам внести эту инициативу. Не надо никого приписывать. Инициативу Совета Федерации



Правительству очень трудно будет просто так выбросить в урну. Но это должно быть не каждый день по законопроекту, – это должны быть единицы, но знаковые. И тогда этот законопроект будет идти от Совета Федерации, а под ним в пояснительной записке будет написано, что этот проект разработан Советом Федерации по инициативе законодательных органов субъектов Федерации. Этого достаточно и все амбиции будут учтены. Но будет принят закон.

Если мы этого не добьемся... Прошло 15 лет с того момента, как я здесь выступал, ничего не изменилось, кроме того, что появился Совет законодателей, но несколько с другой целью – фильтр. Не нужен фильтр, понимаете. У нас есть Правительство, которое все отфильтрует как нужно. Нужно, чтобы Совет законодателей был не фильтром. Он тоже не может быть субъектом законодательной инициативы. И ассоциации не могут быть субъектами законодательной инициативы, в Конституции этого нет.

И здесь очень важно с правовой точки зрения, чтобы мы разошлись сегодня и поняли, что Совет Федерации хочет, чтобы субъекты активнее участвовали. Все выступления об этом говорили. Но вы понимаете, ряд выступлений мне не понравился: вот нас там забыли, не учли. Да не нужно этого делать. Чем меньше будет приниматься законов, тем легче будет жить населению, потому что мы не успеваем за тем, как вносятся изменения.

И второй момент, о котором тоже хотел сказать. Вчера не удалось выступить, вчера слово просто никому не давали в Госдуме. Вчера сказали по поводу ежегодного отчета о состоянии законодательства. Когда занимался Совет Федерации этими докладами, он формировался до апреля, в апреле была конференция. Если нужно для того, чтобы выступить на совместном заседании палат Федерального Собрания в декабре, давайте делать в октябре. Выступили, какие-то задачи поставили, но сам отчет о

состоянии законодательства надо делать... Апрель – это даже рано, где-то май – июнь.

Вчера было сказано о том, что в прошлом году был хороший мониторинг по 5–7 законам, в частности – по закону о местном самоуправлении. Я этими проблемами занимаюсь 30 лет и хочу сказать, что никакого мониторинга по местному самоуправлению в этом докладе нет. Не потому, что он плохой, а потому что сроки закончились раньше, чем были приняты законы. Законы № 136, 165, 212 и так далее нельзя было промониторить, о них только написали, что они приняты. Но как только мы по этим законам приняли свои законы, принимают федеральный закон № 8, в котором меняют то, что было в 136-м. Появляются новые формы. Теперь уставы должны вновь приводить в соответствие... А законодательные инициативы идут одна за другой. Сегодня уже говорили о том, что есть законы, которые вносят изменения в еще не вступившую в силу редакцию других законов. Вот в чем проблема.

Мы должны организовать работу таким образом, чтобы у нас законодательная база была стабильная. А будет она такой в том случае, когда законы будут приниматься те, которые ждет население. Тогда их будут исполнять. А если принимается закон, о котором никто не знает или воспринимается в штыки... Зачем сегодня, в условиях складывающейся международной обстановки, принимать эти нормы? Чтобы дальше раскручивать ситуацию? Поэтому в этой части хотелось бы, чтобы мы, уйдя сегодня, поняли, что у нас есть желание сделать законодательный процесс лучше, но делать это надо только по Конституции и в рамках действующего законодательства.

Потому что если мы говорим, что субъект Федерации должен дать заключение на проект федерального закона, касающегося статьи 72, по предметам совместного ведения, то мы должны прекрасно понимать, что в тот срок, который отводится, многие законы просто не могут быть

обсуждены. Вы знаете, что в субъектах Федерации можно давать официальное заключение в законодательном органе только решением законодательного органа. А его заседание проходит раз в месяц, а иногда и раз в месяц не проходит. То есть, уже заранее мы видим, что по половине законопроектов, особенно принципиальным, которые у нас принимаются с 25 до 31 декабря, никогда ни один законодательный орган субъекта никакого заключения не даст. Просто они уже закончили свою работу и начинают в феврале. Если бы мы хотели, чтобы законодательные органы реально участвовали в этой работе, то и срок рассмотрения был бы в течение 2 месяцев. Никто тянуть не будет. Но если заседания в Государственной Думе 3 раза в неделю проходят, а у нас – раз в два месяца, то, естественно, мы за ними не успеем.

