



ДОКЛАД ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

**«О состоянии законодательства Нижегородской
области и об основных итогах законотворческой
деятельности Законодательного собрания
за 15 лет»**

Одобен постановлением
Законодательного Собрания
Нижегородской области
от 26 марта 2009 года №1468-IV

**Нижний Новгород
2009 г.**

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Раздел I История развития законодательства Нижегородской области и основные итоги законотворческой деятельности Законодательного Собрания за 15 лет	8
Раздел II Современное состояние законодательства Нижегородской области	16
1. Законодательство об организации государственной власти и местного самоуправления	17
1.1. Устав Нижегородской области	17
1.2. Законодательство о порядке формирования Законодательного Собрания Нижегородской области и статусе депутата Законодательного Собрания, избрания (назначения) Губернатора Нижегородской области, формирования Правительства Нижегородской области, исполнительных органов государственной власти и иных государственных органов	23
1.3. Административно-территориальное устройство	30
1.4. Избирательное законодательство: выборы и референдум	32
1.5. Государственная служба	34
1.6. Регулирование нормотворческой деятельности. Регламент Законодательного Собрания Нижегородской области	37
1.7. Взаимодействие Законодательного Собрания с Губернатором и Правительством Нижегородской области	43
1.8. Организация деятельности комитетов и фракций в Законодательном Собрании	44
1.9. Государственные символы. Награды Нижегородской области	48
1.10. Местное самоуправление. Муниципальная служба	51
1.11. Судебная система. Адвокатура. Нотариат	56
1.12. Законодательство о безопасности и охране правопорядка. Участие жителей Нижегородской области в охране общественного порядка	60
2. Законодательство о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, налогах, регулирование вопросов государственной собственности Нижегородской области	61
2.1. Бюджетное устройство и бюджетный процесс	61
2.2. Налоги и сборы	66
2.3. Регулирование вопросов государственной собственности Нижегородской области	68
2.4. Деятельность контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Нижегородской области	69
3. Поддержка реального сектора экономики	71
3.1. Поддержка инвестиционной и инновационной деятельности	71
3.2. Поддержка малого и среднего предпринимательства	74

3.3.	Развитие дорожной сети и инфраструктуры_____	76
3.4.	Вопросы внешнеэкономической деятельности_____	77
4.	Законодательство о социальной политике. Реализация социальной политики_____	79
4.1.	Правовое обеспечение реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики в Нижегородской области_____	79
4.2.	Социальная защита населения_____	81
4.3.	Труд и занятость населения_____	86
4.4.	Защита семьи, материнства, отцовства и детства_____	86
4.5.	Здравоохранение, физическая культура, спорт и туризм_____	90
4.6.	Образование_____	94
4.7.	Общественная палата Нижегородской области _____	96
4.8.	Молодежная политика_____	99
5.	Жилищное законодательство_____	100
6.	Законодательство о градостроительной деятельности_____	104
7.	Развитие агропромышленного комплекса_____	107
8.	Земельное законодательство_____	112
9.	Развитие экологического и природоохранного законодательства в Нижегородской области (1994–2009 годы) _____	121
9.1.	Законодательство об охране окружающей среды_____	121
9.2.	Использование, охрана, защита животного и растительного мира_____	123
9.3.	Обращение с отходами производства и потребления_____	125
10.	Законодательство об административных правонарушениях и административной ответственности_____	126
11.	Противодействие коррупции и правонарушениям _____	131
12.	Участие в формировании федерального законодательства _____	133
Раздел III Основные направления деятельности Законодательного Собрания по совершенствованию законодательства Нижегородской области_____		136
13.	Мониторинг законодательства Нижегородской области – форма совершенствования законодательства области_____	136
14.	Реализация Послания Губернатора Нижегородской области Законодательному Собранию от 2 апреля 2008 года_____	144
15.	Приоритетные задачи Законодательного Собрания по совершенствованию законодательства Нижегородской области_____	150

ПРЕДИСЛОВИЕ

В марте 2009 года исполнилось 15 лет со дня формирования законодательного (представительного) органа государственной власти Нижегородской области – Законодательного Собрания Нижегородской области.

Для оценки состояния законодательства Нижегородской области, основных тенденций его развития и подведения итогов законотворческой деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области за 15-летний период подготовлен доклад **Законодательного Собрания Нижегородской области "О состоянии законодательства в Нижегородской области и об основных итогах законотворческой деятельности Законодательного Собрания за 15 лет"**.

Одной из основных целей доклада является также выработка рекомендаций по совершенствованию и развитию законодательства области на ближайшую перспективу, обеспечению высокого качества законов и контроля за их реализацией.

Конституция Российской Федерации 1993 года предоставила субъектам Российской Федерации, их законодательным (представительным) органам право осуществлять собственное правовое регулирование путем принятия законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, не относящимся к ведению Российской Федерации, а также право принятия законов и иных нормативных правовых актов в соответствии с федеральными законами по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Для создания условий социально-экономического развития Нижегородской области, **повышения качества жизни граждан**, а также в целях реализации конституционных положений Законодательное Собрание Нижегородской области совместно с Губернатором и Правительством Нижегородской области в течение 15 лет последовательно формировали и совершенствовали законодательство Нижегородской области.

Конституция Российской Федерации провозглашает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, что эти **права и свободы определяют смысл**, содержание и применение всех законов, **смысл деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти** и обеспечиваются правосудием.

Поэтому приоритетными направлениями развития законодательства Нижегородской области за 15-летний период являлись:

- повышение качества и уровня жизни нижегородцев;
- социальная защита населения Нижегородской области;
- поддержка реального сектора экономики и малого и среднего предпринимательства;
- принятие областного бюджета и контроль его исполнения;
- приведение законодательства Нижегородской области в соответствие с федеральным законодательством;
- реализация административной реформы.

С начала работы Законодательного Собрания I созыва в марте 1994 года принято более 1,5 тысячи законов Нижегородской области и более 6 тысяч постановлений Законодательного Собрания, регулирующих практически все сферы общественной, экономической и социальной жизни области.

В отдельных сферах общественной жизни области Законодательное Собрание осуществляло опережающее правовое регулирование по отношению к федеральному законодательству. Примерами такого регулирования могут служить Закон Нижегородской области от 31 мая 2000 года № 108-З "Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности на территории Нижегородской области" и Закон Нижегородской области от 2 ноября 2004 года № 126-З "О порядке рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области".

Важнейшим критерием оценки законодательства является его соответствие долговременным целям и ценностям развития личности, общества и государства, качественному правовому обеспечению проводимых в стране преобразований.

Последовательное совершенствование и развитие законодательства области являются одними из важнейших условий социально-экономического развития Нижегородской области и решения стратегической задачи повышения качества жизни граждан.

Доклад состоит из трех разделов:

1. История развития законодательства Нижегородской области и основные итоги законотворческой деятельности Законодательного Собрания за 15 лет.

2. Современное состояние законодательства Нижегородской области.

3. Основные направления деятельности Законодательного Собрания по совершенствованию законодательства Нижегородской области.

Это первый доклад о состоянии законодательства области, поэтому в него **первым** включен исторический **раздел**. В этом разделе показаны основные этапы развития законодательства области, раскрыты его характерные особенности.

Второй раздел доклада посвящен современному состоянию законов Нижегородской области. В этом разделе раскрыта структура законодательства Нижегородской области, в которой законы систематизированы по наиболее важным направлениям жизнедеятельности области: организация государственной власти и местного самоуправления, бюджетное устройство, социальная и жилищная политика, градостроительство, охрана окружающей природной среды и другие направления.

Представлена информация о судебных актах по делам об оспаривании законов Нижегородской области, а также о действиях Законодательного Собрания, предпринятых по итогам рассмотрения протестов и представлений прокуратуры, экспертных заключений органов юстиции Российской Федерации.

Третий раздел доклада посвящен основным направлениям деятельности Законодательного Собрания по совершенствованию законодательства Нижегородской области.

Основанием для подготовки доклада о состоянии законодательства Нижегородской области стали также рекомендации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, высказанные в ходе обсуждения доклада Совета Федерации о состоянии законодательства Российской Федерации.

Проект доклада готовился государственно-правовым управлением и информационно-аналитическим управлением аппарата Законодательного Собрания области на материалах и предложениях профильных комитетов Законодательного Собрания и Правительства области.

Для обсуждения проекта доклада 13 марта 2009 года в Законодательном Собрании проведена научно-практическая конференция на тему: **"Законодательное Собрание Нижегородской области. Вчера. Сегодня. Завтра. Состояние законодательства Нижегородской области"**. Участники конференции одобрили проект доклада и выработали рекомендации по развитию законодательства области на ближайшую перспективу и его совершенствованию.

Настоящий доклад рассчитан на его использование в целях обмена опытом Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также образовательными и научными учреждениями.

Раздел I. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ И ОСНОВНЫЕ ИТОГИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ЗА 15 ЛЕТ

История формирования законодательства Нижегородской области неразрывно связана с историей развития федерального законодательства. Законодательство области как часть законодательства Российской Федерации формировалось на конституционных принципах социального и правового государства, единства правового пространства России.

В формировании и развитии законодательства области можно выделить три этапа, имеющие свои отличительные черты.

На первом этапе развития законодательства области (1994–1999 годы) началось формирование законодательства Нижегородской области.

Характерной чертой этого этапа было опережающее правовое регулирование значительного объема вопросов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В условиях стремительно меняющейся ситуации 90-х годов прошлого столетия федеральное законодательство не успевало оперативно реагировать.

Законодательное Собрание области было вынуждено принимать новаторские законы, восполняя "пробелы" федерального законодательства. Ориентиром при этом всегда служили Конституция Российской Федерации, нормы международного права и неотложные потребности Нижегородской области и ее жителей.

Первый этап формирования и развития законодательства Нижегородской области связан с решением задач социально-экономического развития Нижегородской области, прежде всего, с формированием законодательства по вопросам социальной защиты граждан, организации органов государственной власти и органов местного самоуправления, разграничения полномочий, бюджета и налогов, поддержки реального сектора экономики, малого и среднего бизнеса, а также инвестиционного законодательства, законодательства по регулированию земельных отношений, законодательства об административных правонарушениях.

Второй этап развития законодательства области (1999–2005 годы) связан с процессом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Начало этому процессу положили Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и федеральные законы, регулирующие вопросы организации местного самоуправления.

Федеральное законодательство наряду с провозглашением общих принципов детализировало порядок формирования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

Одним из основных направлений деятельности в этот период является приведение законодательства Нижегородской области в соответствие с изменениями федерального законодательства, чаще всего вызванными передачей части полномочий от федерального центра на уровень субъекта Российской Федерации и муниципальный уровень, а также решением задач по увеличению уровня социальной защиты и качества жизни граждан в Нижегородской области на соответствующем этапе развития Российской Федерации и Нижегородской области.

В этой связи были внесены изменения в Устав области, законы, регулирующие вопросы организации органов государственной власти и органов местного самоуправления, законотворческий процесс, многие другие вопросы.

В процессе разграничения полномочий между центром и регионами актуальной стала проблема определения пределов вмешательства федерального законодателя в законодательное регулирование правоотношений субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным статьей 72 Конституции Российской Федерации.

Третий этап развития законодательства области (с 2005 года по настоящее время) – этап совершенствования законодательства области.

В 2005 году принимается новая редакция Устава Нижегородской области. Этот этап характеризуется развитием инвестиционного законодательства и законодательства по вопросам социальной поддержки граждан. В 2008 году Законодательным Собранием области начата плановая работа по мониторингу законодательства области.

Начало деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области – законодательного (представительного) органа власти Нижегородской области связано с указами Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", от 9 октября 1993 года № 1617 "О реформе представительных органов власти и органов местного само-

управления в Российской Федерации", от 22 октября 1993 года № 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации", от 27 октября 1993 года № 1765 "Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономного округа" и принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституцией Российской Федерации.

30 ноября 1993 года Нижегородский областной Совет народных депутатов принял решение № 357-м "Об избрании представительного органа власти Нижегородской области", которым были утверждены Положение о Законодательном Собрании Нижегородской области на период поэтапной конституционной реформы, Положение о выборах в Законодательное Собрание Нижегородской области. Решением Нижегородского областного Совета народных депутатов от 21 декабря 1993 года № 392-м назначены выборы в Законодательное Собрание Нижегородской области на 27 марта 1994 года.

Законодательное Собрание Нижегородской области **I созыва** было избрано в составе 45 депутатов на 2 года полномочий. Первое заседание Законодательного Собрания I созыва состоялось 12 апреля 1994 года, на котором Председателем Законодательного Собрания был избран депутат **А.А. Козерадский**.

В 1996 году был принят Закон Нижегородской области "**Об основных принципах организации Законодательного Собрания Нижегородской области**" (Закон Нижегородской области от 21 марта 1996 года № 22-3). Закон предусматривал, что Законодательное Собрание состоит из 45 депутатов, избираемых населением Нижегородской области на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года (статья 3 Закона). Полномочия Законодательного Собрания и порядок досрочного прекращения полномочий устанавливаются Уставом Нижегородской области.

Постановлением Законодательного Собрания области от 19 марта 1996 года № 38 было установлено, что очередные выборы депутатов Законодательного Собрания области проводятся в марте 1998 года, а **полномочия Законодательного Собрания текущего созыва и его депутатов сохраняются до начала работы вновь избранного в указанный срок состава Собрания**.

Основаниями изменения срока полномочий Законодательного Собрания **I созыва, избранного на 2-летний срок полномочий**, были указы Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 года № 951 "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Феде-

рации и в органы местного самоуправления" и от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации".

Законодательным Собранием I созыва было принято **123 закона** области и **1101 постановление**.

Деятельность Законодательного Собрания I созыва была направлена на разработку и принятие основных законов по вопросам организации государственной власти области, обеспечения деятельности реального сектора экономики, социальной защиты граждан при отсутствии соответствующего федерального законодательства. В отдельных случаях приходилось ориентироваться на законодательство советского периода, во многом устаревшее и не соответствующее новой системе государственного устройства и задачам по формированию рыночной экономики в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года. Это осложнялось тяжелой социально-экономической ситуацией в стране и Нижегородской области.

Законодательство Нижегородской области строилось на основополагающих принципах и нормах Конституции Российской Федерации.

Приоритетные направления законодательства лежали в сфере государственного строительства, формирования бюджетного и налогового законодательства, социальной политики, экономики и промышленности, что определялось насущными задачами перехода к рыночной экономике и новой системе управления территорией.

В числе наиболее значимых законов, принятых Законодательным Собранием I созыва, – Устав Нижегородской области (18.04.1995), законы "О бюджетной системе Нижегородской области на 1994 год" (30.05.1994), "О выборах Губернатора Нижегородской области" (07.06.1995), "О нотариате" (19.06.1995), "Об основных принципах организации Законодательного Собрания Нижегородской области" (21.03.1996), "О налоге с покупки" (01.04.1996), "Об организации местного самоуправления в Нижегородской области" (08.04.1996), "О Гербе Нижегородской области" (10.09.1996), "О государственном регулировании цен и тарифов в Нижегородской области" (22.08.1997), "Об охране труда" (21.10.1997), "О государственной поддержке на территории Нижегородской области промышленных предприятий по производству автомобилей и комплектующих к ним" (22.10.1997), "О государственной поддержке малого предпринимательства в Нижегородской области" (09.12.1997) и другие.

Законодательное Собрание Нижегородской области **II созыва** формировалось уже на 4-летний срок полномочий. 29 марта 1998 года оно было сформировано в полном составе – 45 депутатов. Из числа депутатов предыдущего созыва было вновь избрано более трети от общего числа, таким образом, была сохранена преемственность в работе высшего представительного органа государственной власти области. Первое заседание Законодательного Собрания **II созыва** состоялось 3 апреля 1998 года. Председателем Законодательного Собрания на нем был вновь избран **А.А. Козерадский**.

Законодательным Собранием **II созыва** за время его работы было принято **271 закон** области и **1685 постановлений** – почти двукратное увеличение принятых законов области и постановлений Собрания по сравнению с **I созывом**.

В числе основных законов, принятых Законодательным Собранием **II созыва**, – "О минимальных социальных стандартах в Нижегородской области и их финансовом обеспечении" (15.04.1998), "О муниципальной службе и муниципальных должностях в Нижегородской области" (21.09.1998), "О землеустройстве" (28.10.1998), "О ставках налога на игорный бизнес" (29.12.1998), "О налоге с продаж" (26.07.1999), "О мировых судьях Нижегородской области" (05.11.1999), "О ветеранах Великой Отечественной войны" (30.05.2000), "Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности на территории Нижегородской области" (31.05.2000), "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области" (22.06.2000), "О Правительстве Нижегородской области" (09.04.2001), Градостроительный кодекс Нижегородской области (16.04.2001), "О налоге с продаж" (29.11.2001) и другие.

29 ноября 2001 года Председателем Законодательного Собрания был избран депутат **Д.И. Бедняков** в связи с избранием **А.А. Козерадского** представителем в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Законодательного Собрания Нижегородской области.

Законодательное Собрание Нижегородской области **III созыва сформировано 31 марта 2002 года** в составе 41 депутата (из установленного количества – 45). По 4 округам выборы не состоялись из-за низкой (менее 25%) явки избирателей. Из числа депутатов предыдущего созыва Законодательного Собрания было избрано вновь 16 депутатов. Первое заседание Законодательного Собрания **III созыва** состоялось 4 апреля 2002 года. Председателем Законодательного Собрания на нем был избран депутат **Е.Б. Люлин**. В ходе довыборов, прошедших 15 сентября 2002 года, было избрано еще 4 депутата, в результате чего состав пред-

ставительного органа власти Нижегородской области был сформирован полностью.

Законодательным Собранием **III созыва** было принято **611 законов** области и **1866 постановлений**.

В числе основных законов, принятых Законодательным Собранием III созыва, – "О едином налоге на вмененный доход" (28.06.2002), "О Правительстве Нижегородской области" (14.11.2002), "О квотировании рабочих мест" (20.05.2003), Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях (20.05.2003), "О цене земли" (21.06.2003), "О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области" (15.09.2003), "О приватизации государственного имущества Нижегородской области" (13.07.2004), "О мерах социальной поддержки ветеранов" (29.11.2004), Устав Нижегородской области (22.12.2005), "О мерах социальной поддержки многодетных семей" (28.12.2004), "О патронатном воспитании" (31.12.2004), "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области" (31.12.2004), "О потребительской корзине в Нижегородской области и ее стоимостном выражении" (30.12.2005) и другие.

12 марта 2006 года было сформировано Законодательное Собрание Нижегородской области **IV созыва на 5-летний срок полномочий**, деятельность которого продолжается в настоящее время и продлится до 2011 года. Выборы в Законодательное Собрание Нижегородской области впервые проводились по смешанной системе: 25 депутатов были избраны по партийным спискам и 25 – по одномандатным округам. Председателем Законодательного Собрания был переизбран **Е.Б. Люлин**, а в мае 2007 года Председателем становится **В.Н. Лунин**.

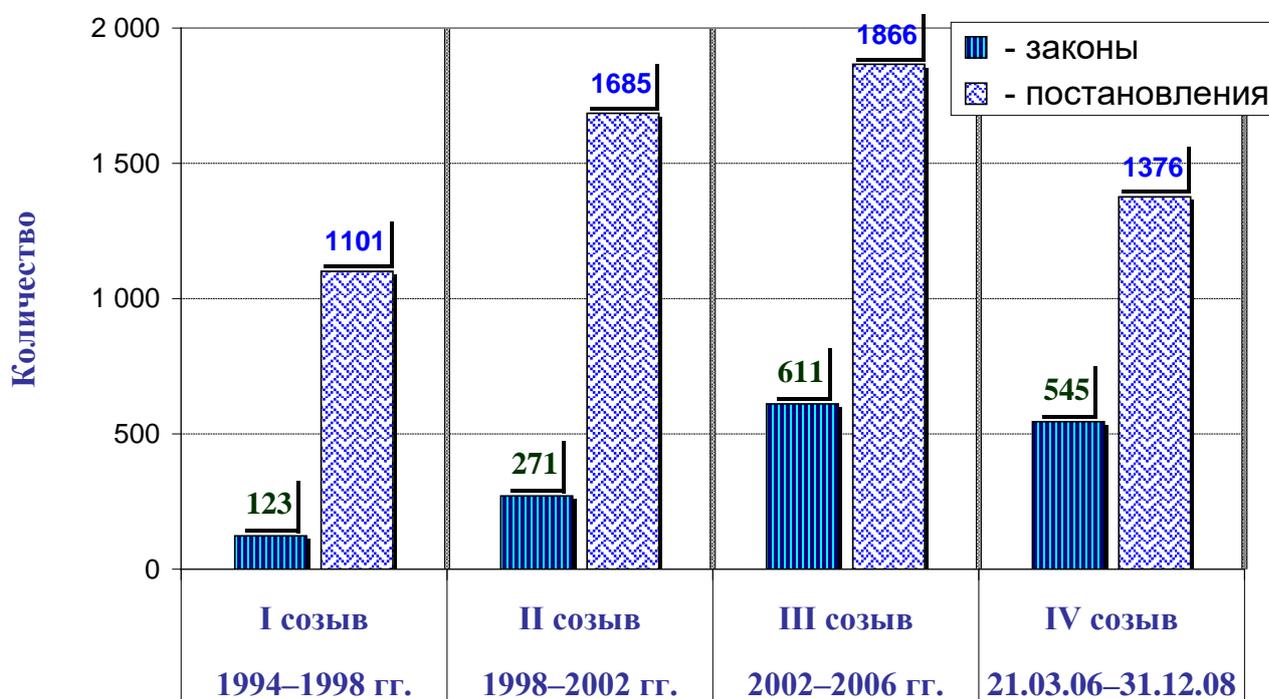
По результатам выборов партия "Единая Россия" получила в Законодательном Собрании 33 места, "Российская партия пенсионеров" – 9 мест, КПРФ – 5 мест, ЛДПР – 2 места, "Российская партия Жизни" – 1 место.

