- анализ практики применения федерального законодательства в субъектах Российской Федерации в целях внесения совместных предложений по совершенствованию федерального законодательства;
- совместное внесение в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов – консолидированных законодательных инициатив и совместная разработка их проектов;
- развитие системного информационного обеспечения их взаимодействия в федеральном законодательном процессе на основе использования современных информационных технологий; обмен опытом законотворческой деятельности.

Основной задачей совершенствования взаимодействия Совета Федерации с законодательными органами субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе является координация законодательной деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе.

Было определено новое целевое назначение мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: подготовленные на основе его результатов консолидированные законодательные инициативы, как наиболее обоснованные интересами и потребностями населения, будут рассматриваться в Государственной Думе в первоочередном порядке. Правительству Российской Федерации предложено оказывать содействие Совету Федерации в подготовке финансово-экономических обоснований этих инициатив.

Создание целостной, эффективной системы исследований стало неотложной задачей, решение которой должно способствовать обеспечению баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов. Также предстоит создать механизмы, позволяющие использовать результаты анализа правоприменительной практики для разработки законопроектов, направленных на совершенствование отечественного законодательства. Для этого анализ и обобщение правоприменительной практики, совместная разработка законодательных инициатив должны проводиться совместно Советом Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ.

Руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано своевременно, по принятии федеральных законов, направленных на реализацию Послания Президента, вносить соответствующие изменения в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в части организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Выполнение решений Совета законодателей находится на контроле Аппарата Совета Федерации. Предлагаем читателям выступление Руководителя Аппарата на совещании с представителями законодательных (исполнительных) органов власти субъектов Федерации В.В. Свинарева, посвященное вопросам взаимодействия аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти РФ по подготовке и сопровождению региональных законодательных инициатив.

Владимир СВИНАРЕВ
– Руководитель Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации



«Консолидированные инициативы обладают одним существенным признаком – они носят межрегиональный характер, отличаются от других региональных инициатив масштабностью решаемых задач, а сфера их регулирования затрагивает насущные вопросы развития не одного региона.

Подготовка и сопровождение региональных законодательных инициатив

Разговор пойдет о взаимодействии в сфере подготовки и сопровождения региональных законодательных инициатив. Ситуация с реализацией законодательных инициатив субъектов за последнее время несколько изменилась, но в целом оставляет желать лучшего. Если в предыдущие годы только 2-3% законопроектов, внесенных законодательными собраниями регионов, становились законами, то в прошлом году этот показатель составил около 11%. Однако полностью не удалось преодолеть общие причины «пробуксовки»: мелкотемье, отсутствие системности, невысокий уровень правовой проработанности. Значительное количество вносимых на рассмотрение Думы региональных законопроектов имеют один и тот же предмет регулирования. При этом законодательные предложения регионов рождаются не на пустом месте, они наиболее приближены к реальным потребностям территорий и населения.

Эти и другие обстоятельства объективно обусловливают необходимость объединения усилий федеральных и региональных законодателей. Об этом говорил в Послании Федеральному Собранию Президент России. Им поставлена задача повысить эффективность законодательной деятельности субъектов на федеральном уровне, и Совету Федерации поручено стать координатором этой работы.

Координирующая роль Совета Федерации вполне

очевидна и является неотъемлемым элементом его конституционной природы.

Определенный Конституцией статус Совета Федерации дает основание рассматривать законодательную деятельность нашей палаты как возможность для выражения консолидированной позиции регионов. И эта роль палаты в дальнейшем будет только усиливаться.

Известно, что с 1 января 2011 года вступает в силу Федеральный закон, в соответствии с которым Совет Федерации будет формироваться из депутатов регионального и местного уровней, что придаст новый импульс совместной работе. При этом конституционное право законодательной инициативы, закрепленное за законодателями субъектов, никоим образом не умаляется. Мы работаем вместе с регионами, у нас общие цели.

Одной из задач, стоящих перед Федеральным Собранием, аппаратами обеих палат, является создание правовых и организационных механизмов, позволяющих в полной мере использовать в федеральном законотворчестве потенциал субъектов. Работа с регионами строится не с чистого листа. И Совет Федерации, и Государственная Дума ведут целенаправленное, постоянное общение с регионами, большую работу по формированию новых подходов к взаимодействию в законотворческой деятельности, в которых участвуют все парламентские структуры, включая подразделения аппаратов.