И получается так, как сегодня сказано: хорошо, вывесили мы это заключение, провели работу, а дальше что? Спасибо большое.

**О.А. МИТРОВА**

*Начальник отдела по правовому обеспечению вопросов социального блока и учетно-аналитической работе Государственно-правового управления Костромской областной Думы*

Добрый день, уважаемые коллеги! Конечно, очень сложно выступать, когда столько всего уже сказано. Повторяться не хочется, поэтому я коротко расскажу, с чем сталкиваемся мы в своей деятельности, когда выходим с законодательной инициативой.

Исходя из тех материалов, которые нам вчера раздали, мы находимся на шестом месте по количеству внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов. Сразу хочется сказать, что никакого плана по внесению законодательных инициатив у нас нет. И так же, как и многие субъекты (и сегодня это прозвучало), мы выходим с инициативой только в том случае, когда возникает какая-то действительно насущная проблема из практики применения законов либо вследствие встреч депутатов,

председателя областной думы, губернатора с населением. То есть, возникает какая-то проблема, и мы выходим с этой инициативой. Для нас она очень важна, и хотелось бы, чтобы она нашла какое-то отражение на федеральном уровне, даже если мы не туда внесли, сформулировали не совсем верно. Хотелось бы, чтобы нас направили, подсказали пути решения этой проблемы. Кстати, из внесенных нами проектов законов 7 стали федеральными законами, – это достаточно хороший показатель.

Проблема заключается в следующем. Зачастую мы выходим с инициативами по тем вопросам, которые требуют финансовых затрат со стороны федерального бюджета. Здесь, конечно же, требуется заключение Правительства, по статье 104 Конституции. То есть, сначала мы принимаем на заседании коллегиального органа решение о выходе с инициативой, потом направляем уже готовую инициативу в Правительство и ждем оттуда заключения. Иногда мы получаем ответ из министерства с просьбой продлить срок представления заключения, и только после получения заключения мы выходим с инициативой. Так вот, с момента, допустим, когда мы в январе приняли решение о выходе с законодательной инициативой, мы только в июне, получив все документы, направляем свою инициативу. Соответственно, к тому времени уже какие-то нормы законодательства изменились либо уже в той или иной мере отпала необходимость в этой инициативе.

Далее. Если мы анализируем заключение Правительства, то видим часто ссылку на статью 83 Бюджетного кодекса о том, что не указаны источники финансирования. И, вроде как, можно было бы доработать проект закона, но непонятно, каким образом мы должны в проекте закона отразить источники финансирования. В пояснительной записке, финансово-экономическом обосновании четко указано, что это должно быть за счет средств федерального бюджета. Мы проанализировали принятые федеральные законы и нигде также не нашли какого-либо

подтверждения, каким образом указать этот источник финансирования именно в федеральном законе.

Уже не раз говорилось о том, что слабым местом для многих законопроектов является именно финансово-экономическое обоснование. Тут, наверно, ничего не изменилось. Мы в большинстве случаев можем рассчитать потребности федерального бюджета только по своему субъекту, потому что данных по другим субъектам у нас не имеется. Если их собирать, то это достаточно сложный процесс, который занимает много времени.

Далее. В Регламенте Государственной Думы мы нигде не видим, какой промежуток времени необходим для рассмотрения проекта закона. Недавно столкнулись с такой ситуацией, что два с половиной года назад мы вносили изменения в Федеральный закон № 173, для нас они были актуальными. На сегодняшний момент Федеральный закон № 173 уже не действует, уже принят 400-й, – соответственно, наша инициатива стала совершенно неактуальной, нам либо ее нужно отзывать, либо она у нас будет отклонена.