Среди важнейших законов, принятых к настоящему моменту Законодательным Собранием IV созыва, – "Об Общественной палате Нижегородской области" (31.10.2006), "О грантах Нижегородской области в сфере науки и техники" (01.02.2007), "О розничных рынках и ярмарках на территории Нижегородской области" (23.05.2007), "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Нижегородской области" (03.07.2007), "О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области" (07.09.2007), "Об охране озелененных территорий Нижегородской области" (07.09.2007), "О жилищной политике в

Нижегородской области" (07.09.2007), "О бюджетном процессе в Нижегородской области" (12.09.2007), "О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области в связи с учреждением звания "Ветеран труда Нижегородской области" (27.11.2007), "О мерах социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности и рабочих поселках Нижегородской области" (30.11.2007), "Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области" (27.12.2007), "О туристской деятельности на территории Нижегородской области" (12.02.2008), "О противодействии коррупции в Нижегородской области" (07.03.2008), "О погребении и похоронном деле в Нижегородской области" (08.08.2008), "О мерах государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) заказчиков (застройщиков) на территории Нижегородской области" (29.10.2008), "О библиотечном деле в Нижегородской области" (01.11.2008) и другие.

Количественные итоги нормотворческой деятельности Законодательного Собрания области за 15 лет

Количество законов Нижегородской области и постановлений, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области I, II, III и IV созывов



О реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Нижегородской области субъектами права законодательной инициативы

В последние годы количество законов, внесенных в порядке законодательной инициативы Губернатором Нижегородской области, постепенно повышалось – от 36% от общего числа принятых в 2004 году, 42% – в 2005 году, более половины – в 2006 году, 60% – в 2007 году и до 64% – в 2008 году.

Законодательная статистика 2008 года: из принятых 197 законов Нижегородской области 2008 года 126 (64%) инициировано Губернатором Нижегородской области, 36 процентов - комитетами Законодательного Собрания, депутатами Законодательного Собрания и другими субъектами права законодательной инициативы:

Профильный комитет	Принято законов	Субъект права законодательной инициативы				
		комитеты	Губернатор	депутаты	фракции	иные субъекты
комитет по бюджету и налогам	31	2	27	2	-	-
комитет по экономике и промышленности	29	4	25	-	-	-
комитет по вопросам государственной власти области и местного самоуправления	44	16	17	1	1	9
комитет по социальным вопросам	44	3	40	-	1	-
комитет по агропромышленному комплексу, земельным отношениям и лесопользованию	16	9	7	-	-	-
комитет по жилищной политике и градостроительству	14	5	9	-	-	-
комитет по экологии и природопользованию	13	13	-	-	-	-
комитет по информатизации, работе с общественными объединениями и средствами массовой информации	3	2	1	-	-	-
комитет по регламенту и депутатской этике	3	3	-	-	-	-

Раздел II. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Рассматривая законодательство Нижегородской области за 15 лет, можно констатировать, что оно за истекший период прошло испытание на прочность и соответствие Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, имеет достаточно устойчивую основу во всех сферах.

В Нижегородской области сформированы бюджетное и налоговое законодательство, законодательство в сфере государственного и муниципального управления, социальной сфере, сфере экологии, жилищной политики, сформированы основы избирательного законодательства, законодательства о государственной и муниципальной службе. Инвестиционное и инновационное законодательство Нижегородской области неоднократно отмечалось как одно из лучших в Российской Федерации.

Законотворческая деятельность Законодательного Собрания области осуществляется, как правило, по направлениям, обозначенным федеральным законодателем. Федеральное законодательство определяет содержание законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения, но не предопределяет его полностью и тем более не подменяет его. Такая практика способствует сохранению единства правового пространства страны.

Это не мешает принимать законы, не имеющие аналогов на федеральном уровне или принятие которых прямо не предписано федеральным законодательством.

Законодательное Собрание неоднократно пользовались правом "опережающего" законотворчества по предметам совместного ведения. В 90-е гг. данная практика была весьма развита, что позволяло восполнять пробелы федерального законодательства, стимулировало развитие законодательства субъектов Российской Федерации. Например, был принят Закон Нижегородской области "О порядке рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области" еще до принятия Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", что позволило обеспечить полноту реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.

Характерной чертой деятельности Законодательного Собрания является направленность на повышение качества нормативных правовых актов Нижегородской области. Стратегическое направление было задано

на уровне Российской Федерации, в частности Советом Федерации в его ежегодных докладах о состоянии законодательства в Российской Федерации.

Качественный рост в настоящее время происходит также на фоне постоянного роста количества принимаемых законов и постановлений, если последовательно сравнивать результаты деятельности Законодательного Собрания I, II, III и IV созывов.

В настоящее время действуют **159 базовых (системообразующих) законов Нижегородской области**, **37** из которых регулируют отношения в сфере бюджета и налогов, **23** – в сфере экономики и промышленности, **32** – в социальной сфере, **43** – в сфере государственной власти области и местного самоуправления, **10** – в сфере АПК и земельных отношений, **7** – в сфере природопользования и экологии, **7** – в сфере жилищной политики и градостроительства.

1. Законодательство об организации государственной власти и местного самоуправления

Конституция Российской Федерации 1993 года стала основой и фундаментом формирования новой системы государственной власти в Нижегородской области и порядка организации местного самоуправления.

За прошедшие 15 лет законодательство в сфере организации государственной власти и местного самоуправления изменялось на федеральном уровне, и, как следствие, приходилось совершенствовать и приводить в соответствие с федеральным законодательством и законодательство области. К таким изменениям следует отнести установление в 2005 году порядка назначения высших должностных лиц и порядка избрания законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, реформу местного самоуправления, обновленное избирательное законодательство, законодательство о государственной и муниципальной службе и другое.

Все эти изменения в настоящее время нашли свое отражение в законодательстве Нижегородской области.

1.1. Устав Нижегородской области

Важным этапом в формировании в соответствии со статьей 66 Конституции Российской Федерации законодательства Нижегородской области стало **принятие в апреле 1995 года Устава Нижегородской области** – основного Закона нашей области. Актуальность его принятия заключалась в необходимости ликвидации правового вакуума в сфере

государственного регулирования жизни области как полноправного субъекта Российской Федерации.

В этот период, после 1993 года, началось формирование законодательства субъектов Российской Федерации в соответствии со статьями 5, 72 и 76 Конституции Российской Федерации, проходило разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Принятию Устава предшествовала длительная и кропотливая работа специально созданной рабочей группы, в деятельности которой принимали участие депутаты Законодательного Собрания и работники аппарата Законодательного Собрания, руководители и ведущие специалисты администрации области, ученые, представители региональных партий и движений, руководители органов местного самоуправления. Осложняло работу то, что в этот период еще не был принят Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", который определял основы деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проект Устава Нижегородской области был направлен для замечаний и предложений в секретариат Конституционного Суда Российской Федерации, Правовое управление Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Нижегородской области, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Институт государства и права Российской академии наук.

Предложения и замечания указанных органов были использованы при доработке проекта Устава области.

Проект Устава также был опубликован в средствах массовой информации области для широкого обсуждения. Все это позволило учесть мнения граждан и общественных объединений.

В результате консолидированной работы органов государственной власти области, ученых и специалистов, общественных организаций и граждан проект Устава был доработан и принят Законодательным Собранием. В то время Устав области был признан одним из лучших по качеству правового регулирования среди уставов других субъектов Россий-

ской Федерации и достаточно полно учитывал особенности Нижегородской области.

Устав Нижегородской области является основным законом Нижегородской области, **имеющим высшую юридическую силу среди иных нормативных правовых актов области.**

Устав Нижегородской области является кодификационным (комплексным) и межотраслевым нормативным правовым актом. Он определяет основы статуса Нижегородской области как субъекта Российской Федерации, устанавливает систему органов государственной власти области и закрепляет основные принципы и направления деятельности органов государственной власти, административно-территориальное устройство, устанавливает дополнительные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина на территории области, определяет экономические и финансовые основы Нижегородской области и направления социальной политики, целью которой является защита населения и повышение качества жизни граждан.

Первая редакция Устава области состояла из 7 разделов, 16 глав и 64 статей.

Указанная редакция Устава действовала до 2005 года. В него были внесены значительные изменения: принято 22 закона Нижегородской области о внесении изменений в Устав, направленных на его совершенствование и приведение в соответствие с федеральным законодательством.

Кардинальные изменения федерального законодательства, регулирующего организацию и деятельность органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, обусловили необходимость подготовки новой редакции основного закона области.

При разработке новой редакции Устава были учтены нормы Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и другие.

В июне 2005 года проект новой редакции Устава области был опубликован в средствах массовой информации, были проведены депутатские слушания с привлечением ученых и специалистов общественных объ-

единений, граждан. В ходе подготовки новой редакции Устава области рассмотрено **более 150 поправок**, замечаний и предложений.

Устав области в новой редакции был принят Законодательным Собранием области 22 декабря 2005 года, опубликован в газете "Нижегородские новости" **18 января 2006 года** и вступил в силу по истечении десяти дней со дня его официального опубликования – **29 января 2006 года**.

Устав Нижегородской области 2005 года состоит из 13 глав и 59 статей. Устав области устанавливает конституционно-правовые основы статуса Нижегородской области, состав территории и административно-территориальное устройство области, дополнительные гарантии обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории области, экономические и финансовые основы области, правовой статус и порядок формирования органов государственной власти области.

В новой редакции Устава области были отражены изменения федерального законодательства по вопросам порядка формирования органов государственной власти области, порядка наделения Законодательным Собранием области полномочиями высшего должностного лица – Губернатора Нижегородской области по представлению Президента Российской Федерации. Уточнены предметы ведения области, ее территориальное устройство, статус органов государственной власти, порядок их формирования и взаимодействия, их полномочия и ответственность, основы отношений собственности и земельно-имущественных отношений, вопросы построения бюджетной системы и организации бюджетного процесса.

В соответствии с Уставом Нижегородской области:

Законодательное Собрание Нижегородской области является высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти области;

высшим должностным лицом Нижегородской области, возглавляющим высший исполнительный орган государственной власти области – Правительство Нижегородской области, является Губернатор Нижегородской области;

в систему органов исполнительной власти входят высший исполнительный орган государственной власти области – Правительство Нижегородской области и исполнительные органы государственной власти Нижегородской области – отраслевые, функциональные и территориальные органы исполнительной власти.

Уставом определены основные полномочия Законодательного Собрания Нижегородской области, Губернатора и Правительства Нижегородской области и общие положения организации их деятельности.

В отличие от Устава области 1995 года в новой редакции Устава уточнены положения о судебной власти и прокурорском надзоре в области, о местном самоуправлении в области и порядке принятия, вступления в силу Устава области и поправок к нему.

В дальнейшем продолжалось совершенствование Устава Нижегородской области путем внесения в него необходимых изменений.

Принято **8 законов области о внесении поправок** в действующую редакцию Устава области. В частности, в Устав области внесены следующие изменения:

часть 3 статьи 1 дополнена нормой о том, что область имеет не только Герб и флаг, но и гимн;

часть 3 статьи 5 изложена в новой редакции, устанавливающей, что границы области согласовываются с граничащими с областью субъектами Российской Федерации, Описание границ Нижегородской области утверждается законом области;

статья 8 дополнена нормой о том, что законы и иные нормативные правовые акты области могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные федеральным законом. За нарушение указанных положений законом области устанавливается административная ответственность;

в статью 24 внесена поправка о том, что Губернатор не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

в статью 26 внесена поправка о том, что Губернатор области обращается к Законодательному Собранию с ежегодным Посланием о положении в области;

статья 33 дополнена предложением о том, что правомочное заседание Законодательного Собрания **проводится не реже одного раза в три месяца.**

Согласно статье 48 Устава области право законодательной инициативы в Законодательном Собрании принадлежит депутатам законода-

тельного Собрания, комитетам (комиссиям), фракциям в Законодательном Собрании, Губернатору, членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Нижегородской области, представительным органам местного самоуправления, а также имеющим активное избирательное право жителям области в количестве **не менее десяти тысяч человек**.

Право законодательной инициативы по вопросам их ведения принадлежит также Нижегородскому областному суду, Арбитражному суду Нижегородской области, прокурору Нижегородской области, избирательной комиссии Нижегородской области, Уполномоченному по правам человека в Нижегородской области и иным лицам в соответствии с федеральным законом.

В первой редакции Устава Нижегородской области правом законодательной инициативы пользовались имеющие избирательные права жители области в количестве не менее 2 процентов от их общего числа (это приблизительно **50 тысяч человек**).

Но, несмотря на то, что в новой редакции Устава Нижегородской области уменьшено число жителей, необходимое для реализации права законодательной инициативы, в Законодательное Собрание области жителями области не было внесено ни одного законопроекта. Отчасти это связано с тем, что не урегулирован порядок выдвижения инициативы граждан.

Поскольку граждане не обладают специальными знаниями по оформлению законопроектов, целесообразно в Уставе Нижегородской области и в Регламенте Законодательного Собрания Нижегородской области установить для них право вносить в Законодательное Собрание законодательные предложения, в которых формулируются предложения по внесению изменений в закон области.

Необходимо отметить, что такая упрощенная форма реализации права законодательной инициативы ранее была предусмотрена в Регламенте Законодательного Собрания Нижегородской области в редакции 1996 года.

В условиях нестабильности федерального законодательства, с внесением многочисленных изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" возникает необходимость соответствующей корректировки норм Устава.

На научно-практической конференции на тему: "Законодательное Собрание Нижегородской области. Вчера. Сегодня. Завтра. Состояние

законодательства Нижегородской области" 13 февраля 2009 года отмечалось, что отличительной чертой Устава области 1995 года и Устава 2005 года является включение в него главы "Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина на территории области".

Эта особенность Устава области говорит о его конституционной природе, так как защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств согласно статье 72 Конституции Российской Федерации относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Есть проблемы, связанные с определением объема собственных полномочий субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день нет полной ясности в том, какие вопросы можно отнести к вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации, по которым субъекты Российской Федерации в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Примерами самостоятельного регулирования могут служить лишь Закон Нижегородской области "О Гербе Нижегородской области", Закон Нижегородской области "О флаге Нижегородской области", Закон Нижегородской области "Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области".

1.2. Законодательство о порядке формирования Законодательного Собрания Нижегородской области и статусе депутата Законодательного Собрания, избрания (назначения) Губернатора Нижегородской области, формирования Правительства Нижегородской области, исполнительных органов государственной власти и иных государственных органов

Законодательное Собрание Нижегородской области

В соответствии с Уставом Нижегородской области Губернатор области, Законодательное Собрание области, Правительство области составляют систему органов государственной власти Нижегородской области. В Нижегородской области также сформированы иные государственные органы – избирательная комиссия Нижегородской области, Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области.

Первым документом, определяющим статус Собрания и основные принципы его организации, являлось Положение о Законодательном Собрании Нижегородской области на период поэтапной конституционной реформы.

Данное Положение было утверждено решением Нижегородского областного Совета народных депутатов от 30 ноября 1993 года № 357-м "Об избрании представительного органа власти Нижегородской области".

Решение принято в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 года № 1617 "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" и от 27 октября 1993 года № 1765 "Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа".

Одновременно с указанным Положением данным решением были также утверждены Положение о выборах в Законодательное Собрание и распределение избирательных округов по выборам в Законодательное Собрание на территории Нижегородской области; назначены выборы в Собрание на 6 марта 1994 года; было установлено, что с избранием Собрания области полномочия областного Совета народных депутатов прекращаются.

Решением Нижегородского областного Совета народных депутатов от 21 декабря 1993 года № 392-м выборы в Законодательное Собрание Нижегородской области перенесены на 27 марта 1994 года.

В соответствии с частью 2 статьи 21 Устава Нижегородской области, с учетом указов Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 года № 951 и от 2 марта 1996 года № 315 был принят Закон области от 21 марта 1996 года № 22-З "Об основных принципах организации Законодательного Собрания Нижегородской области". Данный Закон действовал 6 лет и утратил силу в марте 2002 года.

Следует отметить, что деятельность Правительства Нижегородской области определяется Законом области "О Правительстве Нижегородской области", однако в настоящее время не принят отдельный (специальный) закон области о Законодательном Собрании как самостоятельной ветви государственной власти области.

В целях систематизации и комплексного формирования нормативных актов, регламентирующих деятельность Законодательного Собрания области, в 2009 году запланирована разработка проекта закона области "О Законодательном Собрании Нижегородской области".

В настоящее время в соответствии с федеральным законодательством статус и полномочия Законодательного Собрания области и депутатов определены Уставом Нижегородской области, Законом Нижегородской области "О статусе депутата Законодательного Собрания Ниже-

городской области", Регламентом Законодательного Собрания Нижегородской области.

Порядок проведения выборов в Собрание установлен Законом области от 25 ноября 2005 года № 187-З "О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области".

Устав Нижегородской области определяет **статус** Законодательного Собрания области как постоянно действующего высшего и единственного законодательного (представительного) органа государственной власти Нижегородской области, а также порядок деятельности Законодательного Собрания области.

Законодательное Собрание состоит из 50 депутатов, избираемых населением области на пять лет. В состав Законодательного Собрания 25 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам и 25 депутатов избираются по единому (областному) избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями.

Правовое регулирование статуса депутата Законодательного Собрания Нижегородской области

В 1994 году было сформировано Законодательное Собрание Нижегородской области I созыва. В этот период на федеральном уровне статус депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации не был урегулирован. Был признан недействующим Закон РСФСР "О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР" (за исключением статьи 36).

С целью установления правового статуса депутата Законодательного Собрания было принято постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 5 мая 1994 года №9/2 "Об утверждении временного Положения об обеспечении деятельности депутатов Законодательного Собрания области".

Данное Положение предусматривало:

- 1) право безотлагательного приема депутата руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и объединений;
- 2) право депутатской неприкосновенности в течение всего срока их полномочий. Депутаты не могли быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску и привлечены к судебной ответственности;
- 3) право депутатского запроса и обращения депутата;
- 4) другие права депутата.

Статьей 22 Устава Нижегородской области от 18 апреля 1995 года была предусмотрена необходимость разработки закона области, который установил бы права и обязанности депутата Законодательного Собрания, гарантии и ограничения его деятельности. В связи с этим был принят Закон Нижегородской области от 12 ноября 1996 года № 50-З "О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области", который действует по настоящее время.

При разработке данного Закона учитывался опыт правового регулирования в федеральном законодательстве, в частности Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Закон Нижегородской области "О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области" установил права, обязанности и ответственность депутата Законодательного Собрания области, основные правовые и социальные гарантии при осуществлении им депутатской деятельности.

Комитетом Законодательного Собрания по регламенту и депутатской этике в соответствии с постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 31 января 2008 года № 900-IV "Об организации мониторинга законодательства Нижегородской области" был проведен мониторинг данного Закона.

Поскольку Законодательное Собрание области формируется по смешанной системе, Законом Нижегородской области "О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области" установлено, что депутаты, избранные по областному списку кандидатов, закрепляются соответствующей фракцией в Законодательном Собрании за определенной территорией (районом, городом) для работы с избирателями. В результате формирования Законодательного Собрания по смешанной системе работа депутатов с избирателями поставлена под контроль соответствующей фракции в Законодательном Собрании: организована деятельность приемных депутатов в избирательных округах, и прием граждан депутатами Собрания стал носить регулярный характер.

С целью повышения эффективности взаимодействия депутатов с избирателями Законодательным Собранием области были приняты следующие нормативные правовые акты:

- 1) постановление Законодательного Собрания от 20 апреля 2006 года № 52-IV "О принятии Положения о помощниках депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания области"

(данное Положение определяет права, обязанности помощника депутата, условия и порядок его работы);

2) постановление Законодательного Собрания от 29 июня 2006 года № 111-IV "О принятии Положения о приемной депутата Законодательного Собрания Нижегородской области" (данное Положение определяет порядок создания и организации работы приемной депутата).

В связи с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" был определен порядок привлечения депутата законодательного органа к уголовной и административной ответственности. Установлен особый порядок производства по уголовным или административным делам в отношении депутата представительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации.

До 2003 года Федеральным законом было установлено, что в случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Данное положение Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 12.04.2002 № 9-П было признано несоответствующим Конституции Российской Федерации.

В настоящее время особенности производства по уголовным делам в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации установлены главой 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Особенности производства по делам, предусматривающим административную ответственность, в отношении депутатов не установлены.

Невыполнение должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления законных требований депутата либо создание препятствий в осуществлении его деятельности, непредставление или несвоевременное представление по письменному обращению депутата документов влечет административную ответственность. Однако определение "законное требование депутата" следует конкретизировать, поскольку оно носит неточный характер.

С целью реализации отдельных положений Закона области "О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области" необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

- 1) Закон Нижегородской области "О депутатском расследовании";
- 2) постановление Законодательного Собрания Нижегородской области "Об утверждении Положения о порядке проведения внеочередного отчета депутата Законодательного Собрания Нижегородской области".

Губернатор Нижегородской области и Правительство Нижегородской области

В соответствии с Уставом Нижегородской области высшим должностным лицом области является Губернатор области.

