

С П Р А В К А

о работе Комиссии Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства

Комиссия в своей работе за истекший период строго руководствовалась решением Совета законодателей РФ от 25.04.2013. «О повышении качества законотворчества на федеральном и региональном уровнях как необходимое условие развития парламентаризма в России и укрепления единства правового пространства страны», а также решениями Президиума Совета законодателей от 14.03.2013 и от 27.09.2013, проводила свою работу исходя из принципов профессионализма, системности, обоснованности и открытого диалога с исполнительной властью, институтами гражданского общества и экспертным сообществом, для достижения конечного результата - укрепления единства правового пространства Российской Федерации.

С учетом комплексного анализа существующих проблем и возможных путей их законодательного разрешения был сформирован, утвержден и реализован в 2013 году План работы Комиссии.

В соответствии с Планом работы Комиссии по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства на 2013 год (*п. 11 Плана*) проведена работа по анализу и выработке консолидированного решения в связи с законодательной инициативой Московской городской Думы (*№ 406891-4*) **«О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»** о запрете распространения в СМИ сведений о национальности, расовой принадлежности или об отношении к религии участников административного и уголовного судопроизводства.

После прохождения установленных Регламентом Государственной Думы законодательных процедур проект федерального закона № **406891-4** Советом Думы (*протокол № 122 от 25.06.2009.*) внесен на рассмотрение.

В настоящее время работа над законопроектом проводится в Комитете по информационной политике, информационным технологиям и связи (*Решение Совета Государственной Думы. Протокол № 52 от 15.10.2012.*)

На заседании Совета законодателей РФ 13.12.2012 эта законодательная инициатива поддержана Президентом Российской Федерации с поручением федеральным законодательным органам его процедурной доработки и законодательным оформлением.

Комиссией запрошены и проанализированы предложения законодательных органов субъектов РФ, а их обобщение позволило сформировать единое мнение членов Совета законодателей. Анализ предложений показал, что для большинства многонациональных субъектов РФ формирование толерантного поведения, веротерпимости и миролюбия, профилактика различных видов экстремизма и противодействие им имеют особую значимость. Поэтому законодательная инициатива Московской городской Думы (**«О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» о запрете распространения в средствах массовой информации сведений о национальности, расовой принадлежности или об отношении к религии**

участников административного и уголовного судопроизводства **поддержана большинством** членов Совета законодателей, так как будет способствовать укреплению межнациональных и межрегиональных отношений, послужит дополнительным фактором консолидации народов России в рамках единого многонационального государства, станет действенной мерой по укреплению межнационального согласия.

Так, законодательную инициативу поддержали (*поддержано в целом*) **38 законодательных органа** субъектов Российской Федерации (*Алтайский, Забайкальский Краснодарский, Ставропольский и Хабаровский края; Ингушская, Кабардино-Балкарская, Чеченская, Чувашская Республики; Республики Башкортостан, Бурятия Коми, Калмыкия, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва; Астраханская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Калужская, Кировская, Курская, Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Ульяновская и другие области*).

Поддержавшие инициативу члены Совета законодателей (*Волгоградская и Тверская области*) уверены, что данный запрет не противоречит конституционным положениям (*ст. 26 Конституции РФ*), поскольку только гражданин вправе определять и указывать свою национальную принадлежность и указание средствами массовой информации о национальности в ходе освещения деятельности правоохранительных органов без достаточных на то оснований может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан. Данный запрет обусловлен необходимостью соблюдения принципа неотвратимости и справедливости наказания за совершенное преступление вне зависимости от национальности. Информация о преступлении, сопровождаемая указанием национальности приведет к дополнительной напряженности в обществе.

Аргументировано поддержали законодательное предложение Мосгордумы в **восьми** субъектах Российской Федерации (*Ингушская и Чувашская Республики, Республики Коми и Тыва, Хабаровский край, Ростовская, Калужская и Пензенская области*) Парламенты этих регионов обращение Мосгордумы и законопроект включили в повестку дня и в 2013 году рассмотрели на пленарных заседаниях.