Начальный этап координации участия региональных законодателей в федеральном законодательном процессе уже пройден: утверждена Концепция взаимодействия с субъектами, внесены изменения в Регламент, действует распоряжение Председателя. В целях совершенствования взаимодействия Совета Федерации с законодательными органами субъектов Российской Федерации подписаны соглашения между Советом Федерации и законодательными органами всех субъектов Российской Федерации о взаимодействии в федеральном законодательном процессе.

Основным направлением работы по реализации названных соглашений является подготовка, совместное внесение и продвижение консолидированных законодательных инициатив. Всего в Совет Федерации за прошлый и начало этого года от законодательных органов субъектов поступило свыше 30 проектов таких инициатив. Сейчас на разных стадиях проработки находится 13 законопроектов. Первая консолидированная инициатива Совета Федерации и Государственной Думы Томской области – Проект федерального закона № 305857-5 «О внесении изменений в статьи 7.22 и 7.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» – уже внесена и находится на рассмотрении Государственной Думы.

<...> Хочу подчеркнуть, что консолидированные инициативы обладают одним существенным признаком – они носят межрегиональный характер, отличаются от других региональных инициатив масштабностью решаемых задач, а сфера их регулирования затрагивает насущные вопросы развития не одного региона. В этой связи в процессе их подготовки особое значение приобретает налаживание механизмов взаимодействия по обобщению практики применения федерального законодательства в субъектах в целях отслеживания пробелов, коллизий, других «точек торможения» и оперативного их устранения путем подготовки текстов соответствующих инициатив. Особый акцент в этом процессе, как представляется, лежит в сфере выстраивания работы представителей нашей палаты и Правительства, в частности Минрегиона России как основного субъекта выработки региональной политики на федеральном уровне.

Процедурно консолидированные инициативы направляются на рассмотрение Думы Советом Федерации, но вносятся совместно с законодательными собраниями регионов, что подтверждается прилагаемыми к ним решениями региональных органов законодательной власти.

Регламент нижней палаты предусматривает возможность внесения одного законопроекта несколькими субъектами права законодательной инициативы. И практика законодательной деятельности Думы содержит ряд положительных примеров рассмотрения законопроектов, совместно внесенных несколькими законодательными органами субъектов, а также законодательными органами субъектов и иными субъектами права законодательной инициативы, к примеру членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы.

Таким образом, и в Регламенте Думы, и в сложившейся практике деятельности нижней палаты есть все необходимые парламентские процедуры для внесения и рассмотрения консолидированных инициатив как в общем, так и, при необходимости, в особом, первоочередном, порядке. Такой подход официально был поддержан руководством Государственной Думы, и, я полагаю, его реализация позволит объединить наши усилия.

А уж для того чтобы окончательно снять всякие сомнения в достаточности и надежности существующих процедур, порядок подготовки и внесения регионами и Советом Федерации консолидированных инициатив мог бы приобрести и нормативный характер. Предложения о внесении соответствующей поправки в 184-й Федеральный закон прошли предварительную проработку в палате и получили одобрение 52 субъектов.

Советом Федерации проводится всесторонняя работа для того, чтобы оформить общую заинтересованность регионов в решении той или иной законодательной проблемы.

Свою роль в этом процессе играет Совет законодателей. Статус Совета, его президиума позволяет рекомендовать законодательным органам субъектов присоединяться к законопроектам в качестве соавторов. А комиссия Совета законодателей по вопросам координации законотворческой деятельности наряду с ответственным комитетом нашей палаты становится полноправным участником работы с проектами региональных и консо-

лидированных инициатив – докладывать о ходе своей работы на координационных совещаниях палаты, способствовать взаимодействию с Правительством при подготовке проектов заключений.

Другой актуальной задачей остается выработка единого механизма планирования. На сегодняшний день в Совете Федерации проводятся анализ и обобщение планов законотворческой деятельности субъектов, конкретных законодательных предложений. Идет работа над тем, чтобы на основании сформированного перечня законодательных инициатив и предложений, поступивших от субъектов, составить обобщенный план подготовки и внесения консолидированных инициатив с последующим его утверждением на Совете законодателей или его президиуме. Эта работа также объективна и востребована.