До 2005 года выборы Губернатора Нижегородской области проводились в соответствии с Законом Нижегородской области "О выборах Губернатора Нижегородской области" на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

С 2005 года по предложению Президента страны был изменен порядок избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Согласно указанному порядку кандидатура на должность Губернатора вносится в Законодательное Собрание Президентом Российской Федерации, а решение о наделении его полномочиями принимает Законодательное Собрание. В таком порядке в 2005 году был наделен полномочиями Губернатора Нижегородской области В.П. Шанцев. Губернатор области занимает особое место в системе органов государственной власти области: он обеспечивает бесперебойную работу всего государственного механизма в интересах развития социального и экономического потенциала региона, улучшения качества жизни его населения и несет за это ответственность.

Губернатор области определяет основные направления социально-экономического развития области, определяет и реализует региональную политику, формирует Правительство Нижегородской области, утверждает структуру органов исполнительной власти области.

Губернатор Нижегородской области представляет область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также при осуществлении внешнеэкономических связей, подписывает и обнародует законы области путем их официального опубликования либо отклоняет законы области, принятые Законодательным Собранием.

Правительство Нижегородской области является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти

Нижегородской области. Правительство возглавляет высшее должностное лицо Нижегородской области – Губернатор Нижегородской области – Председатель Правительства.

Основными задачами деятельности Правительства области являются обеспечение в области условий для реализации конституционных прав и свобод граждан и обеспечение социально-экономического развития области.

В связи с продолжающейся административной реформой и разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в Закон Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области", определяющий основные полномочия и компетенцию Правительства Нижегородской области, активно вносятся изменения, расширяющие полномочия Правительства области.

Закон Нижегородской области "**О Правительстве Нижегородской области**" определяет структуру Правительства Нижегородской области, его основные полномочия и компетенцию. В соответствии с данным Законом Правительство области является коллегиальным органом, возглавляющим систему исполнительной власти в Нижегородской области. Членами Правительства являются: Губернатор; Вице-губернатор, первый заместитель Председателя Правительства; заместители Губернатора, заместители Председателя Правительства; министры.

Законодательное Собрание согласовывает назначение на должность Вице-губернатора и заместителей Губернатора области. Губернатор обращается к Законодательному Собранию с ежегодным Посланием. Предусмотрен взаимный обмен планами работы, принимаемыми нормативными актами, обеспечивается присутствие должностных лиц на заседаниях и Законодательного Собрания, и Правительства области. Имеются и иные формы взаимодействия как в нормотворческом процессе, так и в текущей деятельности органов государственной власти.

В структуре органов исполнительной власти области сформированы министерства, департаменты, управления, комитеты, инспекции и иные отраслевые и функциональные органы исполнительной власти. В настоящее время в целях закрепления единой системы исполнительной власти региона осуществляется доработка проекта закона области "О системе исполнительных органов государственной власти Нижегородской области".

Иные государственные органы

Обеспечивая функционирование единой избирательной системы Российской Федерации, в Нижегородской области действует Закон "Об избирательной комиссии Нижегородской области", определяющий ста-

тус, порядок формирования и полномочия данного государственного органа. В соответствии с Законом избирательная комиссия Нижегородской области формируется на 4 года на паритетных началах по 7 представителей от Губернатора и Законодательного Собрания области. За 15-летний период было сформировано 4 состава избирательной комиссии Нижегородской области.

В 2005 году в соответствии с Законом Нижегородской области "Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области" в Нижегородской области учреждена должность Уполномоченного по правам человека. По результатам конкурса на должность Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области назначен В.В. Ольнев. Законодательное Собрание и Правительство Нижегородской области осуществляют тесное взаимодействие с Уполномоченным – это участие его в рабочих группах, совещаниях по разработке законопроектов, затрагивающих права и свободы граждан, участие в заседаниях Законодательного Собрания и Правительства области. Уполномоченный готовит ежегодный доклад о своей деятельности, направляя его на рассмотрение в Законодательное Собрание и Правительство области.

В целях усиления гарантий по обеспечению и защите прав ребенка на территории области в 2008 году учреждена соответствующая должность заместителя Уполномоченного по правам человека.

1.3. Административно-территориальное устройство

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 октября 1990 года город Горький и Горьковская область были переименованы в город Нижний Новгород и Нижегородскую область.

В 1993 году изменен и состав территории Нижегородской области.

Нижегородским областным Советом народных депутатов принято решение от 18 мая 1993 года № 147-м "О передаче Сокольского района Ивановской области в состав Нижегородской области". Согласно постановлению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 3 февраля 1994 года № 38-1-СФ были утверждены изменения границы между Ивановской и Нижегородской областями.

Нижегородская область как субъект Российской Федерации самостоятельно определяет административно-территориальное устройство Нижегородской области и порядок его изменения в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

В области – одной из первых в Российской Федерации – был принят Закон области "Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области". В связи с изменением федерального законодательства и необходимостью территориальной организации местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в 2005 году была принята его новая редакция.

В целях осуществления государственного управления, определения территориальных основ построения системы органов государственной власти и создания оптимальных условий для их функционирования, реализации единой государственной политики с учетом эффективного использования природного, экономического, социального, инфраструктурного потенциала, а также исторических и иных традиций территория области делится на административно-территориальные образования.

На современном этапе в Нижегородской области насчитывается 679 административно-территориальных образований, включающих 4 876 населенных пунктов, среди них: **4** города областного значения, **48** районов области, **24** города районного значения, **60** рабочих поселков, **1** курортный поселок, **534** сельсовета и **8** районов города Нижний Новгород. Следует отметить, что по численности административно-территориальных образований Нижегородская область является одной из самых крупных в стране.

В 2008 году был принят Закон Нижегородской области "Об утверждении Описания границ Нижегородской области", который является официальным документом, впервые определяющим границы Нижегородской области.

Законодательное Собрание совместно с Правительством области и органами местного самоуправления ведет постоянную работу по совершенствованию административно-территориального устройства области, устранению противоречий и неточностей в нормативных документах. Правительством области ведется Реестр административно-территориальных образований, городских и сельских населенных пунктов Нижегородской области.

Проблемы, связанные с регулированием административно-территориального устройства, вызваны тем, что на федеральном уровне указанные вопросы не регламентированы.

Еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года указанные вопросы регулировались Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года "О порядке решения вопросов адми-

нистративно-территориального устройства РСФСР". После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года имелись рекомендации по разработке проекта закона Российской Федерации "О порядке решения вопроса административно-территориального устройства в Российской Федерации".

Полагаем, что на федеральном уровне должен быть принят федеральный закон, который определял бы единые требования к административно-территориальному устройству субъектов Российской Федерации.

1.4. Избирательное законодательство: выборы и референдум

В целях реализации на территории Нижегородской области установленных Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" основных гарантий реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации, Законодательным Собранием области приняты следующие законы области:

1) Закон Нижегородской области от 20 июля 2006 года № 75-З "О референдуме Нижегородской области";

2) Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 226-З "О местном референдуме в Нижегородской области";

3) Закон Нижегородской области от 25 ноября 2005 года № 187-З "О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области";

4) законы Нижегородской области от 6 сентября 2007 года № 108-З "О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области" и от 6 сентября 2007 года № 109-З "О выборах глав муниципальных образований в Нижегородской области".

Регулирование порядка проведения выборов

На протяжении 15 лет федеральное избирательное законодательство значительно обновлялось, и в связи с этим изменялось законодательство Нижегородской области. Все вышеуказанные законы не по одному разу принимались в новой редакции.

Развитие политической системы страны и увеличение влияния политических партий на участие в формировании органов власти в 2004 году было закреплено в федеральном законодательстве и нашло свое отражение в избирательном законодательстве Нижегородской области.

Законом Нижегородской области от 25 ноября 2005 года № 187-З "О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области"

установлена смешанная избирательная система, когда 50% депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, а остальные 50% – по единому (областному) избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за областные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями.

Для привлечения общественных объединений к участию в формировании представительных органов местного самоуправления смешанная система выборов предусматривается и в Законе Нижегородской области "О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области". Законом области предусмотрено, что в городах областного значения (Нижний Новгород, Дзержинск, Арзамас) часть депутатов представительных органов будет избираться по пропорциональной системе, когда не менее одной трети, но не более одной второй от установленного числа депутатов представительного органа избираются по муниципальному избирательному округу. Число депутатских мандатов, замещаемых по пропорциональному принципу в других муниципальных образованиях (но не более 50%), определяется уставами указанных муниципальных образований.

Особенностью законов области о выборах и референдумах является комплексное и полное регулирование порядка проведения выборов или референдумов, в который включаются нормативные положения федерального законодательства. Дублирование в избирательных законах и избирательных кодексах субъектов Российской Федерации норм федерального законодательства было темой замечаний прокуратуры, ученых и специалистов. По существу, отдельные избирательные законы Нижегородской области на 80 процентов и более содержат нормы федерального законодательства. Однако регулирование законами области всех избирательных процедур без отсылки на федеральные законы, на наш взгляд, наиболее удобно для граждан и избирательных объединений, членов избирательных комиссий.

В ряде субъектов Российской Федерации для удобства избирателей и граждан используют кодифицированные акты – избирательные кодексы. Это Избирательный кодекс города Москвы (от 6 июля 2005 года № 38), Избирательный кодекс Республики Татарстан (от 7 мая 2007 года № 21-ЗРТ), Избирательный кодекс Хабаровского края (от 26 ноября 2003 года № 154), Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов (от 8 июля 2003 года № 35-ЗС), Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области (от 3 июня 2003 года № 139) и другие.

Возможность и целесообразность кодификации избирательных законов области, как это сделано в других субъектах Российской Федера-

ции, и принятия в перспективе избирательного кодекса Нижегородской области требует обсуждения.

Регулирование порядка проведения референдума

Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 226-З "О местном референдуме в Нижегородской области" в 2004-2005 годах был дополнен положениями, определяющими особенности его применения при изменении границ или преобразовании муниципальных образований, определении структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования, в отношении отзыва выборных лиц органов местного самоуправления.

В настоящее время на территории Нижегородской области осуществляется процесс объединения муниципальных образований. В связи с этим проводится голосование по вопросам соответствующих преобразований муниципальных образований с целью выявления мнения населения с учетом особенностей, установленных Законом Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 226-З "О местном референдуме в Нижегородской области".

В частности, голосование по вопросу преобразования муниципальных образований состоялось в двух поселениях Балахнинского муниципального района 25 января 2009 года и в восьми поселениях Первомайского муниципального района 22 марта 2009 года.

Порядок избрания и назначения членов Совета Федерации

Законодательным Собранием области принят Закон области от 13 ноября 2001 года № 218-З "О порядке избрания и назначения членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Нижегородской области", который определяет порядок избрания Законодательным Собранием области и назначения Губернатором области членов Совета Федерации от Нижегородской области.

В настоящее время Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят федеральный закон, устанавливающий новый порядок формирования Совета Федерации. Членом Совета Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации, уже прошедший избирательную кампанию и избранный депутатом законодательного (представительного) государственного органа субъекта Российской Федерации либо депутатом представительного органа местного самоуправления. В связи с указанным федеральным законом необходимо внести соответствующие изменения в Закон области.

1.5. Государственная служба

Принятие Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" и необходимость развития и совершенствования государственной службы, повышения ее роли и значения в реализации задач и функций государственных органов обусловили принятие законов области от 24 февраля 1997 года № 65-З "О государственной службе Нижегородской области" и от 24 февраля 1997 года № 66-З "О государственных должностях Нижегородской области".

С целью совершенствования государственной службы были приняты федеральные законы от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Согласно указанным федеральным законам государственная служба подразделяется на три вида: гражданскую, правоохранительную и военную. Появление государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации потребовало изменения всего законодательства Нижегородской области, ранее регулировавшего вопросы государственной службы.

В развитие положений Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" приняты законы области, регулирующие вопросы организации государственной гражданской службы Нижегородской области:

- 1) "О государственной гражданской службе Нижегородской области";
- 2) "О государственных должностях Нижегородской области и Реестре должностей государственной гражданской службы Нижегородской области";
- 3) "О классных чинах государственной гражданской службы Нижегородской области";
- 4) "О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Нижегородской области и должности государственной гражданской службы Нижегородской области".

Успех реформы государственной службы напрямую зависит от создания качественной нормативной правовой базы. Это возможно только после издания и вступления в силу всех нормативных правовых актов, необходимых для надлежащей реализации Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

В процессе применения законодательства о государственной гражданской службе выявлены пробелы в федеральном законодательстве,

наличие которых является сдерживающим фактором на заключительном этапе по созданию нормативной правовой базы Нижегородской области.

Проблемы реализации законодательства о государственной гражданской службе обсуждались на семинаре-совещании депутатов Государственной Думы-членов Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и руководителей профильных подразделений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, который прошел в октябре 2008 года в Нижнем Новгороде.

В настоящее время затягиваются разработка и внедрение механизмов, впервые предусмотренных в Федеральном законе. Это касается урегулирования конфликта интересов, разработки показателей эффективности и результативности, организации работы с кадровым резервом и некоторых других.

На ближайший период приоритетным направлением должна стать подготовка нормативных правовых актов, направленных на формирование системы управления гражданской службой.

По нашему мнению, ключевыми направлениями совершенствования законодательства о государственной гражданской службе являются:

1) формирование кадрового резерва не только на федеральном уровне, но и на уровне субъекта Российской Федерации;

2) совершенствование механизма замещения вакантных должностей государственной гражданской службы, в том числе путем упрощенной системы ротации кадров внутри соответствующего государственного органа (ротация по горизонтали – без проведения конкурсных процедур).

Указанные механизмы направлены на реализацию одной из гарантий государственной гражданской службы – гарантии, связанной с должностным ростом;

3) формирование системы стимулирования государственных гражданских служащих, в том числе по вопросам денежного содержания, а также гарантий социального страхования, улучшения жилищных условий.

Законодательство не позволяет принимать выпускников вузов для замещения должностей государственной гражданской службы, поскольку для этого необходимы стаж и опыт работы по специальности.

Для решения проблемы обновления кадрового потенциала на федеральном уровне и на уровне субъекта считаем необходимым развитие

механизмов формирования кадрового резерва из числа выпускников ведущих вузов страны.

Представляется целесообразным вспомнить ранее существовавшую систему распределения молодых специалистов, направление их в органы государственной власти по определенным квотам и придание им статуса стажера на 1-2 года.

Поэтому совершенствование нормативно-правового регулирования государственной службы области должно продолжаться.

1.6. Регулирование нормотворческой деятельности. Регламент Законодательного Собрания Нижегородской области

Первая редакция Регламента Законодательного Собрания была утверждена постановлением Законодательного Собрания от 16 апреля 1996 года № 74. В связи с развитием федерального законодательства и законодательства области возникала необходимость совершенствования законодательных процедур. За период с 1996 года в Регламент Собрания неоднократно вносились изменения.

Особенностью первой редакции Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области являлось то, что она впервые устанавливала порядок (законодательные процедуры) принятия законов Нижегородской области. На федеральном уровне порядок законодательной деятельности субъектов Российской Федерации не был урегулирован, поэтому при разработке Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области были использованы положения Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Регламент Собрания в редакции 1996 года установил порядок формирования комитетов и временных комиссий Собрания, порядок избрания Председателя Законодательного Собрания и его заместителей, процедуру предварительного рассмотрения внесенных проектов законов области в профильных комитетах и порядок рассмотрения законопроектов Законодательным Собранием.

Недостатком Регламента Собрания являлось то, что в его статьях отсутствовали четкие требования к оформлению законопроектов. Детальные требования к порядку разработки и оформлению были установлены для постановлений Собрания, а на законопроекты они **лишь распространялись**, что вызывало неоднозначное понимание норм Регламента и приводило к снижению качества подготовки проектов законов области.

Необходимость повышения качества и эффективности принимаемых на территории Нижегородской области законов и иных правовых актов обусловила принятие в 2005 году Закона Нижегородской области "О нормативных правовых актах в Нижегородской области" (от 10.02.2005 № 8-З).

Данный Закон разрабатывался Законодательным Собранием совместно с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Нижегородской области. При разработке законопроекта использовалась концепция проекта федерального закона "О нормативных правовых актах в Российской Федерации".

Главное значение указанного Закона области состояло в том, что он урегулировал все стадии законотворческого процесса. Был установлен порядок внесения в Законодательное Собрание проектов законов области, а также порядок их рассмотрения и принятия. Предусматривались плановость законодательного процесса, обязательная юридическая экспертиза, а также единообразные требования к процедуре принятия законов.

Указанный Закон позволил организовать конструктивное взаимодействие депутатов Собрания с органами исполнительной власти по вопросам законотворчества.

По мнению государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области, следует внести изменение в наименование Закона области, исключив предлог "в". Наименование Закона области "О нормативных правовых актах **в** Нижегородской области" носит расширительный характер, поскольку подразумевает все нормативные правовые акты, издаваемые уполномоченными органами в Нижегородской области, в том числе и нормативные правовые акты органов местного самоуправления, что не соответствует Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", который относит к нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации только акты, принятые органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Закон области установил единые требования к законам и иным нормативным правовым актам Нижегородской области, к их принятию, внесению в них изменений, их отмене, подписанию, опубликованию, систематизации.

Данный Закон способствует унификации и систематизации нормативных правовых актов области, что, в свою очередь, повлечет за собой увеличение степени внутренней согласованности всей правовой системы Нижегородской области в целом.

Законом определена иерархия нормативных правовых актов в системе законодательства Нижегородской области, а также соподчиненность данных актов между собой. Закон позволяет решить проблему юридических коллизий между актами и устанавливает механизм обеспечения соответствия нормативных правовых актов Нижегородской области Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

В Законе были заложены определенные правила юридической техники, которые необходимо учитывать при принятии нормативного пра-

вового акта в целях единообразного применения и повышения качества нормативных правовых актов. Законодательно закрепляется дата официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов, так как от этой даты зависит момент вступления их в силу.

В связи с принятием Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 года № 8-3 "О нормативных правовых актах в Нижегородской области" в 2006 году возникла необходимость подготовки и принятия новой редакции Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области.

В Регламенте Законодательного Собрания, принятом в 2006 году, более подробно регламентированы порядок голосования и принятия решений в Законодательном Собрании, законодательная процедура, порядок подготовки и принятия постановлений Законодательного Собрания.

Среди новелл Регламента последней редакции можно назвать включение в структуру Законодательного Собрания Совета Законодательного Собрания, возможность формирования депутатских объединений (**фракций**), установление порядка подготовки согласованных решений по спорным вопросам, находящимся на рассмотрении Законодательного Собрания.

С целью укрепления взаимодействия законодательной и исполнительной власти области в Регламенте Законодательного Собрания Нижегородской области предусмотрена возможность проведения "Правительственного часа".

Из наиболее важных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Законодательного Собрания, его комитетов, принятых Законодательным Собранием IV созыва, необходимо отметить:

1) постановление Законодательного Собрания от 24 мая 2006 года № 101-IV "О принятии Положения о комитетах и комиссиях Законодательного Собрания Нижегородской области и признании утратившим силу постановления Законодательного Собрания области от 3 июля 2003 года № 582-III";

2) постановление Законодательного Собрания от 23 ноября 2006 года № 331-IV "О принятии Положения об обеспечении деятельности фракций в Законодательном Собрании Нижегородской области";

3) постановление Законодательного Собрания от 28 августа 2008 года № 1169-IV "О принятии Положения о порядке рассмотрения проектов федеральных законов, вносимых Законодательным Собранием Нижегородской области в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы, и проектов федеральных законов, поступивших на рассмотрение Законода-

ного Собрания Нижегородской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания области";

4) постановление Законодательного Собрания от 23 октября 2008 года № 1252-IV "О принятии Положения о мониторинге законов Нижегородской области".

Одной из основных задач совершенствования законодательства области является совершенствование нормотворческой деятельности.

"Заплатное" законодательство, к сожалению, пока не удалось изжить из текущей работы. Этой вредной привычке способствует отсутствие долгосрочного планирования.

Только в 2008 году Нижегородская область перешла к стратегическому планированию: приняты Стратегия развития до 2020 года, трехлетний бюджет Нижегородской области.

Однако планирование законопроектной работы осталось в прежнем формате, слабо отвечающем нынешним условиям. В планах работы комитетов указываются, как правило, законопроекты, по которым заранее известно, что они будут внесены Губернатором Нижегородской области, или законопроекты, связанные с приведением областного законодательства в соответствие с федеральным.

В основе планирования законопроектной деятельности должны лежать стратегические планы развития области как долгосрочного, так и среднесрочного планирования.

Повышение эффективности законотворчества во многом зависит от наличия в законах отсылочных норм, положений, предусматривающих принятие подзаконных актов, ждатель которых часто приходится очень долго. Практика принятия законов с одновременным рассмотрением пакета подзаконных актов позволит отследить все узкие места при реализации закона на всех этапах его реализации и применения.

Результаты проведенного мониторинга законов области свидетельствуют о необходимости широкого обсуждения принимаемых законов на стадии разработки концепции законопроекта. В отношении наиболее социально значимых законопроектов области целесообразно проводить процедуру "нулевого чтения" (предварительного обсуждения законопроекта на стадии его концепции).