Подтвердили свою позицию о поддержке законопроекта руководители **семи** законодательных органов субъектов Российской Федерации (*Краснодарский край и Республика Алтай, Вологодская, Оренбургская, Ульяновская, Томская области и Ханты-Мансийский АО*), указав, что эта инициатива рассматривалась на пленарных заседаниях в 2007 году в соответствии с поручением Государственной Думы, была поддержана, с оформлением решений в соответствии с регламентами.

Поддержали инициативу депутаты Госсовета Чувашской Республики и Тамбовской областной Думы, предложив свою редакцию законопроекта.

Таким образом, большинством членов Совета законодателей законодательная инициатива **получила поддержку**.

Законопроект не получил поддержки лишь в **одиннадцати** законодательных органах субъектов Российской Федерации (*Иркутская, Московская, Мурманская, Орловская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тульская, Приморский край, Удмуртская Республика и Ямало-Ненецкий АО*).

Так, по мнению законодателей Госсовета Совета Удмуртской Республики, Мурманской областной Думы и Законодательного Собрания Иркутской области, вопросы, связанные с распространением сведений средствами массовой

информации, в том числе о национальной принадлежности лица, уже в достаточной степени урегулированы законодательством РФ, которое содержит предписания и без установления прямого запрета обеспечивает права граждан. (федеральный закон от 27.12.91. № 2124-1 «О средствах массовой информации» ст. ст. 49, 50, 59 и федеральный закон от 27.07. 2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» ст.10)

Не поддержан законопроект депутатами Орловского областного Совета народных депутатов и Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого АО, которые считают, что дополнительное правовое регулирование этих вопросов было бы избыточным, приведет к дублированию уже существующих норм и не будет отвечать требованиям обеспечения определенности, ясности и недвусмысленности применения нормы закона.

Законодатели пяти субъектов РФ по представленному Мосгордумой проекту федерального закона не выразили конкретного отношения, указав лишь на необходимость его согласования с действующими вышеуказанными федеральными законами (Камчатский край, Курганская, Нижегородская, Самарская и Тамбовская области).

О проделанной работе 24.04.2013 за № 08-20-2873/13 информированы Сопредседатели Совета законодателей С.Е.Нарышкин и В.И.Матвиенко

В рамках работы Комиссии в мае-июне 2013 года проведен мониторинг законодательства и обмен опытом законодательного правоприменения по социально значимым для регионов вопросам.

Так, введенный в действие Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» лишил права органы внутренних дел оформлять протоколы за правонарушения, установленные уже сформировавшимся административным законодательством субъектов РФ. Ранее такие полномочия были у милиции общественной безопасности, которая в своей деятельности также подчинялась органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Закон РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции»).

Лишение органов полиции права рассматривать дела (составлять протоколы об административных правонарушениях) по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, неисполнение принятых региональными законодательными органами норм об административной ответственности сказалось на защищенности граждан, повлияло на профилактику правонарушений, авторитет региональных органов власти и административных институтов.

Региональным законодателям было предложено проанализировать существующую практику и высказать предложения по законодательному регулированию сложившейся правовой ситуации. Высказаны предложения вернуть существовавшую ранее и имевшую опыт правоприменения систему исполнения регионального административного законодательства.

Поэтому Московской городской Думой 21.12.2012. в порядке законодательной инициативы внесен в Государственную Думу РФ проект федерального закона «**О внесении изменений в статью 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**» о наделении органов внутренних дел правом рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Эта инициатива была поддержана Президентом Российской Федерации 26.04.2013 на встрече с членами Президиума Совета законодателей РФ с поручением руководителям федеральных органов законодательной власти по совместной доработке законопроекта.

Высказанные замечания и предложения региональных законодателей по вопросам участия органов полиции, как субъектов административной юрисдикции в исполнении комплексных (Кодексов) и тематических законов об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации.

(по данным на 31.01.2014. законопроект (№195212-6) находится в Комитете по конституционному законодательству и государственному строительству, был включен в программу законопроектной работы ГД в период осенней сессии 2013 (ноябрь).