Несколько моментов, которые сейчас передо мной докладчик озвучивал, как раз по рассмотрению проектов федеральных законов, которые уже поступают из Государственной Думы. Действительно, у нас заседание областной Думы происходит один раз в месяц, перед этим должны пройти комитеты, а срок представления отзыва на законопроект – 1 месяц, и зачастую мы просто физически не успеваем направить свой мотивированный отзыв по тому или иному проекту федерального закона. И здесь хотелось бы, наверно, все-таки рассматривать вопрос о том, чтобы этот срок – 1 месяц - был увеличен. Такие инициативы уже есть, и мы надеемся, что все-таки мы будем услышаны, и они будут приняты.

В плане направления отзывов иногда сталкиваемся с такой ситуацией, что к нам приходят проекты федеральных законов уже для

поправок ко второму чтению. На первое чтение проекты законов, допустим, в областную Думу не поступали. То есть мы их предварительно не видели, соответственно никакого отзыва по концепции не давали.

В 2009 году, когда еще начиналась подготовка консолидированных законодательных инициатив совместно с Советом Федерации, у нас попытки такие были. Тогда была одна законодательная инициатива, которая предлагалась в качестве совместной, она касалась коллизии нескольких законодательных актов. Это, в частности, статья 130 Бюджетного кодекса, которая предусматривает, что субвенции местным бюджетам могут быть переданы только по тем полномочиям, которые переданы государством. Статья 263 Федерального закона № 184, подпункт 13, это касается обеспечения образовательной деятельности. И аналогичный пункт был в законе об образовании, ранее действовавшем, то есть по предусмотренному 184-м, что по этому подпункту 13 передача полномочий вообще не допускается.

Совет Федерации нас поддержал. Мы получили положительные отзывы, что действительно проблема существует. Но мы направляли туда не как инициативу, а как предложение, то есть собрали все положительные отзывы, решили выйти с законодательной инициативой. Самый простой способ. Очень долго думали, что сделать, решили, что нужно подпункт 13 просто исключать из того перечня, полномочия по которому запрещено передавать. Вышли с такой законодательной инициативой, она пошла под отклонение, при том, что Правовое управление Государственной Думы поддержало, что коллизия существует, но проект не прошел. Проблема на сегодняшний момент не решена. При принятии закона об образовании мы думали, что мы все-таки как-то услышаны, потому что со всех сторон все сказали, что коллизия налицо. Но новый Федеральный закон № 273 так эту проблему до сих пор и не решил.

Проблема у нас началась с того, что при ежемесячном внесении изменений в закон об областном бюджете территориальный орган Министерства юстиции писал нам экспертные заключения. Каждый раз мы их получали, ответ наш был, что есть коллизия, мы никаких изменений вносить не будем, передавать полномочия не имеем права. На уровне прокуратуры собирались, встречались. Прокуратора – вроде как тоже признала коллизию. Но проблема осталась. Хотелось бы, чтобы таких моментов, когда, действительно, со всех уровней власти все признают, что проблема есть, но никто ее не решает, а мы самостоятельно решить ее не можем – было поменьше. Спасибо.

**Л.И. ПЕТРОВИЧЕВА**  
*Заместитель начальника Правового управления Аппарата  
Тульской областной Думы*

Добрый день всем! Я расскажу о тех трудностях, с которыми сталкивается Тульская областная Дума, реализуя свое право законодательной инициативы. Не внесения поправок на стадии второго чтения, когда к нам приходят законопроекты, а вот именно на стадии их разработки и внесения.

Основная проблема у нас, камень преткновения – это Регламент Государственной Думы, который создает достаточно сложную процедуру для субъекта. Так, в соответствии с Регламентом помимо основных документов, текста законопроекта, вносится пояснительная записка и заключение Правительства в тех случаях, когда это необходимо. Пояснительная записка помимо предмета законодательного регулирования, концепции проекта федерального закона, должна содержать в себе мотивированное обоснование необходимости его принятия или отклонения. И вот здесь наступает проблема. У Государственной Думы подход за всю Россию. То есть, субъект, как

предыдущие выступающие говорили, должен либо собрать мнение со всех субъектов, либо статистику по стране. А бывают такие проблемы, которые касаются конкретного субъекта, и при равных прочих условиях они других субъектов не коснутся.