Особая тема: требования, предъявляемые к оформлению законопроектов. Пояснительные записки часто просто пересказывают содержание законопроектов, не раскрывая их целевую направленность, предполагаемое влияние на общественное развитие и ожидаемые результаты и последствия. Материалы, сопровождающие рассмотрение проектов зако-

нов, должны раскрывать, какие социальные, экономические, экологические последствия влечет принятие данных законопроектов. Такие требования необходимо четко выделить и законодательно закрепить. Пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование к законопроекту должны содержать:

- 1) информацию о состоянии законодательства в данной сфере;
- 2) характеристику предмета и цели проекта закона, целевой аудитории (группы), на которую направлено влияние законопроекта (как положительное, так и возможное негативное);
- 3) обоснование необходимости принятия законопроекта;
- 4) информацию об анализе ожидаемых результатов применения проектируемых правовых норм, что особенно важно для последующего мониторинга результатов закона;
- 5) сведения, позволяющие произвести оценку предлагаемого законодательного решения с точки зрения удовлетворения им общественной потребности в правовом регулировании;
- б) информацию о рассмотрении альтернативных законопроектов.

Одной из перспективных задач развития законодательства области является плановая работа по проведению кодификации нормативных актов отраслевого законодательства, формированию ключевых законов области по отраслям социально-экономического развития общества. Например, формирование кодифицированного акта по вопросам социальной помощи материнству и детству обеспечило бы информирование граждан об их правах и их защиту в этой сфере.

Актуальной является задача кодификации законодательства области о выборах, земельного законодательства. Такая практика уже существует в ряде других субъектов Российской Федерации.

Необходимо обратить особое внимание на вопрос, связанный с официальным толкованием законов Нижегородской области.

Толкование федеральных законов осуществляется только Конституционным Судом Российской Федерации. Практика, связанная с официальным толкованием федеральных законов иными федеральными органами государственной власти, фактически отсутствует.

За весь период своей деятельности Законодательным Собранием области принято три акта о толковании норм законов области – это постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 20 мая 1997 года № 112 "О толковании норм Закона Нижегородской области "О выборах Губернатора Нижегородской области", постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 19 февраля 2001 года № 42 "О толковании пунктов 2 и 3 статьи 3 Закона Нижегород-

ской области от 15 ноября 1999 года № 74-3", постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 24 января 2002 года № 482 "О толковании некоторых норм Закона Нижегородской области "О местном референдуме в Нижегородской области".

На неоднократные запросы Законодательного Собрания Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации высказала свою позицию о толковании правовых актов, основанную на Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года № 17-П "По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-1 ГД "О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и от 11 октября 1996 года № 682-П ГД "О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации".

В данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что под принятым федеральным законом по смыслу части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации понимаются законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации. Кроме того, принятый федеральный закон подписывается и обнародуется Президентом Российской Федерации. В том же порядке должен приниматься, подписываться и обнародоваться и акт законодательного органа, посредством которого осуществляется официальное, имеющее силу закона, разъяснение федерального закона.

В сложившейся ситуации, по мнению специалистов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, правовой акт о толковании федеральных законов может быть принят только в форме федерального закона.

Учитывая, что законы Нижегородской области принимает Законодательное Собрание Нижегородской области, а подписывает и обнародует их Губернатор области, то и акт о толковании законов Нижегородской области должен приниматься в таком же порядке, как и законы области, а следовательно, в форме закона Нижегородской области. Именно такой порядок принятия официального толкования законов Нижегородской области необходимо установить в Законе Нижегородской области "О нормативных правовых актах в Нижегородской области".

Практика принятия решений ставит перед депутатами все новые и новые задачи, что приводит к внесению значительных изменений в Ре-

гламент Законодательного Собрания Нижегородской области. Например, в редакцию Регламента 2006 года изменения вносились 26 раз.

В результате проведенного мониторинга оптимизирована структура Регламента Законодательного Собрания. Уточнен порядок проведения депутатских слушаний. В частности, установлено, что по результатам депутатских слушаний Законодательное Собрание принимает постановление.

Предусмотрена новая форма работы Законодательного Собрания – работа с Посланием Губернатора области.

Уточнены сроки прохождения проектов законов области и порядок внесения поправок в законопроекты (до первого чтения, ко второму чтению).

Правовое регулирование депутатских слушаний

В соответствии с частью 2 статьи 9 Устава Нижегородской области органы государственной власти области выносят наиболее важные вопросы жизни области на обсуждение населения. По проектам законов области, представляющим общественный интерес, имеющим особую социальную значимость, могут проводиться публичные слушания, в которых вправе принимать участие граждане, представители общественных объединений, средств массовой информации, ученые, специалисты.

Регламентом Законодательного Собрания установлено, что Собрание проводит депутатские слушания по обсуждению вопросов, отнесенных к ведению Законодательного Собрания, иных вопросов, имеющих общественную и социальную значимость, с гражданами, органами государственной власти области, иными органами государственной власти, органами местного самоуправления, расположенными на территории области организациями.

По результатам депутатских слушаний принимаются рекомендации по обсуждаемому вопросу. Указанные рекомендации принимаются путем одобрения большинством депутатов Собрания, принявших участие в депутатских слушаниях. Рекомендации депутатских слушаний рассматриваются на заседании профильного комитета. По решению профильного комитета рекомендации рассматриваются на заседании Собрания с принятием соответствующего постановления.

1.7. Взаимодействие Законодательного Собрания с Губернатором и Правительством Нижегородской области

С 2006 года Правительство Нижегородской области перешло к планированию своей законотворческой деятельности в форме подготовки годового перспективного плана законопроектной работы.

Значительное число проектов законов и постановлений Законодательного Собрания вносится Губернатором области по предложению Правительства области вне плана (более 300 проектов за три года).

Это свидетельствует об оперативности работы Правительства области в связи с изменениями в федеральном законодательстве и необходимостью своевременного реагирования на потребности социально-экономической жизни области.

Всего за период работы Правительства области, возглавляемого Губернатором В.П. Шанцевым, с августа 2005 года по январь 2009 года из 701 принятого закона Нижегородской области 430 было подготовлено Правительством области и внесено Губернатором области в порядке законодательной инициативы (что составляет 61% от общего числа принятых в области законов).

Для сравнения: в 2004 году данный показатель составлял 37% (т.е. из 176 законов области только 65 были приняты по инициативе Губернатора).

Таким образом, за последние годы прослеживается четкая тенденция увеличения числа законов, принимаемых в области по предложению Губернатора. Это связано с объективными процессами такими, как постоянные изменения в федеральном законодательстве в связи с совершенствованием разграничения полномочий между уровнями власти, ужесточением требований бюджетного законодательства к финансовому обеспечению принимаемых законодательных актов, сложность предварительной проработки вопроса до его урегулирования законом.

Губернатором области и Законодательным Собранием области особое внимание уделяется вопросам обеспечения тесного взаимодействия между двумя ветвями власти.

В 2006–2008 годах совместная работа органов государственной власти Нижегородской области строилась по следующим основным направлениям:

- 1) повышение эффективности управления в области;
- 2) увеличение доходной части бюджета Нижегородской области;
- 3) повышение инвестиционной привлекательности области;
- 4) улучшение качества жизни населения области;
- 5) реализация реформы местного самоуправления и административной реформы на территории области.

За три года совместной работы Правительства и Законодательного Собрания над главным финансовым документом области – законом об областном бюджете доходы областного бюджета были увеличены почти в четыре раза. Все это стало возможным в том числе благодаря внесенным изменениям в бюджетное законодательство области, значительно оптимизировавшим процесс формирования и принятия закона области об областном бюджете на очередной финансовый год.

1.8. Организация деятельности комитетов и фракций в Законодательном Собрании

Комитеты

Деятельность комитетов Законодательного Собрания Нижегородской области основана на следующих нормативных правовых актах:

- Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 219-З (статья 35);
- Регламент Законодательного Собрания Нижегородской области, утвержденный постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 28 февраля 2006 года № 1866-III;
- Положение о комитетах и комиссиях Законодательного Собрания Нижегородской области, утвержденное постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 24 мая 2006 года № 101-IV.

Собрание очередного созыва в соответствии с Уставом области, Законом Нижегородской области "О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области", Регламентом для подготовки и предварительного рассмотрения проектов законов области и постановлений Законодательного Собрания, других вопросов, относящихся к ведению Собрания, на срок своих полномочий образует из числа депутатов комитеты и комиссии Законодательного Собрания. Комитеты (комиссии) ответственны перед Собранием и ему подотчетны.

Полномочия комитетов по подготовке и предварительному рассмотрению проектов законов области в соответствии с Законом Нижегородской области "О нормативных правовых актах в Нижегородской области" являются неотъемлемой частью законодательной процедуры, поэтому порядок предварительного рассмотрения законопроекта до его рассмотрения Законодательным Собранием в первом чтении и доработка и подготовка законопроектов к рассмотрению во втором чтении комитетами Собрания установлен также в Регламенте Законодательного Собрания.

Порядок организации и работы комитетов Собрания установлен Положением о комитетах и комиссиях Законодательного Собрания, утвержденным постановлением Законодательного Собрания.

С 1994 года по настоящее время действовало 3 Положения, которые регулировали деятельность комитетов:

1) постановление Законодательного Собрания области от 11 июля 1994 года № 52 "О Примерном положении о комитетах и комиссиях Законодательного Собрания области";

2) постановление Законодательного Собрания области от 3 июля 2003 года № 582-III "О положении о комитетах и комиссии Законодательного Собрания Нижегородской области";

3) постановление Законодательного Собрания области от 24 мая 2006 года № 101-IV "О принятии Положения о комитетах и комиссиях Законодательного Собрания Нижегородской области и признании утратившим силу постановления Законодательного Собрания области от 3 июля 2003 года № 582-III" (действует в настоящее время).

Кроме подготовки и предварительного рассмотрения проектов законов области и постановлений Законодательного Собрания, к полномочиям комитетов отнесены:

1) реализация права законодательной инициативы в Собрании;

2) разработка законопроектов и проектов постановлений Законодательного Собрания;

3) инициирование проведения "Правительственного часа";

4) подготовка и проведение депутатских слушаний по вопросам, находящимся в ведении комитета (комиссии);

5) подготовка, предварительное рассмотрение и внесение на обсуждение Собрания проектов федеральных законов для их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы Законодательного Собрания;

6) рассмотрение направляемых в Собрание из Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подготовка по ним проектов постановлений Законодательного Собрания, в которых выражается отношение Законодательного Собрания к проекту федерального закона ("за" или "против" принятия), предлагаются поправки;

7) участие наряду с иными уполномоченными органами в осуществлении контроля за исполнением принятых Собранием нормативных правовых актов по вопросам, находящимся в ведении комитета (комиссии) и др.

В настоящее время ведется активная работа по совершенствованию регулирования работы комитетов (комиссий) Законодательного Собрания области, в частности определения порядка голосования на заседании комитета.

Фракции

Формирование Законодательного Собрания области в 2006 году по смешанной системе вызвало необходимость образования в Законодательном Собрании депутатских объединений (фракций и депутатских групп).

Фракцией является депутатское объединение Законодательного Собрания, сформированное из депутатов, избранных в составе областного списка кандидатов избирательного объединения, который был допущен к распределению депутатских мандатов. Депутатские группы вправе образовывать депутаты, избранные по одномандатному избирательному округу, которые были выдвинуты в порядке самовыдвижения, и не вошедшие во фракции.

В настоящее время в Законодательном Собрании образованы и действуют следующие фракции:

1) **фракция "Единая Россия"**, в которую в настоящий момент входит 41 депутат Собрания (создана 18 марта 2006 года). После формирования фракцию возглавлял **А.В. Вайнберг**. В настоящее время фракцию возглавляет **В.Н. Лунин**;

2) **фракция "Коммунистическая партия Российской Федерации"**, в которую входят 4 депутата Законодательного Собрания (создана 10 апреля 2006 года). После формирования фракцию возглавлял **Н.Ф. Рябов**. В настоящее время фракцию возглавляет **В.И. Егоров**.

В соответствии со статьей 48 Устава Нижегородской области фракции в Законодательном Собрании обладают правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании.

Формами работы фракций являются:

1) разработка и внесение в порядке законодательной инициативы в Собрание проектов законов области и поправок к ним, а также проектов постановлений Законодательного Собрания;

2) осуществление предварительного рассмотрения проектов законов области и проектов постановлений Законодательного Собрания на своих заседаниях;

3) внесение поправок к законопроектам области;

4) проведение консультаций и иных согласительных мероприятий с другими депутатскими объединениями в Собрании;

5) направление своих представителей для участия в заседании комитетов и комиссий Законодательного Собрания, рабочих групп, временных комиссий Собрания с правом совещательного голоса для выражения позиции депутатского объединения по рассматриваемому вопросу;

б) внесение предложений по повестке дня заседания Собрания, по порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;

7) направление обращения депутатского объединения;

8) внесение предложений Собранию о поручении Председателю Собрания, его заместителям, комитетам и комиссиям Законодательного Собрания, председателю контрольно-счетной палаты Собрания подготовки вопроса к рассмотрению Собранием на очередном заседании;

9) предварительное обсуждение и внесение предложений по кандидатурам Председателя Собрания, заместителей Председателя Собрания, председателей постоянных комитетов и комиссий Законодательного Собрания и на иные должности в Собрании;

10) внесение на рассмотрение Собрания обращений граждан по наиболее важным проблемам жизни населения области.

Федеральный закон от 3 декабря 2008 года № 249-ФЗ "О внесении изменений в статьи 4 и 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" установил порядок формирования фракций в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и предусмотрел, что **порядок деятельности фракций** и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливаются законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако согласно Закону Нижегородской области от 12 ноября 1996 года № 50-З "О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области" и Регламенту Законодательного Собрания области порядок деятельности фракций и депутатских групп в Законодательном Собрании **определяется ими самостоятельно**.

В связи с принятием указанного Федерального закона в Закон Нижегородской области "О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области" и в Регламент Законодательного Собрания Нижегородской области необходимо внести соответствующие изменения либо порядок деятельности фракций и депутатских групп установить постановлением Законодательного Собрания области.

1.9. Государственные символы. Награды Нижегородской области

Нижегородская область в соответствии с Уставом области имеет государственные символы – Герб и флаг.

В Законе Нижегородской области от 10 сентября 1996 года № 42-З "О Гербе Нижегородской области" предусмотрено, что Герб области

имеет в основе изображение исторического Герба Нижегородской губернии. Герб области представляет собой помещенное на геральдическом щите изображение идущего в серебряном поле червленого оленя, имеющего рога с шестью отростками и черные копыта; геральдический щит увенчан исторической российской короной и обрамлен золотыми дубовыми листьями, соединенными исторической Андреевской лентой, согласно прилагаемому оригиналу.

Герб области помещается на фасадах зданий Законодательного Собрания и Правительства области, а также на фасадах зданий, в которых размещаются образуемые ими органы, в залах заседания Законодательного Собрания и Правительства области.

Герб области может помещаться на фасадах зданий органов местного самоуправления, на монументальных сооружениях при въездах в область, на официальных печатных изданиях органов государственной власти области, в залах для проведения ими областных торжественных мероприятий, а также в залах судебных заседаний.

Закон области предусматривает, что Герб области может воспроизводиться на государственных наградах области и документах к ним, при художественном оформлении населенных пунктов области в дни государственных и областных праздников и памятных дат, а также при проведении официальных мероприятий органами государственной власти области и органами местного самоуправления муниципальных образований в области.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 марта 1996 года № 403 "О Государственном геральдическом регистре Российской Федерации" государственный геральдический регистр Российской Федерации создается в целях систематизации и упорядочения использования официальных символов и отличительных знаков. Регистр ведет Геральдический совет при Президенте Российской Федерации.

Следует отметить, что до сих пор Герб Нижегородской области не зарегистрирован в соответствии с федеральным законодательством и не внесен в регистр гербов субъектов Российской Федерации. Герб Нижегородской области и Закон о его утверждении в установленном порядке были направлены в Геральдический совет при Президенте Российской Федерации. Геральдический совет направил в Законодательное Собрание Нижегородской области замечания на Герб Нижегородской области, которые рекомендовал учесть и внести корректировку в Закон области.

С такой позицией Геральдического совета при Президенте Российской Федерации не согласилась геральдическая комиссия Нижегородской области, созданная постановлением Законодательного Собрания Ниже-

городской области от 16 декабря 2004 года № 1262-III. Статус Герба Нижегородской области и Закон Нижегородской области о его утверждении, несмотря на то, что Герб не включен в федеральный регистр, не противоречат федеральному законодательству, поскольку порядок утверждения символики субъектом Российской Федерации является исключительной его компетенцией.

Тем не менее, урегулирование разногласий с геральдической комиссией при Президенте российской Федерации для включения Герба Нижегородской области в федеральный регистр гербов субъектов Российской Федерации остается задачей Законодательного Собрания.

Закон Нижегородской области от 11 мая 2005 года № 47-З "О флаге Нижегородской области" определяет, что флаг Нижегородской области является официальным государственным символом Нижегородской области как субъекта Российской Федерации.

Флаг Нижегородской области размещается в рабочих кабинетах Губернатора Нижегородской области и его заместителей, Председателя Законодательного Собрания Нижегородской области и его заместителей.

Флаг Нижегородской области может быть размещен в рабочих кабинетах иных лиц, замещающих государственные должности Нижегородской области, руководителей государственных органов области, глав муниципальных образований Нижегородской области.

Флаг Нижегородской области размещается в залах заседаний Законодательного Собрания Нижегородской области, Правительства Нижегородской области, мировых судей Нижегородской области.

Флаг Нижегородской области может быть размещен в залах заседаний (совещаний) иных государственных органов области, представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области.

Для популяризации флага Нижегородской области считаем необходимым внести в Закон области изменение о разрешении использования флага Нижегородской области гражданами и организациями без специального разрешения. Аналогичная норма с целью популяризации уже установлена в отношении использования Флага Российской Федерации.

В 2008 году в Устав области внесены изменения, закрепляющие право Нижегородской области иметь свой гимн.

В настоящее время на основании Устава области Правительство области проводит конкурс на текст и музыку гимна Нижегородской области.

Законодательство о наградах и премиях Нижегородской области

Законодательство о наградах и премиях Нижегородской области состоит из ряда законов области, указов Губернатора области и постановлений Законодательного Собрания области, учреждающих награды и премии Нижегородской области, определяющих порядок представления к ним и церемонию награждения.

Законом Нижегородской области от 21 апреля 2003 года № 28-3 "О наградах и премиях Нижегородской области" учреждены награды и премии Нижегородской области, определен порядок представления к наградам и порядок представления к присуждению премий.

Наиболее значимыми наградами Нижегородской области являются орден Нижегородской области "За гражданскую доблесть и честь" I (II, III) степени и почетное звание "Почетный гражданин Нижегородской области".

В 2006 году Законом области учреждена высшая награда Нижегородской области – орден Нижегородской области "За гражданскую доблесть и честь" I (II, III) степени, которой награждаются граждане Российской Федерации, а в исключительных случаях иностранные граждане, за выдающиеся заслуги перед Нижегородской областью, большой вклад в укрепление Российского государства, возрождение экономической мощи страны, духовной силы Отечества.

Почетное звание "Почетный гражданин Нижегородской области" присваивается за выдающиеся личные заслуги в общественно значимой для всей области сфере деятельности, направленной на благо населения Нижегородской области и Российской Федерации, и является личным пожизненным званием.

Особо значимой для граждан наградой Нижегородской области является звание "Ветеран труда Нижегородской области", учрежденное Законом Нижегородской области от 27 ноября 2007 года № 160-3 "О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области в связи с учреждением звания "Ветеран труда Нижегородской области".

Всего Законом от 21 апреля 2003 года № 28-3 "О наградах и премиях Нижегородской области" учреждены 21 награда и 8 премий.

Реализация законодательства Нижегородской области о наградах и премиях позволяет достичь главной цели – поощрение граждан и организаций за заслуги в социально-экономическом развитии Нижегородской области. Вместе с тем, необходимо отметить, что данная сфера законодательства нуждается в совершенствовании.

1.10. Местное самоуправление. Муниципальная служба

Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Развитие законодательства области по вопросам местного самоуправления можно разделить на два этапа:

1) с **1995 года по 2003 год** (с года принятия Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" до 2003 года);

2) с **2003 года по настоящее время** (с года принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Развитие законодательства о местном самоуправлении началось в 90-х годах с принятием Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 "О местном самоуправлении в Российской Федерации", Указа Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760 "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации", а затем Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

На начальном этапе формирования законодательства области о местном самоуправлении работа Законодательного Собрания проходила в условиях недостаточного правового регулирования федеральным законодательством местного самоуправления.

В этот период вопросы местного самоуправления регулировались Положением о местном самоуправлении в Нижегородской области на период поэтапной конституционной реформы, утвержденным решением Нижегородского областного Совета народных депутатов от 21 декабря 1993 года № 372-м "О местном самоуправлении в Нижегородской области на период поэтапной конституционной реформы".

Указанным Положением была учреждена новая должность – староста. В 1994 году избраны 2951 староста сельсоветов и 104 – старосты поселков. Из них сформировано 458 сельских и 19 поселковых Советов, 70 городских Дум.

В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были приняты Закон Нижегородской области от 8 апреля 1996 года № 27-З "Об организации местного самоуправления в Нижегородской области" и ряд других законов, регулирующих вопросы организации местного самоуправления, вопросы муниципальной службы.

22 декабря 1996 года в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", законов области от 4 июля 1996 года № 37-З "О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области", от 29 апреля 1996 года № 32-З "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Нижегородской области" прошли выборы в органы местного самоуправления всех уровней.

С 1996 года по сентябрь 2005 года в соответствии с Законом области от 6 июня 1996 года № 34-З "О государственной регистрации уставов муниципальных образований в Нижегородской области" Законодательным Собранием Нижегородской области осуществлялась государственная регистрация уставов муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" положил начало второму этапу развития местного самоуправления.