В июне 2013 года Комиссия по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства обратилась к региональным законодателям (№ 08-20-4471/13 от 18.06.2013) с просьбой, высказать предложения о необходимости внесения изменений **в статью 11 ФЗ № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»** (по проблеме так называемой «веерной рассылке»), когда граждане или группа граждан, направляют обращения одинакового содержания всем депутатам законодательного органа.

В последнее время, в связи с подобными обращениями в органы власти, возникало много вопросов по порядку их рассмотрения, поскольку федеральный закон эти вопросы не регламентирует, а законодательство требует предоставления ответа на каждое обращение.

Московской городской Думой было принято протокольное решение, которым поручено Председателю Думы направлять подобные обращения депутату или в комиссию Думы, в компетенцию которых входит разрешение поставленных вопросов, и уведомлять об этом автора "веерных" обращений.

Обобщение Комиссией поступивших предложений показало, что инициатива Московской городской Думы поддержана в **53** законодательных органах субъектов Российской Федерации.

Так руководители **39** законодательных органов субъектов РФ сообщили о необходимости и обоснованности подобной инициативы, активно поддержав предложенный проект федерального закона

(Краснодарский, Камчатский, Ставропольский и Хабаровский края; Ингушская, Кабардино-Балкарская, Чеченская, Чувашская Республики; Республики Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Коми, Калмыкия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия-Алания, Хакасия; Ямало-Ненецкий и Чукотский АО; Еврейской АО; Амурская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Калининградская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Ленинградская, Московская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Пензенская, Псковская, Сахалинская, Тюменская, Тамбовская и другие области).

Активно поддержав инициативу и концепцию законопроекта, руководители **13** законодательных органов субъектов РФ аргументировано предложили иную редакцию законопроекта (Республика Коми; Красноярский и Пермский Края; Архангельская, Белгородская, Воронежская, Иркутская, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Тверская Челябинская области)

Таким образом, большинством членов Совета законодателей законодательная инициатива **получила поддержку.**

Законопроект не получил поддержки лишь в **четырнадцати** законодательных органах субъектов Российской Федерации (*Республики Бурятия, Тыва, Татарстан; Приморский край; Ханты-Мансийский АО; Вологодская, Магаданская, Орловская, Самарская, Тульская, Томская, Ульяновская и Ярославская области*), представители которых считают, что порядок рассмотрения подобных обращений в достаточной степени урегулирован законодательством, сообщили, что правовой неопределенности не усматривают, затруднений в процессе правоприменения не возникает.

По результатам обобщения Президиуму Совета законодателей предложено консолидированное решение о готовности внесения этой законодательной инициативы.

Комиссией в соответствии с планом работы (*п.8 плана*) проведены анализ действующего законодательства в сфере миграционной политики и обобщение предложений региональных законодателей по совершенствованию действующего **миграционного законодательства.**

Произошедшие в ряде регионах события показали, что отдельные субъекты Российской Федерации испытывают повышенную миграционную нагрузку. Стабилизировать ситуацию призваны изменения в базовые федеральные законы в сфере миграции (*Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ « О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; № 115-ФЗ от 25.07.2011. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; № 109-ФЗ от 18.07.2006. « О миграционной учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»(в ред. от 06.12.2011.), внедрение институтов патентов на осуществление трудовой деятельности, квотирование рабочей силы.*

Федеральным законом от 30.12.2012 № 315-ФЗ « О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и в КоАП РФ» установлена ответственность за нарушение приглашающей стороной (*работодателем*) требований по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранца во время пребывания, ужесточена санкция ст. 322.1 УК РФ за организацию незаконной миграции (*Федеральный Закон № 308-ФЗ от 30.12.2012*).

Вместе с тем, Федеральным законом № 284-ФЗ от 22.10.2013. **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»** повышается роль и ответственность органов государственной власти субъектов РФ в сфере межнациональных отношений, социальной и культурной адаптации мигрантов.