Например, в 2014 году Тульская областная Дума выходила с законодательной инициативой по КоАП. Мы хотели ужесточить административную ответственность за самовольное перемещение плодородного слоя почвы. Действительно, чернозем есть и в Краснодарском крае, и в Орловской области. Но в Тульской области, за счет того, что она расположена близко к столице, вопрос вывоза плодородного слоя актуален. Может быть, еще в Рязанской области тоже. И у нас механическое повреждение почвы влечет за собой деградацию этого слоя. Это сотни лет на восстановление, это огромные средства на рекультивацию этих земель. И поэтому нам бы хотелось, конечно, чтобы нас кто-то услышал. Но инициатива была отклонена. До того часть этой законодательной инициативы была реализована федеральным законом, но штрафы были незначительны, потому что землю вывозят камазами с целью продажи в столицу. Пресечь это невозможно, и никого не пугает наказание: заплатив 5 тысяч штрафа, заработать можно значительно больше. Это первая проблема. То есть, когда нужно обоснование, это значит, что нужно доказать, что это правонарушение актуально хотя бы для более чем половины субъектов. И статистику такую собрать достаточно сложно, потому что и чернозем есть не у всех, и удаленность играет роль, из Краснодара в Москву землю не повезешь.

И вторая проблема, которая нас беспокоит, – это получение заключения Правительства. Вот у нас как раз есть свежий пример, когда есть источник финансирования из федерального бюджета, на который мы можем сослаться. Проблема такая. К нам обратилось УМВД по Тульской области и попросило выйти с законодательной инициативой в



Государственную Думу о предоставлении возможности органам внутренних дел (полиции) по правонарушениям, по протоколам, которые составляют они, проводить освидетельствование на состояние алкогольного опьянения. Не медицинское освидетельствование, чтобы везти правонарушителей в специальные медицинские учреждения, которые должны иметь лицензию, а у нас их делать. Это проблема: дебошира на улице задержали, но это не транспортное средство. У ГИБДД есть такая возможность: дунул в трубочку и данные получены о состоянии опьянения. И органы внутренних дел тоже хотели бы, чтобы такое изменение было внесено в статью Кодекса об административных правонарушениях – медицинское освидетельствование состояния опьянения. Чтобы и им предоставить такую возможность проводить на месте освидетельствование, а не везти кого-то на медицинское освидетельствование.

При этом наше УМВД запрашивало Министерство внутренних дел, и те согласились с тем, что финансирование можно осуществить за счет уже заложенных в федеральном бюджете средств на обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. То есть средства-то уже есть. Они не новые, это не новый вид расходов, и не нужно изыскивать какие-то дополнительные резервы. Но формально требуется заключение Правительства. Проблему эту разрешить самостоятельно мы, получается, тоже не можем. Опять мне приходится апеллировать к Государственной Думе, которой здесь нет. Неплохо было бы, чтобы комитеты и комиссии Госдумы при рассмотрении таких законодательных инициатив проявляли инициативу и помогали нам получить заключения Правительства.

У меня, пожалуй, две такие актуальные проблемы. Разумеется, законопроект должен быть проработанным, предмет его регулирования, действительно, должен быть безупречен. Но это всё мы можем сделать своими силами. А вот подготовить обоснование за все субъекты Федерации или получить заключения Правительства сами мы не можем, и это не позволяет нам своевременно отработать ту или иную проблему законодательно, она так и остается. Поэтому спасибо вам за внимание, и очень надеюсь на то, что наши проблемы будут услышаны.