В целях подготовки необходимой законодательной базы реформирования местного самоуправления в Нижегородской области постановлениями Законодательного Собрания и Правительства области были приняты соответствующие Программы по реализации положений Федерального закона.

До принятия в 2003 году указанного Федерального закона в Нижегородской области уже существовала двухуровневая система муниципальных образований, в области **было 624** муниципальных образования.

В настоящее время число муниципальных образований составляет 662, в том числе:

610 городских и сельских поселений, в том числе, 79 городских поселений – 24 города и 55 рабочих поселков, 531 сельское поселение;

4 городских округа, в том числе г.Саров – закрытое административно-территориальное образование в соответствии с Федеральным законом; 48 муниципальных районов.

В целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в Нижегородской области было принято **6 законов области** об установлении границ всех **662** муниципальных образований области и о наделении их статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа.

Кроме того, было принято 5 законов области, в соответствии с которыми вновь образованы 38 муниципальных образований и установлены в виде картографического описания их границы: 17 городских и 22 сельских поселения в Борском, Вадском, Ветлужском и Кулебакском районах

(в Кулебакском районе – путем разделения существующего сельского поселения на два поселения).

Уставы всех муниципальных образований Нижегородской области прошли государственную регистрацию в уполномоченных федеральных органах в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований".

В целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ органами государственной власти области было принято более **170 правовых актов**, в том числе законы области, устанавливающие порядок формирования органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований (установлена численность представительных органов и срок их полномочий, срок полномочий глав муниципальных образований, порядок их избрания, а также их статус в структуре органов местного самоуправления); наименования органов местного самоуправления; дополнительные требования и условия контракта для глав местной администрации муниципальных районов (городских округов), назначенных по контракту, и многие другие.

Были приняты в новой редакции законы области о выборах глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области. В результате проведения 16 октября 2005 года избирательной кампании избраны главы муниципальных образований, сформированы представительные органы муниципальных образований, всего избрано 6 870 депутатов.

Для формирования местных бюджетов и исполнения муниципальными образованиями расходных обязательств был принят Закон Нижегородской области от 14 июля 2005 года № 89-З "О межбюджетных отношениях в Нижегородской области", в соответствии с которым полномочия по финансовому выравниванию поселений делегированы органам местного самоуправления муниципальных районов ввиду большого числа муниципальных образований.

Органами государственной власти области и органами местного самоуправления проведена работа по разграничению имущества между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Также в настоящее время ведется работа по разграничению имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами и поселениями. С этой целью в соответствии с федеральным законодательством Законодательным Собранием Нижегородской области был принят Закон Нижегородской области от 4 мая 2008 года № 54-З "О порядке разграничения имущества, находящегося в му-

ниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами".

Для реализации стратегии развития Нижегородской области до 2020 года и в соответствии с Планом мероприятий Правительства Нижегородской области по развитию производительных сил муниципальных районов и городских округов на 2007–2010 годы во всех муниципальных районах и городских округах утверждены программы развития производительных сил для вывода их на самообеспечение к 2010 году.

Для эффективного взаимодействия региональной власти с властью на местах, развития межмуниципального сотрудничества создан Совет муниципальных образований Нижегородской области, в состав которого вошли представители всех 662 муниципальных образований области.

В 2008 году для установления гарантии осуществления деятельности депутатов, выборных должностных лиц органов местного самоуправления и определения порядка ведения регистра муниципальных актов были приняты:

1) Закон Нижегородской области от 3 октября 2008 года № 133-З "О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Нижегородской области";

2) Закон Нижегородской области от 4 декабря 2008 года № 162-З "О порядке организации и ведения в Нижегородской области регистра муниципальных нормативных правовых актов".

Муниципальная служба

В соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 года № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", которым законодательное регулирование вопросов муниципальной службы отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации, был принят Закон Нижегородской области от 21 сентября 1998 года № 11-З "О муниципальной службе и муниципальных должностях в Нижегородской области".

Закон Нижегородской области от 21 сентября 1998 года № 11-З "О муниципальной службе и муниципальных должностях в Нижегородской области" установил правовые основы организации и прохождения муниципальной службы, правовой статус муниципальных служащих в Нижегородской области, а также утвердил Реестр муниципальных должностей в Нижегородской области.

В 2007 году был принят ряд законодательных актов, регулирующих вопросы муниципальной службы в Нижегородской области в соответствии с новым Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Федеральным законом от 25 ноября 2008 года № 219-ФЗ "О внесении изменения в Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" внесены изменения в главу 2 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", согласно которым законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. В связи с этим Губернатором Нижегородской области в Законодательное Собрание внесен проект закона Нижегородской области "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "О муниципальной службе в Нижегородской области", который принят Законодательным Собранием в первом чтении.

1.11. Судебная система. Адвокатура. Нотариат

Согласно Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" и Концепции судебной реформы Российской Федерации органы государственной власти Нижегородской области участвуют в формировании органов правосудия. Нижегородская область как субъект Российской Федерации стала вправе создавать конституционные (уставные) суды и назначать на должности мировых судей.

Законодательным Собранием области с 1995 по 2002 годы рассматривались вопросы по согласованию кандидатур на должность судей (председателей, заместителей председателей) судов общей юрисдикции. Указанные вопросы ранее находились в компетенции Законодательного Собрания области.

В соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 года № 37-ФЗ "О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации" была проделана большая работа по формированию списков народных заседателей районных (городских) судов общей юрисдикции, которые утверждались Законодательным Собранием.

Федеральным законом от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации" установлена компетенция субъектов Российской Федерации по созданию и деятельности мировых судей. В соответствии с указанным Федеральным законом был принят Закон

Нижегородской области от 5 ноября 1999 года № 72-3 "О мировых судьях Нижегородской области".

Мировые судьи назначаются Законодательным Собранием Нижегородской области по представлению Губернатора Нижегородской области, основанному на рекомендации квалификационной коллегии судей Нижегородской области. В компетенцию мирового судьи входит рассмотрение административных, гражданских и уголовных дел, санкция которых не превышает двух лет лишения свободы. Закон также урегулировал отношения в сфере материально-технического обеспечения деятельности мировых судей.

На основании законодательной инициативы Законодательного Собрания области был принят Федеральный закон от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации", который установил для Нижегородской области 164 должности мировых судей.

В соответствии с указанным Федеральным законом был принят Закон Нижегородской области от 22 марта 2000 года № 100-3 "О создании должностей мировых судей и судебных участков в Нижегородской области", в котором установлены наименования и границы 164 судебных участков в Нижегородской области.

Постоянно проводимый статистический анализ работы мировых судей показывал неравномерность загрузки мировых судей, поэтому Законодательное Собрание неоднократно обращалось в Государственную Думу с законодательными инициативами об увеличении численности мировых судей в Нижегородской области.

В связи с принятием Государственной Думой Федерального закона от 21 июля 2007 года № 168-ФЗ "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" общее число мировых судей и количество судебных участков в Нижегородской области увеличились **на 12 единиц**.

Изучение практики работы мировых судей в Нижегородской области и анализ количества рассматриваемых дел привели к необходимости решения задачи об уменьшении нагрузки на мировых судей Нижегородской области.

Введение дополнительных единиц мировых судей не решило поставленную задачу, в связи с этим было принято решение **ввести должность помощника мирового судьи**. Эта должность введена Законом Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 122-3 "О внесении изменений в приложение 2 к Закону Нижегородской области "О государ-

ственных должностях Нижегородской области и Реестре должностей государственной гражданской службы Нижегородской области".

В соответствии с Федеральным законом от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" был принят Закон Нижегородской области от 28 июня 2002 года № 31-З "О порядке назначения представителей общественности в квалификационную коллегию судей Нижегородской области". Принятию данного Закона предшествовали многочисленные консультации с общественными организациями, были проведены "круглые столы". В соответствии с указанным Законом области уже три состава представителей общественности были назначены в квалификационную коллегию судей области.

Уставом Нижегородской области предусмотрена норма о возможности создания **Уставного суда Нижегородской области**.

28 ноября 2000 года были проведены депутатские слушания по обсуждению проекта закона "Об Уставном суде Нижегородской области", в соответствии с рекомендацией депутатских слушаний была создана рабочая комиссия по дальнейшей доработке указанного проекта закона.

Решением комитета Законодательного Собрания по вопросам государственной власти области и местного самоуправления подготовку законопроекта было решено временно отложить в связи с тем, что в августе 2000 года Верховный Суд Российской Федерации направил в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "Об административных судах в Российской Федерации".

Среди приоритетных направлений судебной реформы в современной России специалисты называют необходимость расширения функционирования конституционных (уставных) судов субъектов российской Федерации. Решение данного вопроса необходимо включить в перспективный план нормотворческой деятельности органов государственной власти области.

Адвокатура. Нотариат

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" был принят Закон Нижегородской области от 23 июля 2004 года № 76-З "О государственной поддержке адвокатской деятельности и адвокатуры в Нижегородской области".

Закон Нижегородской области от 10 октября 2003 года № 94-З "Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Нижегородской области бесплатно" регулирует отношения

по оказанию гражданам, имеющим среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного Правительством Нижегородской области, юридической помощи бесплатно адвокатами-членами адвокатской палаты Нижегородской области.

Закон области "О государственной поддержке адвокатской деятельности и адвокатуры в Нижегородской области" регулирует отношения в сфере государственной поддержки юридических консультаций в Нижегородской области.

Государственная поддержка осуществляется в формах материально-технического обеспечения юридических консультаций и оказания финансовой помощи адвокатской палате для содержания юридических консультаций.

В соответствии с Законом области от 13 января 2003 года № 4-З "О порядке избрания представителей от Законодательного Собрания Нижегородской области в квалификационную комиссию при адвокатской палате Нижегородской области" Законодательным Собранием были назначены представители общественности на очередной срок полномочий квалификационной комиссии при адвокатской палате.

Нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями республик в составе Российской Федерации, Основами законодательства Российской Федерации о нотариате защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате был принят Закон Нижегородской области от 19 июня 1995 года № 6-З "О нотариате". Закон регламентировал вопросы осуществления нотариальных действий, не урегулированные Основами законодательства Российской Федерации о нотариате, а также установил особенности деятельности государственных нотариусов и нотариусов, занимающихся частной практикой, на территории Нижегородской области.

Законом Нижегородской области от 1 июня 2005 года № 65-З на основании протеста прокурора Нижегородской области Закон области "О нотариате" был признан утратившим силу, поскольку указанные отношения урегулированы федеральным законодательством и их регламентация не отнесена к полномочиям субъектов Российской Федерации.

В целях реализации полномочий субъектов Российской Федерации в области нотариата был принят Закон Нижегородской области от 29

июля 2005 года № 91-3 "Об определении границ нотариальных округов и численности нотариусов в Нижегородской области".

Указанный Закон определяет границы нотариальных округов и численность нотариусов в пределах территории Нижегородской области, а также источник финансирования деятельности государственных нотариальных контор. Нотариальный округ устанавливается в соответствии с административно-территориальным делением Нижегородской области.

Общая численность нотариусов в Нижегородской области формируется исходя из количества должностей нотариусов в нотариальных округах, определяемого в соответствии с федеральным законодательством.

1.12. Законодательство о безопасности и охране правопорядка. Участие жителей Нижегородской области в охране общественного порядка

Одними из первых нормативных правовых актов по вопросам безопасности и охраны правопорядка, принятых Законодательным Собранием области, были законы Нижегородской области "О пожарной безопасности" (от 26.10.1995 № 16-3) и "О защите населения и территорий Нижегородской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (от 04.01.1996 № 17-3).

С целью профилактики преступности, обеспечения охраны общественного порядка и безопасности с участием граждан, их объединений по инициативе прокурора Нижегородской области в 2006 году был принят Закон Нижегородской области от 7 сентября 2006 года № 85-3 "Об участии граждан в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области".

Данный Закон определяет правовые основы участия граждан в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области (народные дружины, опорные пункты, штабы и т.п.) как неотъемлемого элемента профилактики правонарушений. При этом Законом предусмотрены выплачиваемые за счет средств областного бюджета социальные гарантии в случае гибели и причинения вреда здоровью гражданам, участвующим в обеспечении общественного порядка, а также иные средства материального и морального поощрения.

Целями участия граждан в обеспечении общественного порядка являются непосредственная реализация гражданами своих прав на защиту от противоправных посягательств и оказание содействия органам исполнительной власти Нижегородской области, правоохранительным и иным

государственным органам, органам местного самоуправления в решении ими задач по обеспечению общественного порядка.

В указанный Закон области были внесены изменения, касающиеся создания органами местного самоуправления поселений и городских округов условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка (Закон Нижегородской области от 4 апреля 2008 года № 28-3).

2. Законодательство о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, налогах, регулирование вопросов государственной собственности Нижегородской области

2.1. Бюджетное устройство и бюджетный процесс

Основной целью бюджетной и налоговой политики Правительства и Законодательного Собрания Нижегородской области, в соответствии с ежегодными посланиями Президента Российской Федерации, является повышение качества жизни населения, в том числе за счет обеспечения граждан Нижегородской области доступными и качественными бюджетными услугами.

Закон об областном бюджете является одним из важнейших нормативных правовых актов. Изменения федерального законодательства в бюджетной сфере вносили существенные коррективы в процесс работы над законами об областном бюджете.

Ежегодно Законодательное Собрание Нижегородской области принимает областной бюджет на очередной финансовый год, а также рассматривает и утверждает отчет об исполнении областного бюджета за предыдущий финансовый год. Каждый закон о бюджете имеет свои особенности. Но есть общая закономерность – **социальная направленность бюджета**.

Удельный вес в расходах областного бюджета **2008** года составили расходы на отрасли социальной сферы – **29 млрд. рублей, или 40% всех расходов**. В областном бюджете, принятом на **2009** год и на плановый период 2010 и 2011 годов, эти расходы уже предусмотрены на уровне **60%**.

Низкий уровень обеспеченности территорий Нижегородской области объектами социальной и инженерной инфраструктуры и неравномерность их размещения – главная проблема социально-экономической дифференциации развития территорий.

Уровень обеспеченности Нижегородской области в целом по большинству объектов социальной и инженерной инфраструктуры ниже

средних по России значений или федеральных нормативов. Вот почему для решения этих вопросов год от года в Программу закладываются все большие средства: 2007 год – 7 201 257 тыс. руб. (за счет всех источников финансирования – 8 994 680 тыс. руб.); 2008 год – 14 243 656 тыс. руб. (за счет всех источников финансирования – 19 786 523 тыс. руб.); 2009 год – 17 491 216 тыс. руб. (за счет всех источников финансирования – 22 628 855 тыс. руб.).

Динамика роста "бюджета развития" (капитальных вложений) за 1994-2009 годы в составе расходов областного бюджета

№ п/п	Дата принятия бюджета	Сумма "бюджета развития" (тыс. руб.)	Процент от общих расходов бюджета	Примечания
1	1994 30.05.1994	150 656 000	7,8%	В неденоминированных рублях
2	1995 28.03.1995	132 044 000	5,5%	– " –
3	1996 30.04.1996	172 547 000	4,5%	– " –
4	1997 18.12.1996	121 918 000	2,6%	– " –
5	1998 06.01.1998	147 632	2,9%	
6	1999 12.03.1999	260 470	3,9%	
7	2000 27.03.2000	234 447	3,8%	
8	2001 26.02.2001	426 616	3,7%	
9	2002 29.12.2001	173 276	1,2%	
10	2003 27.12.2002	301 436	1,7%	
11	2004 30.12.2003	310 166	1,5%	
12	2005 31.12.2004	442 513	1,6%	
13	2006 29.12.2005	1 032 054	2,5%	
14	2007 13.12.2006	7 201 257	11,3%	Впервые принята ОЦП "Развитие социальной и инженерной инфраструктуры как основы

№ п/п	Дата принятия бюджета	Сумма "бюджета развития" (тыс. руб.)	Процент от общих расходов бюджета	Примечания
				повышения качества жизни населения Нижегородской области на 2007 год"
15	2008 18.10.2007	14 243 656	17,1%	ОЦП "Развитие социальной и инженерной инфраструктуры как основы повышения качества жизни населения Нижегородской области на 2008 год"
16	2009 14.11.2008	17 532 460	17,0%	ОЦП "Развитие социальной и инженерной инфраструктуры как основы повышения качества жизни населения Нижегородской области на 2009 - 2011 годы"

Впервые в 2007 году была принята областная целевая программа "Развитие социальной и инженерной инфраструктуры как основы повышения качества жизни населения Нижегородской области". Через эту программу осуществляются все капитальные вложения на строительство и реконструкцию объектов на территории области. Программа предполагает финансирование за счет средств бюджетов всех уровней и включает в себя комплекс мероприятий (строительство, реконструкцию, проведение проектно-изыскательских работ и разработку проектно-сметной документации объектов социальной и инженерной инфраструктуры), повышающих обеспеченность населения Нижегородской области объектами социальной и коммунальной инфраструктуры и оснащенность самих объектов системами отопления, водо- и газоснабжения. В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджета Нижегородской области, а также повышения эффективности бюджетных расходов и качества предоставляемых услуг Программа разработана на период 2009-2011 годов.

Первая редакция Закона Нижегородской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Нижегородской области" была принята Законодательным Собранием области 1 марта 1996 года в соответствии с Законом Российской Федерации "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР". В процессе совершенствования бюджетного законодательства и развития бюджетной системы в Российской Федерации и, прежде всего, с введением в действие в 2000

году Бюджетного кодекса Российской Федерации совершенствовалось и законодательство области о бюджетном процессе.

Первый принятый Закон области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Нижегородской области" определял только общие принципы организации бюджетной системы области, устанавливал порядок составления и рассмотрения проекта, утверждения и исполнения бюджета Нижегородской области. Последующие редакции Закона вносят корректировки в вопросы бюджетного процесса в Нижегородской области, отнесенные Бюджетным кодексом Российской Федерации к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации, определяют участников бюджетного процесса и их полномочия, регулируют распределение расходов бюджета между уровнями бюджетной системы.

Важнейшим фактором повышения прозрачности бюджетных потоков и предотвращения злоупотреблений в бюджетной сфере стал переход от банковской системы кассового исполнения бюджета к казначейской системе. Судить о том, что со временем нормы Закона становились более детализированными, сам Закон более проработанным, можно и по его объему: если первая редакция содержала 5 страниц текста, то последняя – более 40 страниц.

В развитие межбюджетных отношений в Нижегородской области в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации был принят ряд законов, без которых сейчас трудно представить осуществление бюджетного процесса в области:

- 1) "О межбюджетных отношениях в Нижегородской области" (№ 89-З от 14.07.2005, № 135-З от 06.10.2008);
- 2) "О государственном долге Нижегородской области" (№ 83-З от 07.09.2006);
- 3) "Об областном фонде софинансирования расходов" (№ 177-З от 23.12.2008).

Наиболее важным из них является Закон "О межбюджетных отношениях в Нижегородской области". Он регулирует отношения по установлению нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет, в местные бюджеты, предоставлению межбюджетных трансфертов из областного бюджета в местные бюджеты, предоставлению межбюджетных трансфертов из местных бюджетов в областной бюджет, предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений. Первая редакция Закона была подготовлена в связи с переходом на четырехуровневую систему бюджета, последняя редакция – в связи с переходом с 1 января 2009 года на составление и исполнение областного бюджета на трехлетний период.

В связи с введением в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации необходимо было разработать порядок государственных заимствований органами исполнительной власти области. С этой целью был принят Закон области "О государственном долге Нижегородской области". Он определил понятие государственного долга Нижегородской области, виды долговых обязательств, предельные нормативы государственного долга, а также условия предоставления государственных гарантий Нижегородской области.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2008 году депутаты приняли Закон об областном бюджете сроком на три года – "Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов". Это позволит осуществить перспективное планирование, особенно в части долгосрочных программ и программ, связанных с большими капитальными расходами по строительству и реконструкции объектов, закрепить за местными бюджетами на долгосрочной основе отчисления от налогов, подлежащих зачислению в бюджет Нижегородской области.

С 2007 года в Законодательном Собрании проводится предварительное обсуждение проекта закона об областном бюджете до официального внесения его в Законодательное Собрание области. Обсуждение проводится на встрече депутатов с Губернатором области и представителями Правительства области. Фактически это приобрело практику "нулевого чтения" бюджета.

Статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено составление и рассмотрение проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. В соответствии с этими требованиями наряду с законом об областном бюджете Законодательное Собрание утверждает законами бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Нижегородской области на очередной год, а также отчет о его исполнении за предыдущий год.

С 2005 года в Нижегородской области отмечается положительная тенденция роста доходов областного бюджета.

В 2005 году доход областного бюджета составил 26,5 млрд. руб. В 2008 году доходная часть увеличилась до 63,5 млрд. руб., что по сравнению с 2005 годом составило 240 % роста.

Плановые назначения доходов областного бюджета на 2009 год составят **97,7** млрд. руб. – рост к **2008** году – **1,54** раза.

Высокая бюджетная наполняемость была связана с периодом **подъема экономики страны**, улучшением инвестиционного климата, укреплением национальной валюты. Это находило непосредственное отражение в поступлениях в доходную часть областного бюджета.

Так, в **2008 году** в Закон Нижегородской области "Об областном бюджете на 2008 год" вносились изменения **11 раз**, и каждый раз прогнозные назначения по доходным источникам менялись в сторону увеличения. Эти изменения всегда воспринимались положительно – делить дополнительные доходы легко.