Одно из приоритетных направлений работы – подготовка и сопровождение консолидированных инициатив. Разработано Положение о взаимодействии структурных подразделений аппарата с законодательными органами субъектов. В нем учтены рекомендации законодательных органов власти субъектов Федерации, прозвучавшие на заседаниях Координационного совета и его президиума. Активно функционирует специальная рабочая группа Аппарата палаты.

Хочу особо отметить большую законотворческую работу парламентских ассоциаций субъектов. В этой связи представляется целесообразным организовывать более тесное взаимодействие с этими региональными структурами. Сегодня и Совет Федерации, и Государственная Дума проводят с ними совместные мероприятия, направляют своих представителей для участия в их работе, приглашают к себе. Важно, чтобы ассоциации заблаговременно информировали нас о своих планах, предлагали и принимали совместные экспертные разработки. Палаты Федерального Собрания заинтересованы в таком сотрудничестве.

Объединению усилий аппаратов способствует также налаживание их взаимодействия и в рамках организации тематических встреч работников профильных аппаратных структур. Так, например, регулярно проводятся совещания правовых служб, пресс-служб. В целях совершенствования координации аналитического обеспечения законодательной деятельности в прошлом году в нашей палате, а на днях в Государственной Думе проведены семинары-совещания с сотрудниками аналитических служб законодательных собраний. На них обсуждались вопросы повышения эффективности работы в законодательной сфере. Мы поддерживаем предложение Аппарата Государственной Думы о необходимости создания единой аналитической базы по сопровождению региональных инициатив. Планируем организовать регулярное проведение таких семинаров.

Для обеспечения полноценного обмена опытом аналитических, правовых и экспертных служб считаю также целесообразным вернуться к вопросу о создании парламентского учебно-методического центра.

В современных условиях особое значение приобретает налаживание оперативного информационного взаимодействия с регионами. Такая работа эффективна только на основе современных технологий. В решении этой задачи активно задействованы ресурсы обеих палат.

В рамках официального интернет-сайта Совета Федерации эксплуатируется информационная подсистема «Виртуальные ячейки». Еще большие возможности может дать нам «Парламентский портал» как система, объединяющая ресурсы не только палат Федерального Собрания, но главное – законодательных собраний субъектов. На это же нацелена активно проводимая сейчас нашими коллегами из Государственной Думы работа по созданию аналитической информационной системы «Законотворчество».

В этой связи стоило бы обсудить вопрос объединения ресурсных и технических возможностей. Тем более что серьезный опыт работы с порталом уже накоплен в законодательных органах Самарской, Курганской, Новгородской областей, в Думе Ханты-Мансийского автономного округа.

Следует активнее использовать информационные технологии для проведения видеотрансляций и видеоконференций с участием региональных законодателей. Такой «телемост» с Законодательным Собранием Ульяновской области прошел недавно на одном из наших аппаратных совещаний. Мы будем внедрять эту новую форму не только с законодательными собраниями, но и с парламентскими ассоциациями. Планируем также организовывать эффективное информационное сопровождение в СМИ и сети Интернет наиболее значимых региональных законопроектов.

В продвижении региональных инициатив мы все являемся партнерами и рассчитываем на взаимопонимание и тесное сотрудничество со всеми субъектами законодательного процесса. Активными участниками формирования позиции по законопроектам, в том числе до внесения их на рассмотрение Государственной Думы, являются Главное правовое управление Администрации Президента, Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности, Правовой департамент Аппарата Правительства РФ, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Большую работу в палатах ведут полномочные представители Президента и Правительства. Полагаю, более заинтересованному и эффективному участию субъектов в федеральном законодательном процессе способствовало бы систематическое информирование и приглашение на заседания указанной правительственной комиссии представителей субъектов, инициировавших законопроекты, в том числе совместно с Советом Федерации. Убежден, что наша совместная работа создаст необходимые условия для повышения эффективности законотворческой работы. Выполняя поручение Президента, мы решаем общую задачу, открывая дорогу законодательным инициативам регионов.