### **С МЕСТА**

Два слова по поводу подготовки финансовых документов по законопроектам. Это, действительно, очень большая проблема и, может быть, даже не вопрос к Государственной Думе, а, скорее, к Правительству. Когда в прошлом году мы проводили всероссийскую видеоконференцию, одним из вопросов на этой конференции был вопрос о подготовке финансово-экономического заключения к законопроектам. Это действительно тот вопрос, который всегда интересует все субъекты права законодательной инициативы. И мы приглашали представителей Правительства поговорить со всей страной на эту тему, но, к сожалению, ответа мы от них так и не получили, и никто к нам оттуда не пришел. Единственное, чего мы смогли добиться – к нам пришел представитель Министерства финансов, сотрудник аппарата, который на все вопросы ответить не смог.

Что с этим делать? Честно вам могу сказать: мы на сегодняшний день не знаем, каким образом и с какой стороны подойти к Правительству, чтобы они все-таки оказывали нам помощь, потому что ведь и Совет Федерации при подготовке законопроектов, и члены Совета Федерации при подготовке законопроектов сталкиваются с той же самой проблемой – с проблемой подготовки финансово-экономического обоснования. Так что

проблема, действительно, очень большая, и как ее решить, мы не знаем на сегодняшний день. Правительство, к сожалению, на контакт не идет.

**Л.А. ЩЕРБАКОВ**

Еще раз обращаюсь ко всем присутствующим в зале, может быть, еще кто-то желает выступить? Виктор Дмитриевич, может быть, Вы что-нибудь еще нам, как начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, поведаете?

**В.Д. КРИВОВ**

*Начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации*

Спасибо, Лев Андреевич. Спасибо, уважаемые коллеги. Спасибо за то, что вы нашли возможность и приехали. Спасибо за то, что вы смогли принять участие в нашем сегодняшнем мероприятии. Спасибо еще большее за то, что вы всегда откликаетесь вовремя и очень качественно на все просьбы, которые мы направляем при подготовке не только Отчета о состоянии законодательства, но и других документов, которые необходимы для работы Совета Федерации. Большое спасибо.

Есть у меня к вам, коллеги, просьба. С учетом того, что в ходе нашего обсуждения появилась задача подготовить рекомендации, просьба тем, кто еще не успел выступить, направить нам тем или иным способом ваши предложения. Мы максимально постараемся включить их в рекомендации. Конечно, многие вопросы здесь не уровня нашего семинара. Наш семинар – это аппаратное мероприятие. Но мы обязательно доложим руководству. Большая часть вопросов, очевидно, может стать предметом обсуждения на Президиуме Совета законодателей или даже на Совете законодателей. Какие-то вопросы, если руководство поддержит,

могут быть вынесены на любой, более высокий уровень. Хотел сказать большое спасибо всем.

Мы, со своей стороны, тоже всегда откликаемся, и впредь будем стараться еще более качественно откликаться, когда возникают вопросы у коллег. Так что звоните, пишите, приезжайте, всегда будем рады. Спасибо большое.

### **Л.А. ЩЕРБАКОВ**

Уважаемые коллеги, я предоставил слово Виктору Дмитриевичу, и он все сказал, что я хотел вам сообщить. Поэтому я просто попрошу у вас разрешение поручить Аналитическому управлению Совета Федерации, конкретно Виктору Дмитриевичу Кривову, оформить рекомендации нашего уважаемого собрания. Мы не уполномочены здесь принимать какие-то решения, но я вам гарантирую, что все то, о чем мы здесь говорили, мы доведем до руководства Совета Федерации. В этом вы можете не сомневаться. И приложим все наши усилия, чтобы те предложения, которые были здесь высказаны, были положительно решены. Спасибо.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### **семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации»**

Москва, Совет Федерации

17 марта 2015 года

Рассмотрев и обсудив вопрос «Актуальные проблемы обеспечения подготовки законодательных инициатив в субъектах Российской Федерации», участники семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации отмечают, что наблюдаются положительные тенденции в продвижении на федеральном уровне законодательных инициатив законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации внесено 87 законопроектов, рассмотренных в Совете законодателей Российской Федерации, из них 4 приняты в качестве федеральных законов. На рассмотрении Государственной Думы в настоящее время находятся 47 законопроектов после рассмотрения в Совете законодателей Российской Федерации, 2 из них приняты в первом чтении, 1 – во втором чтении<sup>4</sup>.