Сегодня, в условиях финансового кризиса, ситуация может измениться в другую сторону. Согласно Закону Нижегородской области от 27 февраля 2009 года № 14-З "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" доходная часть областного бюджета **снижена на 14 млрд. рублей**, расходная часть областного бюджета сокращена на 13 млрд. рублей.

К проблеме сокращения расходной части областного бюджета в 2009 году придется еще раз вернуться. Сокращение расходов потребует выбора **приоритетов**. Как в суммовом выражении, так и в отраслевом разрезе – необходимо будет определить, какие направления бюджетного финансирования признать приоритетными, а по каким отраслям можно допустить сокращение финансирования. При этом особое внимание необходимо уделить межбюджетным трансфертам, направляемым местным бюджетам из областного бюджета.

2.2. Налоги и сборы

Составной частью финансово-бюджетной политики, проводимой органами государственными власти области, является налоговая политика, от реализации которой зависит наполняемость бюджета области финансовыми ресурсами.

В числе первых законов о налогах, принятых Законодательным Собранием, был Закон Нижегородской области от 1 апреля 1996 года № 25-З "**О налоге с покупки**". Депутаты, понимая, что принимают непопулярный закон, пошли на это с целью получения дополнительных поступлений в местные бюджеты. Согласно преамбуле Закона средства, полученные от взимания налога с покупки и направляемые в местные бюджеты, используются на финансирование направлений, установленных нормативным актом представительных органов местного самоуправления на соответствующий год в качестве приоритетных. В связи с изменением федерального законодательства этот налог трансформировался в налог с продаж.

После кризиса 1998 года, когда каждый источник пополнения доходов бюджета стал актуальным, этот налог сыграл свою положительную роль. При введении налогов или изменении налоговых ставок депутаты всегда рассматривают второй аспект этого вопроса – социальные последствия. В целях дополнительной защиты малообеспеченных категорий населения области Законодательное Собрание неоднократно расширяло перечень товаров первой необходимости, не подпадавших под действие налога с продаж.

Важнейшими налоговыми законами области являются законы Нижегородской области "О введении на территории Нижегородской области упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства" и "О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности".

Надо отметить хорошее качество Закона области "О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности", что позволило использовать его в качестве модельного органами местного самоуправления при переводе налога в разряд местных и принятии органами местного самоуправления муниципальных районов нормативных актов о введении налога на территории соответствующего района.

В настоящее время основными доходными источниками бюджета Нижегородской области являются поступления от федеральных налогов: налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, акцизов (в соответствии с установленными бюджетным законодательством нормативами отчислений) и поступления от региональных налогов: налога на имущество организаций, транспортного налога и налога на игорный бизнес.

Кроме того, в доходы бюджета Нижегородской области поступают налоги, взимаемые в соответствии со специальными налоговыми режимами.

Из региональных налогов существенную роль в качестве доходного источника бюджета Нижегородской области выполняет налог на имущество организаций (Закон области от 27.11.2003 № 109-З). Этот налог выполняет еще и роль экономического рычага. В целях создания комфортных налоговых условий для перехода экономики на инновационный путь развития от уплаты этого налога освобождены организации, являющиеся субъектами инвестиционной и инновационной деятельности, реализующие приоритетные инвестиционные и инновационные проекты Нижегородской области, в отношении имущества, создаваемого, приобретаемого или используемого для реализации приоритетного проекта Нижегородской области.

В 2002 году в соответствии с федеральным законом был принят Закон Нижегородской области "О транспортном налоге". Это один из законов, которые находятся под постоянным вниманием не только депутатов, но и общественности.

По просьбе участников войны внесены изменения в Закон Нижегородской области от 28 ноября 2002 года № 71-З "О транспортном налоге". Этим Законом с 1 января 2003 года от уплаты транспортного налога освобождены участники Великой Отечественной войны, имеющие автомобили с двигателем мощностью до 150 л.с., а пенсионерам и инвалидам предоставлена 50-процентная скидка по оплате транспортного налога.

Закон изменялся 14 раз. И каждый раз при изменении ставок транспортного налога вносились изменения в статью "Налоговые льготы" с целью расширения перечня льготных категорий граждан – малообеспеченной части населения.

2.3. Регулирование вопросов государственной собственности Нижегородской области

Одним из направлений правового регулирования являются вопросы управления и распоряжения собственностью области.

28 мая 1996 года постановлением Законодательного Собрания области № 99 была утверждена Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий и иных преобразований отношений собственности в Нижегородской области в 1996-1998 гг. Ее выполнение было направлено на проведение приватизации федеральной собственности и собственности Нижегородской области, реорганизацию сельскохозяйственных предприятий и проведение приватизации земли, реформирования потребкооперации, банкротства и санации несостоятельных предприятий, на улучшение управления и контроля за госимуществом. Все это вместе взятое должно было определить дальнейшее социально-экономическое развитие области, создать базу для доминирования рыночных отношений, демонополизации экономики и развития конкуренции в Нижегородской области.

8 мая 2003 года был принят Закон Нижегородской области № 31-З "Об осуществлении права государственной собственности Нижегородской области", определяющий порядок управления и распоряжения собственностью области, направленный на регулирование этих отношений. Закон предусматривает взаимодействие исполнительной власти области и законодательной власти области по распоряжению собственностью области. В Законе определены полномочия органов государственной власти области по владению, пользованию и распоряжению государственной собственностью области, причем учитываются особенности видов соб-

ственности (государственное имущество, финансовые средства, земля, природные ресурсы, объекты культурного наследия). Закон области содержит порядок учета государственной собственности области и порядок контроля за реализацией и охраной государственной собственности области.

В указанный Закон области вносились изменения, направленные на установление условий залога объектов собственности области, урегулирование процессов купли-продажи пакетов акций хозяйствующих субъектов, расширение перечня организаций, которым могут передаваться в безвозмездное пользование объекты недвижимого имущества собственности области.

Отношения, возникающие при приватизации государственного имущества Нижегородской области, и связанные с ними отношения по управлению государственным имуществом Нижегородской области урегулированы Законом Нижегородской области от 13 июля 2004 года № 70-З "О приватизации государственного имущества Нижегородской области".

Законом осуществляется правовое регулирование приватизации государственного имущества области в случаях и порядке, установленных Федеральным законом "О приватизации государственного и муниципального имущества", а также в пределах полномочий органов государственной власти области по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере приватизации государственного имущества.

2.4. Деятельность контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Нижегородской области

В соответствии со статьей 19 Закона РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" 16 июня 1992 года Нижегородским областным Советом народных депутатов было принято решение № 173-м "О создании контрольно-счетной палаты при плановой, бюджетно-финансовой и налоговой комиссии областного Совета народных депутатов".

Палата осуществляла свою деятельность сначала на основе Временного положения (утверждено решением областного Совета народных депутатов от 16 июня 1992 года № 173-м). Впоследствии постановлением областного Совета народных депутатов от 3 марта 1993 года № 72-м было утверждено Положение о контрольно-счетной палате областного Совета народных депутатов.

В 1994, 1995 годах и начале 1996 года в составе аппарата Законодательного Собрания существовал контрольно-счетный отдел, который осуществлял контрольные функции по контролю в финансово-бюджетной сфере.

В 1995 году руководством Законодательного Собрания было принято решение о начале работы по созданию контрольного органа представительной власти (по аналогии со Счетной палатой Российской Федерации) – контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания.

Законом Нижегородской области от 1 апреля 1996 года № 24-З "О внесении изменений в Устав Нижегородской области" статья 27 Устава области была дополнена частью 2 следующего содержания:

"2. Для организации и осуществления контроля за исполнением доходных и расходных статей областного бюджета, областных внебюджетных фондов, контроля за расходованием иных финансовых ресурсов области, использованием областной собственности и в целях финансовой экспертизы проектов законов области Законодательное Собрание образует контрольно-счетную палату, которая является его структурным подразделением."

Закон Нижегородской области "О контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Нижегородской области" был принят в 1996 году.

В 2004 году в целях актуализации отдельных целей, задач, полномочий и процедур деятельности контрольно-счетной палаты была подготовлена новая редакция Закона "О контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Нижегородской области" (принят постановлением Законодательного Собрания от 27.05.2004 № 977-III). Однако принятый Законодательным Собранием закон не был подписан Губернатором в связи с его несогласием наделение палаты полномочиями осуществлять контроль над государственной собственностью Нижегородской области.

Законодательному Собранию пришлось преодолеть вето Губернатора области. Было принято постановление Законодательного Собрания области от 15 июля 2004 года № 1051-III "О повторном рассмотрении Закона Нижегородской области "О контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Нижегородской области". Закон был подписан Губернатором (№ 84-З от 26.07.2004).

В текущем 2009 году проведена работа по приведению Закона области в соответствие с нормами бюджетного законодательства, а также по расширению целей и задач осуществляемого палатой государственного финансового контроля, конкретизации процедур принятия решений и применения мер по результатам контрольных мероприятий. Указанные

меры направлены на повышение эффективности работы контрольно-счетной палаты.

В 2009 году принят Закон Нижегородской области от 7 апреля 2009 года № 84-З "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "О контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Нижегородской области".

3. Поддержка реального сектора экономики

3.1. Поддержка инвестиционной и инновационной деятельности

Инвестиционная деятельность

Одним из стратегических направлений законотворческой деятельности Законодательного Собрания является создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику области и формирование законодательства в сфере государственной поддержки инвестиционной деятельности для реализации этих задач.

В 2000 году был принят Закон области от 22 июня 2000 года № 116-З "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области". С учетом правоприменительной практики и изменений в российской и международной экономике через 4 года его действия возникла необходимость дополнения и обновления указанного Закона.

При разработке новой редакции Закона органы государственной власти области придерживались мировой практики создания устойчивых условий осуществления инвестиционной деятельности, а именно: инвестор должен быть защищен от изменений национального законодательства в части ухудшения условий ведения бизнеса в течение всего срока действия договора о вложении инвестиций.

31 декабря 2004 года был принят Закон области № 180-З "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области", который определил правовые и экономические основы государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области. В нем установлены формы государственной поддержки инвестиционной деятельности, порядок ее оказания органами государственной власти Нижегородской области, в том числе налоговые льготы, предоставляемые инвесторам, реализующим приоритетный инвестиционный проект Нижегородской области, нефинансовые меры государственной поддержки инвестиционной деятельности.

В 2008 году по предложению Нижегородского управления Федеральной антимонопольной службы был проведен мониторинг инвестиционного законодательства области на предмет его соответствия Федеральному закону от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

В результате проведения анализа инвестиционного законодательства области и обобщения опыта предприятий, успешно реализовавших инвестиционные проекты, в 2008 году приняты законы, направленные на совершенствование государственной поддержки инвестиционной деятельности, в частности приняты:

Закон области от 4 мая 2008 года № 47-З "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области", которым установлен порядок определения срока действия налоговых льгот, предоставляемых инвесторам, что позволило увеличить реальный срок действия налоговых льгот;

Закон от 25 декабря 2008 года № 178-З "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области", направленный на реализацию предложений Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области в части применения конкурсных процедур при принятии решения о предоставлении инвестиционным проектам области статуса приоритетных.

За время действия Закона об инвестиционной деятельности в соответствии с ним принято **30** законов о предоставлении государственной поддержки в виде налоговых льгот предприятиям, реализующим инвестиционные проекты. **16** предприятий воспользовались правом получения нефинансовых мер государственной поддержки по указанному Закону.

На сегодняшний день наиболее крупные инвестиционные проекты реализуются в отрасли строительных материалов (ООО "Арзамикс", ООО "Боргазобетон", ООО "Фройденберг Политекс", ЗАО "Строительная компания "Декор", "ОНДУЛИН-строительные материалы"), **в сфере промышленного производства** (ОАО "Выксунский металлургический завод", ООО "Юнайтед Стадз Компани", ООО "Тросифоль"), **в сфере нефтепереработки** (ОАО "ЛУКОЙЛ-Нижегороднефтеоргсинтез", ОАО "Сибур-Нефтехим"), **в области автомобилестроения** (ООО "Автомобильный завод "ГАЗ"), **в агропромышленном комплексе** (ООО "Нижегородский бекон" – находится в стадии заключения инвестиционного соглашения, ООО "Ревезень"), **в сфере производства товаров народного потребления и торговли** (ООО "Посуда", ООО "Берикап", ООО "Капелла", ООО "ИКЕА МОС").

Инновационная деятельность

Законодательное Собрание и Правительство области уделяют значительное внимание формированию законодательства о поддержке и стимулировании инновационной деятельности в области. С этой целью (при отсутствии федерального закона об инновационной деятельности) в Нижегородской области 15 сентября 2003 года был принят Закон Нижегородской области № 79-3 "О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области".

В ходе проведения анализа инновационного законодательства области с учетом изменения экономической ситуации и необходимости пересмотра его концепции как действенного инструмента стимулирования инновационного развития области в 2006 году принят новый Закон от 14 февраля 2006 года № 4-3 "О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области".

В соответствии с указанным Законом приоритетным инновационным проектам предоставляются льготы по налогу на прибыль, по налогу на имущество, а также осуществляются другие меры государственной поддержки этих проектов. При разработке нового закона Законодательное Собрание и Правительство области сделали акцент на экономический аспект определения результатов инновационной деятельности.

Следует отметить, что отсутствие федерального законодательства в сфере инновационной деятельности, в частности отсутствие единой для применения терминологии, осложняет решение целого ряда задач в данном направлении. Без основательной государственной поддержки науки и инновационной деятельности невозможно развитие экономики на современном этапе.

В соответствии с Законом области "О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Нижегородской области" Законодательным Собранием были утверждены соглашения о предоставлении государственной поддержки субъектам инновационной деятельности, реализующим приоритетные инновационные проекты Нижегородской области. Это проекты ОАО "Останкино" (Борский район); ЗАО "Медполимер ЛТД" (г. Ворсма); ЗАО "Пустынь"(г. Арзамас); ООО "Центр трансфера технологий "Система – Саров" (Дивеевский район)", ОАО "Русполимет", ОАО "НИИМЕСТПРОМ", ОАО "Металлист", ООО "Кулебакский торговый дом", ОАО "Пильнинский оптико-механический завод", ООО ПП "Ока-Медик", ООО "Корунд", ОАО "Арзамасское научно-производственное предприятие "ТЕМП-АВИА", ОАО "Заволжский моторный завод".

Сравнительный анализ законодательства Нижегородской области и законодательства других субъектов Российской Федерации, регулирующего инвестиционную и инновационную деятельность, позволяет сделать вывод о том, что законы Нижегородской области отличает четкое определение форм, условий и порядка оказания государственной поддержки. В законах Нижегородской области конкретизированы условия предоставления налоговых льгот.

3.2. Поддержка малого и среднего предпринимательства

Первые нормативные правовые акты, определившие специфические условия деятельности предпринимательства в регионе, были приняты в 1994-1997 годах. В этот период было принято постановление Законодательного Собрания "О мерах по поддержке и стабилизации деятельности предприятий бытового обслуживания населения Нижегородской области". Этим постановлением предприятиям бытового обслуживания освобождены от арендной платы и предоставлены налоговые льготы. Это обеспечило вывод отрасли бытового обслуживания населения из кризисной ситуации, улучшило ее финансово-экономическое состояние.

На основании постановления Законодательного Собрания "О внесении изменений в постановление Законодательного Собрания области от 24.01.1995 № 4 "О налоговых льготах для базовых предприятий и предприятий, развивающих производство в территориально-производственных зонах" налоговые льготы получили ОАО "Сормовский завод "Лазурь", ОАО "Завод им. Г.И. Петровского" и НПП "Салют", а также малые предприятия, развивающие производство в территориально-производственных зонах названных предприятий.

Законодательство области в сфере развития предпринимательства начало формироваться с 1997 года, когда был принят Закон Нижегородской области "О государственной поддержке малого предпринимательства в Нижегородской области". Этот Закон определил направления и формы государственной поддержки предпринимательства, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере, заложил основы для формирования инфраструктуры развития предпринимательства в регионе. В соответствии с этим Законом в бюджете области ежегодно закладывались средства на развитие предпринимательства.

Кроме того, в период 2002–2005 годов региональные программы развития предпринимательства утверждались Законодательным Собранием. Так, постановлением Законодательного Собрания была утверждена Комплексная целевая программа развития малого предпринимательства в Нижегородской области на 2002-2003 годы, Законом области от 5 марта

2004 года № 17-3 была утверждена Комплексная целевая программа развития малого предпринимательства в Нижегородской области на 2004–2005 годы.

Одним из наиболее эффективных мероприятий программ поддержки и развития предпринимательства стал проект по компенсации процентных ставок, впервые утвержденный постановлением Законодательного Собрания от 18 сентября 2001 года № 262 "О частичном возмещении процентной ставки по долгосрочным кредитам коммерческих банков на поддержку малого предпринимательства". Этот проект показал свою эффективность, в том числе эффективность использования бюджетных средств. Сейчас он реализуется в соответствии с постановлением Правительства Нижегородской области от 13 февраля 2006 года № 36 "О частичном возмещении процентной ставки по кредитам коммерческих банков на поддержку малого предпринимательства".

Отдельным направлениям развития предпринимательства также уделялось большое внимание. В частности, это касается льготных режимов налогообложения субъектов малого предпринимательства.

С 1996 года действовали законы области, вводившие на территории Нижегородской области упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства. В настоящее время лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, руководствуются Законом Нижегородской области от 7 июня 2006 года № 44-3 "О применении индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента на территории Нижегородской области".

С 1999 по 2005 год на территории Нижегородской области действовали различные редакции законов области "О едином налоге на вмененный доход" (с 1 января 2006 года данный режим налогообложения регулируется Налоговым кодексом Российской Федерации и актами органов местного самоуправления).

Законодательное Собрание области также принимало акты, регулирующие отдельные виды экономической деятельности. В частности, был принят Закон Нижегородской области от 23 мая 2007 года № 59-3 "О розничных рынках и ярмарках на территории Нижегородской области", который регулирует отношения, связанные с организацией розничных рынков и ярмарок на территории области и осуществлением субъектами малого и среднего предпринимательства деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на рынках области.

В целях регулирования деятельности в сфере игорного бизнеса на территории области было принято постановление Законодательного Со-

брания области от 30 августа 2007 года № 655-IV "О мерах по реализации законодательства, регулирующего деятельность по организации и проведению азартных игр". Указанным постановлением органам государственной власти, а также правоохранительным надзорным органам было рекомендовано реализовать комплекс мер по контролю за организациями игорного бизнеса.

Для поддержки реализации предпринимательских инвестиционных и инновационных проектов и обеспечения кредитных обязательств под залог объектов государственной собственности области был принят Закон Нижегородской области от 1 ноября 2007 года № 145-З "О залоговом фонде Нижегородской области". Закон устанавливает порядок формирования залогового фонда и управления им, определяет особенности использования залогового фонда области для обеспечения исполнения обязательств предприятий перед финансово-кредитными организациями при реализации инвестиционных проектов.

В 2008 году в целях совершенствования правовых и экономических условий дальнейшего развития малого и среднего предпринимательства в области были приняты законы области "О развитии малого и среднего предпринимательства в Нижегородской области" и "О реализации на территории Нижегородской области субъектами малого и среднего предпринимательства преимущественного права на приобретение арендуемого ими недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области или в муниципальной собственности".

Для успешной правоприменительной практики по реализации субъектами малого и среднего предпринимательства преимущественного права на приобретение арендуемого ими недвижимого имущества на основании предложений городской Думы города Нижний Новгород Законодательным Собранием разработан проект федерального закона "О внесении изменений в статью 3 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части установления критериев надлежащей уплаты субъектами малого и среднего предпринимательства арендной платы.

3.3. Развитие дорожной сети и инфраструктуры

Законодательное Собрание и Правительство Нижегородской области осуществляли правовое регулирование управления дорожным хозяй-

ством Нижегородской области, развития сети автомобильных дорог и дорожных сооружений, строительства новых дорог и инфраструктуры.

31 мая 2000 года до принятия соответствующего федерального закона Законодательным Собранием принят Закон области № 108-З "Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности на территории Нижегородской области, который регулировал отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями по созданию, пользованию и охране автомобильных дорог и осуществлению дорожной деятельности на территории области, а также определял статус и виды автомобильных дорог области, обязанности, права и ответственность владельцев автомобильных дорог, организаций, осуществляющих дорожную деятельность, организаций и граждан, пользующихся автомобильными дорогами. Этот Закон сыграл положительную роль в организации дорожной деятельности на территории области.

Развитие экономики области, увеличение транспортных потоков потребовали совершенствования законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности. Этому мешало отсутствие соответствующего федерального закона.

После принятия Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" был принят Закон области от 4 декабря 2008 года № 157-З "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Нижегородской области". В нем установлен порядок содержания и ремонта автомобильных дорог, конкретизированы организационно-правовой статус и полномочия дорожных органов. Закон устанавливает права и обязанности пользователей и владельцев автомобильных дорог на территории Нижегородской области.

3.4. Вопросы внешнеэкономической деятельности

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 4 января 1999 года № 4-ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" Нижегородская область обладает правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств.

В целях развития международных и внешнеэкономических связей области Законодательным Собранием области приняты Закон Нижегородской области от 26 октября 1995 года № 15-З "О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических

ческих и межрегиональных связей" и Закон Нижегородской области от 16 апреля 2001 года № 181-З "О координации международных и внешнеэкономических связей на территории Нижегородской области".

Закон области "О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей" определяет порядок заключения, выполнения и прекращения соглашений Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей.