Утвержденная Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г. **«Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»** ставит задачи определения региональной потребности регионов в привлечении иностранной рабочей силы, необходимости приглашения высококвалифицированных иностранных специалистов, создание бальной системы отбора мигрантов для получения вида на жительство, создание нормальных

условий проживания, содействие внутренней миграции, прежде всего между региональными центрами, малыми городами и сельскими поселениями.

Поскольку существующая система квотирования иностранной рабочей силы не отражает реальной ситуации в большинстве субъектов, предлагаются такие законодательные инициативы, как «*введение индикатора нехватки собственных трудовых ресурсов*», приобретение мигрантами при въезде в Россию «*специальных ваучеров*», «*страховых депозитов*», введение «*трудоустройств виз*» и другие предложения по определению потребности в иностранных работниках.

Высказываются инициативы за введение миграционных полисов для работодателей, повышение их ответственности за проживание, страхование и социальное обслуживание трудовых мигрантов. Звучат предложения за введение в отдельных субъектах РФ «*особого миграционного режима*».

По мнению некоторых регионов, было бы целесообразно переписать весь пакет миграционных законов, поскольку за последние три года в законодательство по миграционной политике было внесено около пятидесяти поправок и дальнейшая практика регулярного оперативного введения поправок в виде реакции на события в стране не перспективна.

Отдельного обсуждения, на наш взгляд, требуют законодательные предложения о проведении миграционной амнистии, изучение опыта по адаптации детей мигрантов, оказание помощи в получении образования, интеграции в общество, воспитанию толерантности и недопустимости создания национально-культурных анклавов и другие предложения региональных законодателей.

Требуют обсуждения законодательные предложения о создании депортационных центров (*специальных учреждений федерального органа в сфере миграции*) для иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, депортации или передаче иностранным государствам в соответствии с международными договорами о реадмиссии.

Необходимо совершенствование институтов административного выдворения и депортации.

Поступившие предложения региональных законодателей по вопросам проводимой миграционной политики и совершенствования законодательства в этой сфере требуют анализа, обобщения и выработки консолидированного решения. Эту работу планируется завершить в феврале 2014 года, с учетом рассмотрения Государственной Думой внесенных в ноябре-декабре 2013 года четырех законопроектов в сфере миграционной политики.

Законопроекты: (419207-6 - Изменения в КоАП РФ в части усиления административной ответственности за нарушения законодательства в сфере миграции.

88095-6 - Изменения в Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", 351284-6 - (в части совершенствования законодательства, касающегося специальных учреждений в сфере миграции и 182283-д О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования уголовной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о миграции)

В Государственной Думе РФ на 01.02.2014 года находятся на рассмотрении внесенные Законодательными (представительными) органами субъектов

Российской Федерации **393 проектов** (данные АСОЗД) Федеральных Законов - законодательные инициативы. (из них только в 2013 году регионами было внесено 233 проекта Федеральных законов по социально значимым направлениям законопроектной работы).

Комиссия Совета законодателей по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства в 2014 году планирует активно продолжить работу по исполнению решения Совета законодателей от 25.04.2013. «О повышении качества законотворчества на федеральном и региональном уровнях как необходимое условие развития парламентаризма в России и укрепления единства правового пространства страны», Президиума Совета законодателей от 14.03.2013 и от 27.09.2013 и поручений Заместителей Сопредседателей Совета законодателей А.П.Торшина (583-01/1430 от 15.10.2013) и Л.И.Швецовой (2.2 сз/21 от 15.10.2013.) в соответствии с утвержденным **Примерным порядком** рассмотрения проектов законодательных инициатив с использованием возможностей всесторонней экспертной оценки в комитетах и подразделениях аппаратов палат, с использованием технологической платформы (подсистемы «Эксперт» автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности).

В Комиссию Совета законодателей по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства поступило для рассмотрения **22 проекта** законодательных инициатив. **19 из них рассмотрены и подготовлены** **Заключения.**

**Председатель
Московской городской Думы,
Председатель Комиссии Совета
законодателей Российской Федерации
при Федеральном Собрании
Российской Федерации по
координации законотворческой
деятельности и мониторингу
законодательства**



В.М.Платонов