Вместе с тем, несмотря на указанные положительные тенденции, мнение субъектов Российской Федерации и их интересы по-прежнему не в полной мере учитываются в федеральном законодательном процессе. Далеко не все одобренные Советом законодателей Российской Федерации законодательные инициативы субъектов Российской Федерации находят

---

<sup>4</sup> По данным Управления организационного обеспечения и АСОЗД на 10 ноября 2015 г.

поддержку в Государственной Думе. Отклонено 28 законопроектов из числа внесенных на рассмотрение Государственной Думы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации после их рассмотрения в Совете законодателей Российской Федерации<sup>5</sup>.

Учитывая это, участники семинара-совещания полагают преждевременным и не в полной мере соответствующим Конституции Российской Федерации высказанное на заседании Президиума Совета законодателей Российской Федерации 16 марта с.г. предложение о том, чтобы все законодательные инициативы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации вносились в Государственную Думу только после их одобрения Советом законодателей Российской Федерации.

Учитывая изложенное, участники семинара-совещания считают целесообразным:

1. Особое внимание палат Федерального Собрания Российской Федерации на современном этапе уделить дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации в целях создания необходимой правовой базы, обеспечивающей условия для более полного учета мнения и интересов субъектов Российской Федерации на федеральном уровне.

2. Разработать законопроект, направленный на дополнение статьи 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

---

<sup>5</sup> По данным Управления организационного обеспечения и АСОЗД на 10 ноября 2015 г.

Федерации» положением о том, что право законодательной инициативы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации может быть реализовано не только в форме законопроекта, но и в форме поправок к законопроекту. Это положение уже включено в регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации. В настоящее время необходимо придание регламентным нормам характера закона.

Использование поправок к законопроектам как формы реализации права законодательной инициативы стимулирует участие субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе и предоставляет возможность оперативно влиять на совершенствование федерального законодательства. Упрощается и сама процедура реализации права законодательной инициативы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>6</sup>.

3. Совету Федерации вносить в Государственную Думу наиболее значимые законопроекты, разработанные в субъектах Российской Федерации и прошедшие Совет законодателей Российской Федерации.

4. Правовым и аналитическим службам аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации выработать конкретный комплекс мер по исключению возможности изменения концепции законопроектов на стадии второго чтения.

5. Совету законодателей Российской Федерации на основании предложений субъектов Российской Федерации (например, содержащихся в Отчете о состоянии российского законодательства в 2014 году) сформировать план законопроектной работы Совета законодателей

---

<sup>6</sup> Например, в декабре 2014 г. Государственной Думой было принято более 20 поправок к законопроектам во втором чтении, предложенных субъектами Российской Федерации.

Российской Федерации, включая план разработки субъектами Российской Федерации или парламентскими ассоциациями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации первоочередных законопроектов.

6. Совету законодателей Российской Федерации осуществлять постоянный мониторинг прохождения в Государственной Думе законопроектов, получивших его одобрение.

7. Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации и их аппаратам принять меры, направленные на повышение качества как законодательных инициатив, вносимых в Государственную Думу и Совет законодателей Российской Федерации, так и поправок к законопроектам, находящимся на рассмотрении Государственной Думы.

8. Парламентским ассоциациям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации инициировать работу по внесению в Совет законодателей Российской Федерации законопроектов, разработанных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.



Совет Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК  
№ 38 (591)

Материалы семинара-совещания руководителей  
аналитических служб аппаратов законодательных  
(представительных) и исполнительных органов  
государственной власти субъектов Российской Федерации  
на тему «Актуальные проблемы обеспечения подготовки  
законодательных инициатив в субъектах  
Российской Федерации»

Редакторы-составители:

М.В. Глигич-Золотарева, А.С. Танкова

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационных технологий и документооборота  
Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать \_\_\_\_\_ Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 4,88.  
Тираж \_\_\_\_\_ экз. Заказ № ...