В соответствии с Законом области ведет переговоры и подписывает международные внешнеэкономические соглашения Губернатор Нижегородской области. Соглашение утверждается законом области.

Законодательное Собрание Нижегородской области рассматривает внесенные Губернатором области предложения об утверждении соглашений после предварительного обсуждения в комитетах Законодательного Собрания и принимает соответствующие решения. В случае положительного решения Законодательное Собрание принимает закон области об утверждении соглашения.

Примерами реализации полномочий Нижегородской области по вопросам внешнеэкономической деятельности являются:

Закон Нижегородской области от 3 февраля 2003 года № 6-З "Об утверждении Соглашения между Правительством Нижегородской области Российской Федерации и Министерством экономики Республики Молдова о торгово-экономическом сотрудничестве";

Закон Нижегородской области от 18 ноября 2003 года № 107-З "Об утверждении Соглашения между Правительством Нижегородской области Российской Федерации и Правительством Республики Белоруссия о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве";

Закон Нижегородской области от 11 февраля 2004 года № 9-З "Об утверждении Соглашения между Правительством Нижегородской области Российской Федерации и Южно-Моравским краем Чешской Республики о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве";

Закон Нижегородской области от 5 марта 2005 года № 15-З "Об утверждении Соглашения между Правительством Нижегородской области (Российская Федерация) и Херсонской областной государственной администрацией (Украина) о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве";

Закон Нижегородской области от 6 июля 2005 года № 80-З "Об утверждении Соглашения между Правительством Нижегородской области Российской Федерации и Гродненским областным исполнительным

комитетом Республики Беларусь о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве".

4. Законодательство о социальной политике. Реализация социальной политики

4.1. Правовое обеспечение реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики в Нижегородской области

Одним из направлений деятельности Законодательного Собрания является правовое обеспечение реализации приоритетных национальных проектов в Нижегородской области.

Стратегические задачи социально-экономического развития Нижегородской области сегодня направлены на реализацию национальных проектов: "Здоровье", "Образование", "Доступное и комфортное жилье – гражданам России", "Развитие АПК".

Органы государственной власти области активно участвуют в реализации национальных проектов на территории Нижегородской области, что помогает серьезно продвигаться в решении важнейших социальных задач. Одним из главных практических итогов стало значительное укрепление материально– технической базы учреждений первичного звена как в сфере здравоохранения, так и в сфере образования, а также увеличение оплаты труда работников данных учреждений.

Реализация приоритетного национального проекта в сфере образования и здравоохранения на территории Нижегородской области осуществлялась в соответствии с основным перечнем мероприятий:

1) производились денежные выплаты врачам общей практики, участковым терапевтам, педиатрам и медицинским сестрам, работающим с указанными категориями врачей; увеличилась оплата труда медицинского персонала фельдшерско-акушерских пунктов и скорой медицинской помощи;

2) осуществлялась подготовка и переподготовка врачей общей практики (семейных врачей), участковых терапевтов, участковых педиатров;

3) производилось оснащение учреждений здравоохранения диагностическим оборудованием и санитарным автотранспортом, в том числе реанимобилями;

4) проводилась иммунизация населения в рамках национального календаря прививок; профилактика, выявление и лечение инфицированных вирусом иммунодефицита человека, гепатита В и С, а также гриппа;

5)обеспечивались медицинской помощью в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения женщины в период беременности и (или) родов (родовые сертификаты);

б) проводилась дополнительная диспансеризация граждан, работающих в государственных и муниципальных учреждениях сферы образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и спорта, в научно-исследовательских учреждениях, а также детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, находящихся в стационарных учреждениях.

В 2008 году в рамках приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения начата реализация новых направлений:

1) совершенствование медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями и пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях;

2) модернизация материально-технической базы организаций здравоохранения, осуществляющих заготовку, переработку, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов.

Большое значение уделяется развитию онкологической помощи населению, на которую предполагается выделить 28,5 млрд. рублей по госпрограмме, направленной на раннее выявление онкологических заболеваний и своевременное их лечение. До 2013 года планируется оснастить 43 региональных и 4 окружных медицинских центра, а также 4 федеральных центра необходимым оборудованием. В результате этих мероприятий планируется снижение смертности от злокачественных заболеваний с 233,4 до 171,6 случаев на 100 тысяч мужского населения и со 183 до 80 случаев у женщин. Кроме того, предполагается реализация нового направления – формирование здорового образа жизни в части борьбы с алкоголизмом и табакокурением. Планируется финансовое обеспечение в объеме 3,5 млрд. рублей.

В рамках госпрограммы предусматривается выделение финансирования в объеме более 16 млрд. рублей. Предполагается создание регистра больных, создание полной базы данных по лечебно-профилактическим учреждениям и электронной карты пациента.

Демографическая политика была направлена на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья граждан и улучшение на этой основе демографической ситуации в регионе.

Для улучшения демографической ситуации, успешного комплексного решения проблем социальной защиты населения, развития сферы образования, здравоохранения, обеспечения занятости, жилищного обеспечения в регионе разработана Концепция демографического развития Нижегородской области на период до 2020 года, ориентированная на ко-

ренное преобразование существующих в области демографических тенденций. В области в рамках реализации Концепции разработаны и действуют свыше 10 областных целевых программ, направленных на кардинальное снижение уровня смертности, рост рождаемости, укрепление здоровья населения, формирование мотивации для ведения здорового образа жизни. Общий расчетный объем финансирования областных целевых программ и мероприятий в сфере социальной поддержки семьи и детей на период до 2020 года составит 3,8 млрд. рублей, в сфере жилищной политики – 5,5 млрд. рублей. Это программы:

1) областная целевая программа "Молодой семье – доступное жилье" на 2004–2010 годы;

2) областная целевая межведомственная программа "Дети-сироты" на 2006–2010 годы;

3) областная целевая программа "Социально-экономическая поддержка молодых специалистов, работающих в учреждениях образования, здравоохранения, спорта и культуры Нижегородской области" на 2006–2020 годы и др.

4.2. Социальная защита населения

В условиях финансового кризиса приоритетными для органов государственной власти области становятся задачи социальной защиты и поддержки населения, достижения главной цели – повышение качества жизни граждан в Нижегородской области.

Поэтому одним из основных направлений деятельности Законодательного Собрания является совершенствование законодательства, направленного на социальную поддержку жителей Нижегородской области, финансовое обеспечение реализации гражданами важнейших социальных прав, к которым относится право на труд и его достойную оплату, на жилье, образование, охрану здоровья населения.

В Нижегородской области действуют нормативные правовые акты, направленные на социальную защиту отдельных категорий граждан (инвалидов, пенсионеров, ветеранов, детей-сирот и детей-инвалидов, многодетных и малообеспеченных семей и др.).

В соответствии со стратегией развития Нижегородской области на период до 2020 года будет продолжена работа по повышению объема и качества мер социальной поддержки с учетом потребностей нижегородцев.

Для повышения эффективности социальной защиты жителей Нижегородской области в 2005 году был принят Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 217-З "О потребительской корзине в Нижегородской области и ее стоимостном выражении". Закон позволяет обеспе-

чить предоставление государственных социальных выплат в соответствии с законодательством Российской Федерации и Нижегородской области, более полно учесть характеристики уровня жизни населения Нижегородской области при разработке и реализации городских социальных программ, определить бюджетные затраты на их выполнение и оказание помощи малоимущим гражданам.

С целью реализации важнейшей общенациональной задачи по сокращению бедности и росту благосостояния населения с 1 января 2004 года вступил в силу Закон Нижегородской области от 8 января 2004 года № 1-3 "Об адресной государственной социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан в Нижегородской области", который установил порядок предоставления адресной социальной поддержки малоимущим семьям, определил виды адресной государственной социальной поддержки, размеры и условия их оказания малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам в Нижегородской области.

В соответствии с Законом Нижегородской области от 5 мая 2005 года № 40-3 "О государственном социальном обслуживании населения" инвалиды и ветераны Великой Отечественной войны имеют право на внеочередное получение социальных услуг в государственных учреждениях социального обслуживания.

В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Законодательным Собранием Нижегородской области был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на социальную защиту отдельных категорий граждан.

Закон Нижегородской области от 29 ноября 2004 года № 133-3 "О мерах социальной поддержки ветеранов" определил меры социальной поддержки для ветеранов труда и тружеников тыла. Закон сохранил для указанных категорий граждан наиболее значимые меры социальной поддержки, предоставлявшиеся им ранее федеральным законодательством. С 1 января 2005 года меры социальной поддержки инвалидам боевых действий и семьям погибших (умерших) ветеранов боевых действий предоставляются в соответствии с указанным Законом Нижегородской области, в частности обеспечение бесплатными путевками в социальные ре-

билитационные учреждения, подведомственные министерству социальной политики Нижегородской области, выплата ежемесячного дополнительного материального обеспечения и др.

В связи с заменой в соответствии с федеральным законодательством натуральных льгот на денежные компенсации данным законом ветеранам труда и труженикам тыла установлены ежемесячные денежные выплаты, размер которых ежегодно индексируется исходя из уровня инфляции, право на обеспечение бесплатными путевками в социальные реабилитационные учреждения области, ветеранам труда – предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Законом области установлены дополнительные меры социальной поддержки отдельным категориям ветеранов войны, оказание которой отнесено к полномочиям Российской Федерации, направленные на повышение их качества жизни и социального статуса. Так, инвалидам Великой Отечественной войны и приравненным к ним категориям ветеранов установлены ежегодная денежная выплата к Дню Победы, ежегодная единовременная денежная выплата на оздоровление, 50-процентная скидка по оплате коммунальных услуг на членов семей, проживающих совместно с указанными ветеранами, 50-процентная скидка в оплате центрального отопления на всю занимаемую площадь одиноко проживающим инвалидам Великой Отечественной войны.

Законом Нижегородской области от 3 февраля 2003 года № 11-3 "О ежемесячном дополнительном материальном обеспечении инвалидов из числа ветеранов и участников боевых действий, а также семей погибших военнослужащих" ветеранам боевых действий и семьям погибших военнослужащих были установлены дополнительные меры социальной поддержки.

Законом Нижегородской области от 28 июня 2007 года № 81-3 "О внесении изменений в статью 15 Закона Нижегородской области "О мерах социальной поддержки ветеранов" была расширена категория членов семей военнослужащих, имеющих право на получение дополнительного материального обеспечения.

С января 2008 года Законом области от 5 сентября 2007 года № 107-3 "О внесении изменений в статью 13 Закона Нижегородской области "О мерах социальной поддержки ветеранов" значительно повышен размер ежемесячного дополнительного материального обеспечения инвалидам боевых действий.

Законом Нижегородской области от 27 ноября 2007 года № 160-3 **"О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области в связи с учреждением звания "Ветеран труда Нижегородской обла-**

сти" в Нижегородской области была введена новая категория ветеранов – ветераны труда Нижегородской области.

Звание "Ветеран труда Нижегородской области" присваивается гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Нижегородской области и *имеющим страховой стаж работы не менее 40 лет для мужчин и не менее 35 лет для женщин*, при условии достижения ими общеустановленного возраста, дающего право на пенсию (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин). На граждан, удостоенных звания "Ветеран труда Нижегородской области", распространяются меры социальной поддержки, установленные для ветеранов труда.

В 2008 году данное звание было присвоено более 150 тысячам нижегородцев.

Кроме того, в целях реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были приняты законы Нижегородской области:

- от 24 ноября 2004 года № 131-З "О мерах социальной поддержки жертв политических репрессий";
- от 10 декабря 2004 года № 148-З "О мерах социальной поддержки бывших совершеннолетних узников концлагерей, тюрем, гетто (с лагерным режимом)";
- от 10 декабря 2004 года № 146-З "О мерах социальной поддержки участников ликвидации последствий аварии на производственном объединении "Завод "Красное Сормово" и другие.

Данными законами Нижегородской области предусмотрены меры социальной поддержки указанным категориям граждан за счет средств областного бюджета.

Для реализации Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" и статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации приняты законы Нижегородской области от 4 июня 2008 года № 58-З "О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области" и от 4 июня 2008 года № 59-З "О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан". В соответствии с указанными законами с 1 января 2009 года меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг заменены денежной компенсацией.

В целях оказания мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельской местности, действует Закон Нижегородской области от 30 ноября 2007 года № 165-З "О мерах социальной поддержки педагогических

работников образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности и рабочих поселках Нижегородской области".

Педагогические работники образовательных учреждений, работающие и проживающие в сельской местности, освобождаются от платы за жилое помещение, отопление и освещение независимо от формы собственности жилищного фонда и оснований проживания в нем.

Реализуется также Закон Нижегородской области от 29 ноября 2004 года № 134-З "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан по оплате жилья, отопления и освещения", в который вносятся изменения в целях повышения мер социальной поддержки работникам государственных областных и муниципальных учреждений здравоохранения, культуры, социального обслуживания, ветеринарной службы, работающим и проживающим в сельской местности, рабочих поселках и городах районного значения Нижегородской области. Названным категориям граждан возмещаются фактические расходы по оплате жилья, отопления и освещения с учетом социальной нормы площади жилья и нормативов потребления отопления и освещения.

Законом Нижегородской области от 10 декабря 2004 года № 149-З "О ежеквартальной денежной компенсации на проезд для отдельных категорий граждан" установлена денежная компенсация пенсионерам Нижегородской области, не имеющим льготного статуса, на проезд транспортом городского и внутрирайонного сообщения.

Социально значимой сферой является похоронное дело. В целях регулирования отношений в сфере похоронного дела в Нижегородской области, соблюдения прав жителей Нижегородской области был принят Закон Нижегородской области от 8 августа 2008 года № 97-З "О погребении и похоронном деле в Нижегородской области".

Социальная политика в отношении ветеранов, граждан старшего поколения и инвалидов осуществляется посредством совершенствования законодательства Нижегородской области и реализации областных целевых программ.

Законом Нижегородской области от 9 сентября 2005 года № 129-З утверждена областная межотраслевая целевая программа "Ветераны боевых действий" на 2006–2010 годы, которая предусматривает развитие адресных форм социальной поддержки ветеранов боевых действий и семей погибших ветеранов боевых действий.

Законом Нижегородской области от 8 ноября 2005 года № 174-З была утверждена областная целевая межведомственная программа "Социальная поддержка инвалидов в Нижегородской области" на 2006–2008 годы, направленная на обеспечение инвалидам и детям-инвалидам рав-

ных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских прав, экономических, политических и других прав и свобод.

4.3. Труд и занятость населения

Важнейшим направлением социальной политики органов государственной власти и органов местного самоуправления является охрана труда – обеспечение работающим здоровых и безопасных условий труда.

В Нижегородской области был принят Закон Нижегородской области от 21 октября 1997 года № 91-З "Об охране труда", который обеспечивает реализацию основных направлений государственной политики в сфере охраны труда, а также уточняет полномочия органа исполнительной власти области, осуществляющего государственное управление охраной труда, и органов местного самоуправления городов и районов области, обеспечивающих реализацию основных направлений государственной политики в сфере охраны труда.

В целях социальной защиты инвалидов и лиц моложе 18 лет был принят Закон Нижегородской области от 26 декабря 2007 года № 191-З "О квотировании рабочих мест", который устанавливает механизм квотирования рабочих мест для данной категории лиц.

4.4. Защита семьи, материнства, отцовства и детства

В Нижегородской области семейная политика признана одним из важнейших направлений социальной политики. В настоящее время действует ряд нормативных правовых актов, регламентирующих предоставление различных мер социальной поддержки семьи, материнства и детства, в частности:

Законом Нижегородской области от 24 ноября 2004 года № 130-З "О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей" установлена единая система пособий в Нижегородской области гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает материальную поддержку материнства, отцовства и детства. В соответствии с Законом определены следующие виды областных пособий: основные пособия (ежемесячное пособие на питание беременным женщинам; единовременные пособия на рождение ребенка; ежемесячное пособие на ребенка); дополнительные пособия (ежемесячное пособие на детей-инвалидов из многодетных семей с 4 и более детьми; ежемесячное пособие на детей многодетных одиноких матерей с 4 и более детьми);

Законом Нижегородской области от 8 января 2004 года № 1-З "Об адресной государственной социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан в Нижегородской об-

ласти" определены виды адресной государственной социальной поддержки, размеры и условия их оказания малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам в Нижегородской области в целях поддержания уровня их жизни;

Закон Нижегородской области от 10 декабря 2004 года № 147-З "О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Нижегородской области" устанавливает меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Нижегородской области. Данным Законом устанавливаются опекунские пособия, дополнительные гарантии на образование, на имущество и жилое помещение, льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. В указанный Закон вносились многочисленные изменения, повышающие меры социальной поддержки данной категории детей, размеры ежемесячного опекунского пособия исходя из возрастных групп детей;

Закон Нижегородской области от 31 декабря 2004 года № 173-З "О патронатном воспитании", который регулирует вопросы организации патронатного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, в Нижегородской области и определяет содержание договора о передаче ребенка на патронатное воспитание, перечень лиц, имеющих на это право, организаций, контролирующих патронатное воспитание, и формы оплаты труда патронатных воспитателей;

Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 224-З "О материальном обеспечении и мерах социальной поддержки приемных семей на территории Нижегородской области", который устанавливает размеры денежных средств на содержание детей в приемных семьях, размер оплаты труда приемных родителей и меры социальной поддержки, предоставляемые приемным семьям на территории Нижегородской области. Реализация указанного Закона области эффективно сказалась на росте числа приемных семей на территории Нижегородской области. Более 400 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроены в приемные семьи.

Положительная динамика развития семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привела к уменьшению количества воспитанников в ряде сельских детских домов. В то же время форма устройства детей в приемные семьи помогла решить проблему трудовой занятости родителей, являясь своего рода детским учреждением. Взрослые получают заработную плату, которая может быть единственным источником их существования, на содержание детей им выплачиваются средства на питание, одежду, обувь и другие

нужды. Для некоторых граждан воспитание чужих детей становится профессией, основной работой и заботой, особенно это касается сельских жителей. По данным статистики, больше приемных семей создано в сельских районах области (из 306 приемных семей: 177 семей создано в районах области, 94 семьи создано в городских районах области, лишь 35 семей создано в городах: г.Н.Новгород (31), г.Дзержинске (2) и г. Сарове (2).

Закон Нижегородской области от 28 декабря 2004 года № 158-З "О мерах социальной поддержки многодетных семей" установил адресную систему мер социальной поддержки многодетных семей в Нижегородской области в целях улучшения их положения и обеспечения условий для полноценного воспитания, развития и образования детей из многодетных семей.

Финансирование указанного Закона области из года в год увеличивается: если в 2005 году финансирование составило 47 млн. 91,3 тыс. рублей, то в 2006 году – 58 млн. 150,8 тыс. рублей, в 2007 году – более 168 млн. рублей, в 2008 году предусмотрено 289 млн. 782 тыс. рублей, на 2009 год в областном бюджете запланировано выделить 339 млн. 914 тыс. рублей. Таким образом, расходы областного бюджета на реализацию Закона увеличились в 7,2 раза.

Благодаря этому повысился уровень жизни многодетных семей. Если в 2002 году менее 15 процентов многодетных семей имели доходы, равные величине прожиточного минимума и выше, то в 2007 году численность таких многодетных семей увеличилась до 37,8 процента. Кроме того, за последние три года с 13,6 до 9,1 процента сократилось количество многодетных семей, находящихся в социально опасном положении.

Эти цифры подтверждают, что вопросу улучшения положения и обеспечения условий для полноценного воспитания, развития и образования детей из многодетных семей уделяется большое внимание.

В целях развития системы обеспечения социальных гарантий детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, для создания условий для успешной социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, для укрепления материально-технической базы учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, для обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа принят Закон Нижегородской области от 9 сентября 2005 года № 126-З "Об утверждении областной целевой межведомственной программы "Дети-сироты" на 2006-2010 годы".

На основании Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" установление мер социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, является полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Законом Нижегородской области от 11 апреля 2007 года № 34-З "О внесении изменений в областную целевую межведомственную программу "Дети-сироты" на 2006-2010 годы" с 1 января 2007 года переданы в государственную собственность учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В программу включено приобретение автотранспорта для данных государственных учреждений.

Закон Нижегородской области от 29 декабря 2004 года № 161-З "Об организации деятельности по охране прав детей, нуждающихся в государственной защите, в Нижегородской области" определяет задачи и полномочия органов исполнительной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, осуществляющих государственные полномочия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан, по охране прав детей, нуждающихся в государственной защите, в соответствии с полномочиями, предоставленными субъектам Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Семейным кодексом Российской Федерации и иными законодательными актами Российской Федерации.

В соответствии с федеральным законодательством с 1 января 2008 года органами опеки и попечительства являются органы государственной власти Нижегородской области. Ранее эти полномочия в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации осуществляли органы местного самоуправления. С целью повышения эффективности данной государственной функции и приближения органов опеки непосредственно к муниципальным образованиям и населению был принят Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 125-З "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан".

Законом Нижегородской области от 3 ноября 2006 года № 133-З "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки и социального об-

служивания семей, имеющих детей" органы местного самоуправления наделяются следующими отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей:

1) обеспечение полноценным питанием детей первого года жизни из семей со среднедушевым доходом, не превышающим двойную величину прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленную Правительством Нижегородской области;

2) обеспечение полноценным питанием детей второго года жизни из семей со среднедушевым доходом, не превышающим величину прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленную Правительством Нижегородской области.

Законом Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 212-З "О социальной поддержке отдельных категорий граждан в целях реализации их права на образование" установлены меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, обучающихся в государственных образовательных учреждениях, находящихся в ведении органов исполнительной власти Нижегородской области, и муниципальных образовательных учреждениях Нижегородской области, в целях реализации их права на образование.

4.5. Здравоохранение, физическая культура, спорт и туризм

В Нижегородской области приняты нормативные правовые акты, направленные на охрану здоровья граждан, реализацию национальных проектов, улучшение демографической ситуации в Нижегородской области, в частности:

Закон Нижегородской области от 8 сентября 2005 года № 121-З "О мерах социальной поддержки граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих", устанавливающий меры социальной поддержки гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;

Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 214-З "О внесении изменения в статью 3 Закона Нижегородской области "О бесплатном обеспечении населения Нижегородской области лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения при амбулаторном лечении", определяющий группы населения и категории заболеваний, условия и порядок бесплатного обеспечения лекарствами;

Закон Нижегородской области от 9 сентября 2004 года № 95-З "О предупреждении распространения эпидемии ВИЧ-инфекции на территории Нижегородской области", регулирующий отношения в сфере преду-

преждения распространения эпидемии ВИЧ-инфекции на территории Нижегородской области.

Законом Нижегородской области от 2 августа 2007 года № 90-З "О дополнительных мерах социальной поддержки граждан, награжденных нагрудным знаком "Почетный донор России" или нагрудным знаком "Почетный донор СССР" и сдававших кровь в годы Великой Отечественной войны" установлены дополнительные меры социальной поддержки граждан, награжденных нагрудным знаком "Почетный донор России" или нагрудным знаком "Почетный донор СССР" и сдававших кровь в годы Великой Отечественной войны:

- 1) ежегодная единовременная денежная выплата на оздоровление в размере 500 рублей;
- 2) ежегодная денежная выплата к Дню Победы в размере 300 рублей.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" субъекты Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств региональных бюджетов дополнительное материальное обеспечение лицам, имеющим выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией в области физической культуры и спорта, в том числе завоевавшим звания чемпионов или призеров Олимпийских игр, Паралимпийских игр, Сурдлимпийских игр, чемпионов мира, чемпионов Европы.

Основными целями Закона Нижегородской области от 4 июня 2008 года № 60-З "О мерах дополнительного материального обеспечения ведущих спортсменов Нижегородской области и их тренеров" является стимулирование достижения спортсменами Нижегородской области высоких результатов на соревнованиях международного уровня, подготовка спортивного резерва, а также сохранение и качественное улучшение спортивного резерва и тренерских кадров в области.

Закон области предусматривает выплату ежемесячных стипендий и единовременных денежных поощрений для ведущих нижегородских спортсменов и их тренеров. Стипендии выплачиваются ежемесячно спортсменам – членам сборных команд России основного и резервного составов по олимпийским, паралимпийским и сурдлимпийским видам спорта и составляют соответственно для членов основного состава – 15 тыс.рублей, резервного состава – 10 тыс.рублей.

Размер единовременного денежного поощрения спортсменов, занявших в Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских играх первое место, и их тренеров составляет 500 тыс. рублей, второе место – 400

тыс. рублей, третье место – 300 тыс. рублей, четвертое место – 150 тыс. рублей, пятое место – 100 тыс. рублей и шестое место – 50 тыс. рублей каждому.

Разовые выплаты спортсменам, занявшим на чемпионатах мира первое место, и их тренерам составляют 60 тыс. рублей, второе место – 48 тыс. рублей, третье место – 42 тыс. рублей. Законом гарантирована выплата в 50 тыс. рублей тренерам и спортсменам за первое место на чемпионатах Европы и первенствах мира, 40 тыс. рублей – за второе место и 30 тыс. рублей – за третье место. Для спортсменов, занявших на первенствах Европы, Кубках мира первое место, и их тренеров – 30 тыс. рублей, второе место – 24 тыс. рублей, третье место – 16 тыс. рублей каждому.

В случае, если один тренер подготовил двух или более спортсменов, попадающих в названные категории, то поощрение ему выплачивается по максимальному результату, достигнутому его воспитанниками. Законом области предусматривается также выплата поощрения первым тренерам спортсменов, ставших победителями и призерами Олимпийских, Сурдлимпийских, Паралимпийских игр.

Закон Нижегородской области от 4 июня 2008 года № 60-З "О мерах дополнительного материального обеспечения ведущих спортсменов Нижегородской области и их тренеров" в значительной мере способствует созданию условий для подготовки спортсменов международного уровня.

Закон Нижегородской области от 26 октября 2006 года № 124-З "О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении за особые заслуги в области спорта и культуры" определяет условия и порядок назначения и выплаты дополнительного ежемесячного материального обеспечения за особые заслуги в области спорта и культуры, устанавливаемого к пенсии, назначенной в соответствии с законодательством Российской Федерации, с целью повышения качества жизни и социального статуса данной категории граждан, проживающих на территории Нижегородской области.

Указанные законы области имеют важное значение для развития спорта и культуры. Однако они по своему содержанию являются узко тематическими. Нижегородской области остро необходим базовый закон "О физической культуре и спорте". В настоящее время проект такого закона принят в первом чтении. Принятие этого закона даст новый импульс в развитии физической культуры и спорта в Нижегородской области.

Развитие туризма

Одной из приоритетных задач экономического развития Нижегородской области является развитие туризма на территории Нижегородской области.

Основными направлениями государственной политики в сфере туризма в Нижегородской области являются:

1) создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в развитие туристской индустрии и содействие повышению конкурентоспособности туристского продукта;

2) формирование представления о Нижегородской области как о субъекте Российской Федерации, благоприятном для туризма;

3) осуществление мер государственной поддержки субъектов туристской индустрии Нижегородской области.

Закон Нижегородской области от 12 февраля 2008 года № 8-З "О туристской деятельности на территории Нижегородской области" установил формы, механизмы и порядок оказания органами государственной власти Нижегородской области государственной поддержки, определил порядок рационального использования туристских ресурсов Нижегородской области при формировании туристского продукта.

С учетом особенностей социально-экономического развития Нижегородской области, наличия туристских ресурсов на территории Нижегородской области развиваются следующие основные направления въездного и внутреннего туризма:

туризм круизный – туризм, организуемый на пассажирских судах по морю или реке по специально разработанному маршруту и графику с целью отдыха и осмотра туристских достопримечательностей на берегу в местах кратковременных остановок;

туризм религиозный – туризм, связанный с посещением культовых зданий и сооружений, иных мест и объектов, специально предназначенных для богослужения, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества);

туризм сельский – посещение сельской местности с целью ознакомления с условиями сельской жизни и размещением в домах сельских жителей;

туризм спортивный – походы по маршрутам определенной категории сложности, а также участие в спортивных соревнованиях;

туризм экологический – туризм, сочетающий в себе минимальный по воздействию на природные экосистемы отдых и экологическое образование (воспитание);

туризм лечебно-рекреационный – туризм, осуществляемый в оздоровительных целях;

туризм культурно-познавательный – туризм, связанный с посещением объектов туристского показа и осуществляемый в познавательных целях;

туризм приключенческий – туризм, осуществляемый при помощи активных способов передвижения и связанный с определенным риском для здоровья и жизни туристов.

Законом области "О туристской деятельности на территории Нижегородской области" предусмотрена финансовая поддержка развития туризма в Нижегородской области. Финансовая поддержка оказывается в следующих формах:

предоставление за счет средств областного бюджета организациям и индивидуальным предпринимателям возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в коммерческих банках для реализации приоритетных проектов Нижегородской области в сфере туризма. Финансовая поддержка осуществляется в рамках областной целевой программы развития въездного и внутреннего туризма в Нижегородской области;

предоставление в соответствии с законодательством Нижегородской области о государственной поддержке инвестиционной деятельности налоговых льгот для инвесторов, реализующих инвестиционные проекты, признанные Правительством Нижегородской области приоритетными;

предоставление в соответствии с законодательством Нижегородской области гарантий Нижегородской области по обеспечению возврата привлекаемых средств для реализации приоритетных проектов Нижегородской области в сфере туризма, но не более 30 процентов от суммы обеспечения.

4.6. Образование

Одним из направлений деятельности органов государственной власти является развитие областной системы образования, обеспечение общедоступного и бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, развитие кадрового потенциала Нижегородской области, обеспечение качества образования, укрепление учебно-материальной базы. Закон Нижегородской области от 4 августа 2005 года № 96-З утвердил Комплексную областную целевую программу развития образования в Нижегородской области на 2006-2010 годы.

В целях реализации права на образование и для оказания мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, принят Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 212-З "О соци-

альной поддержке отдельных категорий граждан в целях реализации их права на образование".

Законом области предусмотрены меры социальной поддержки детям-инвалидам, детям из малоимущих и многодетных семей, детям, посещающим государственные и муниципальные дошкольные образовательные учреждения, учащимся, студентам, аспирантам и докторантам, обучающимся в государственных учреждениях профессионального образования Нижегородской области. К мерам социальной поддержки относятся: компенсация затрат одному из родителей (законных представителей) детей-инвалидов, обучающихся по медицинским показаниям на дому, ежегодные единовременные выплаты к началу учебного года на приобретение учебной литературы, школьной формы, ежемесячные денежные выплаты на питание ребенка, льготы по родительской плате за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении, предоставление льготного проезда на всех видах городского транспорта (кроме такси и маршрутного такси) и на автотранспорте пригородного сообщения, обеспечение стипендией и местом в общежитии обучающихся по очной форме обучения и др.

Законом Нижегородской области от 3 августа 2007 года № 97-З "О внесении изменения в статью 7 Закона Нижегородской области "О социальной поддержке отдельных категорий граждан в целях реализации их права на образование" дополняются меры социальной поддержки детей, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие программы дошкольного образования, – предоставление в первоочередном порядке мест в государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждениях детям ветеранов боевых действий.

Законом Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 114-З "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "О социальной поддержке отдельных категорий граждан в целях реализации их права на образование" обеспечиваются меры социальной поддержки детей, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, детей, обучающихся в государственных учреждениях интернатного типа, учащихся государственных учреждений начального и среднего профессионального образования Нижегородской области, обучающихся по программам начального профессионального образования, и студентов государственных учреждений среднего и высшего профессионального образования Нижегородской области, обучающихся по очной форме обучения, аспирантов и докторантов, обучающихся за счет средств областного бюджета.

Законом Нижегородской области от 1 октября 2008 года № 118-З "О внесении изменения в статью 9 Закона Нижегородской области "О социальной поддержке отдельных категорий граждан в целях реализации их права на образование" дополняются меры социальной поддержки детей, обучающихся в группах спортивной направленности, созданных на базе государственных образовательных учреждений дополнительного образования детей из числа обучающихся государственных учреждений начального и среднего профессионального образования, – обеспечение бесплатным питанием, обмундированием и инвентарем.

В целях реализации комплекса мер по устранению дефицита педагогических кадров, закреплению и увеличению количества в системе образования Нижегородской области молодых специалистов, повышения уровня жизни молодых специалистов, работающих в учреждениях образования, принят Закон Нижегородской области от 3 мая 2006 года № 38-З "Об утверждении областной целевой программы "Социально-экономическая поддержка молодых специалистов, работающих в учреждениях образования, здравоохранения, спорта и культуры Нижегородской области" на 2006-2020 годы".

Закон решает вопросы обеспечения доступных качественных услуг в сфере образования на территории Нижегородской области, создания системы социально-экономической поддержки молодых специалистов, наиболее полного обеспечения педагогическими, а также руководящими кадрами, повышения уровня жизни молодых специалистов, работающих в учреждениях образования. Молодым специалистам, работающим в учреждениях образования, предоставляются кредиты и субсидии на их погашение для приобретения или строительства жилья, приобретения транспортных средств, предоставляются ежемесячные дополнительные выплаты к заработной плате.

Продолжает разрабатываться и уточняться законодательная база в связи с передачей и расширением полномочий субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации в области образования.

В этой связи принят Закон Нижегородской области от 10 декабря 2004 года № 145-З "О предоставлении органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области субвенций на исполнение полномочий в области общего образования".

4.7. Общественная палата Нижегородской области

В октябре 2006 года Законодательным Собранием был принят Закон Нижегородской области "Об Общественной палате Нижегородской области" (от 31.10.2006 № 132-З).

12 января 2007 года Общественная палата Нижегородской области была сформирована. Председателем Общественной палаты был избран ректор ННГУ им. Н.И. Лобачевского Р.Г. Стронгин, заместителями стали председатель Правления, генеральный директор Торгово-промышленной палаты Нижегородской области Д.Г. Краснов и заместитель директора по связям с общественностью ОАО "НИТЕЛ" А.И. Цапин.

В состав Общественной палаты Нижегородской области вошли 45 человек. Из них 15 назначены Губернатором области, 15 – представители общественности муниципальных районов и городских округов и 15 – представители общественных объединений.

В Общественной палате Нижегородской области создано 6 постоянных комиссий, в том числе:

- 1) комиссия по развитию институтов гражданского общества;
- 2) комиссия по проблемам экономического развития в условиях глобализации;
- 3) комиссия по вопросам развития науки, образования и культуры;
- 4) комиссия по вопросам социальной политики и социальной защиты населения;
- 5) комиссия по обеспечению гарантий безопасности, защиты прав и свобод граждан;
- 6) комиссия по проблемам молодежи.

Общественная палата области призвана объединить представителей общественных объединений области, чтобы обеспечить взаимодействие жителей региона с органами государственной власти области и органами местного самоуправления. В задачи Общественной палаты также входит общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления.

Срок полномочий Общественной палаты первого состава истекает в 2010 году.

В соответствии со статьей 56¹ Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области Общественная палата Нижегородской области вправе запрашивать в Законодательном Собрании проекты законов Нижегородской области для проведения общественной экспертизы.

По предложению профильного комитета Законодательного Собрания проект закона Нижегородской области, затрагивающий вопросы социальной политики и прав граждан в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка, может быть направлен на общественную экспертизу в Общественную палату Нижегородской области Председателем Законодательного Собрания.

Профильный комитет Законодательного Собрания обязан рассмотреть заключение Общественной палаты Нижегородской области по результатам общественной экспертизы проекта закона области.

Закон Нижегородской области "Об Общественной палате Нижегородской области" постановлением Законодательного Собрания области от 29 января 2009 года № 1401-IV включен в план проведения мониторинга законов Нижегородской области на I полугодие 2009 года.

В настоящее время проводится мониторинг данного Закона области, в ходе которого предложено установить обязательность информирования Общественной палатой Нижегородской области Законодательного Собрания области о проведенных плановых заседаниях Общественной палаты, результатах обсуждения вопросов и вырабатываемых Общественной палатой рекомендациях в адрес органов государственной власти области и органов местного самоуправления. Закрепить, что указанные материалы должны направляться в Законодательное Собрание области для изучения, обобщения и использования в нормотворческой деятельности.

О поддержке общественных объединений

Законодательное Собрание области большое внимание уделяет работе с общественными и религиозными объединениями, объединениями ветеранов, с молодежными организациями, с национально-культурными ассоциациями.

В июле 2004 года при Законодательном Собрании был создан Общественный совет по национально-культурным вопросам, основными задачами которого являются взаимодействие Законодательного Собрания с национальными общественными объединениями Нижегородской области, оказание содействия национальным общественным объединениям в разработке и осуществлении программ их деятельности, разработка предложений по согласованию деятельности национально-культурных объединений на территории области, установлению и укреплению связей между ними, а также информирование Законодательного Собрания об особенностях и проблемах национально-культурной жизни, разработка предложений Законодательному Собранию по правовому регулированию решения этих проблем.

В 2006 году вопросы взаимодействия с общественными объединениями отнесены к полномочиям комитета Законодательного Собрания по информатизации, работе с общественными организациями и средствами массовой информации. Одной из задач Законодательного Собрания стало формирование законодательства Нижегородской области для поддержки и развития гражданского общества на территории Нижегородской области.

23 апреля 2009 года Законодательным Собранием области принят Закон Нижегородской области "О государственной поддержке некоммерческих организаций в Нижегородской области".

Законопроект разрабатывался с учетом мнения представителей общественных объединений. Он обсуждался на заседании Консультативного совета общественных объединений НРО ВПП "Единая Россия" и в ходе других встреч с руководителями НКО, представитель Ассоциации неправительственных организаций входил в рабочую группу.

Закон направлен на поддержку некоммерческих организаций со стороны органов государственной власти области.

Закон призван создать достаточные условия для формирования и развития некоммерческих организаций, способствующих активизации гражданского участия, вовлечению жителей области в решение региональных социальных проблем, а также сформировать систему сбалансированных партнерских взаимоотношений между органами государственной власти и некоммерческими организациями.

4.8. Молодежная политика

Правовую основу молодежной политики области составляют Конституция Российской Федерации, Устав области, законодательство Российской Федерации, регулирующие отношения, возникающие в сфере молодежной политики.

Молодежная политика в Нижегородской области в соответствии с Законом Нижегородской области от 25 апреля 1997 года № 70-З "О молодежной политике в Нижегородской области" представляет собой деятельность органов государственной власти области, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц, направленную на обеспечение социально-экономического, политического, культурного и духовного развития молодежи, а также на соблюдение их прав на территории области.

Статьей 26¹ указанного Закона предусмотрено, что при Законодательном Собрании Нижегородской области может быть сформирован Молодежный парламент, который является совещательным и консультативным органом и состоит из представителей молодых граждан области.

В 2008 году в соответствии с Положением о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Нижегородской области, принятым постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 27 марта 2008 года № 975-IV, сформирован Молодежный парламент, который призван привлечь молодежь к участию в нормотворческой

деятельности Законодательного Собрания области и повысить активность молодежи в общественной жизни области.

Молодежный парламент состоит из 50 человек и формируется сроком на 2 года на добровольной основе по результатам конкурса.

Персональный список членов Молодежного парламента и резервный список утверждаются Законодательным Собранием области.

Основными задачами Молодежного парламента являются анализ и подготовка предложений по совершенствованию законодательства Нижегородской области по вопросам защиты прав и законных интересов жителей области, формирование у молодежи правовой и политической культуры, взаимодействие с молодежью и молодежными общественными объединениями Нижегородской области, а также участие в проведении мониторинга законов области.

5. Жилищное законодательство

Важнейшим направлением законотворческой деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области является реализация конституционного права граждан на жилище, создание благоприятных условий проживания граждан в жилых помещениях, создание условий для повышения качества жилищно-коммунальных услуг.

Закон Нижегородской области от 30 мая 2003 года № 38-З "Об условиях оплаты за коммунальные услуги при временном отсутствии граждан по месту постоянного проживания и временном пребывании на территории Нижегородской области" урегулировал острую общественно значимую проблему и действовал до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации.

Закон Нижегородской области от 4 ноября 2002 года № 60-З "О переоборудовании и перепланировке жилых и нежилых помещений в жилых домах" установил порядок оформления разрешений и производства переоборудования и перепланировки помещений в многоквартирных жилых домах на территории Нижегородской области в целях предотвращения аварийных ситуаций в жилищном фонде.

Принятию Закона Нижегородской области от 15 октября 2004 года № 120-З "О переводе жилых домов, жилых помещений в нежилые и нежилых домов, нежилых помещений в жилые в Нижегородской области" предшествовала сложнейшая в теоретическом и практическом плане работа, проводившаяся Законодательным Собранием совместно с Правительством Нижегородской области, прокуратурой области, Главным управлением Минюста России по Нижегородской области, органами по-

жарной охраны, органами санитарно-эпидемиологического надзора, органами технической инвентаризации, органами местного самоуправления.

В целях реализации Жилищного кодекса Российской Федерации приняты также следующие законы Нижегородской области:

от 7 апреля 2004 года № 26-З "О порядке приватизации жилищного фонда и передачи жилых помещений гражданами в государственную или муниципальную собственность в Нижегородской области";

от 16 ноября 2005 года № 179-З "О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма";

от 16 ноября 2005 года № 181-З "О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма";

от 7 июля 2006 года № 68-З "О формах и порядке предоставления мер социальной поддержки по обеспечению жильем отдельных категорий граждан в Нижегородской области";

от 26 декабря 2006 года № 158-З "О предоставлении служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях по договорам найма в жилищном фонде Нижегородской области".

Постановлением Законодательного Собрания от 23 ноября 2006 года № 317-IV "О ходе реализации постановления Законодательного Собрания области "О необходимых мерах по реализации Жилищного кодекса Российской Федерации на территории Нижегородской области" определено, что главным приоритетом жилищной политики Нижегородской области на 2007-2012 годы является повышение качества жилищно-коммунального обслуживания населения. Данным постановлением Правительству Нижегородской области рекомендовано разработать мероприятия по повышению качества жилищно-коммунального обслуживания населения области и обеспечить данные мероприятия надлежащим финансированием.

Важнейший закон, принятый в 2007 году, – Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 123-З "О жилищной политике в Нижегородской области". Данный Закон определил цели жилищной политики Нижегородской области и способы их реализации, а также конкретизировал гарантии реализации права граждан на жилище.

Закон области от 3 октября 2008 года № 131-З "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "О жилищной политике в Нижегородской области" предусматривает участие органов местного самоуправ-

ления муниципальных образований Нижегородской области в реализации областных жилищных программ. Правительство области устанавливает порядок и условия участия органов местного самоуправления в реализации областных жилищных программ, финансируемых за счет средств областного бюджета. Определяются полномочия органов исполнительной власти области по обеспечению реализации областных целевых программ, направленных на улучшение жилищных условий граждан. Предусматривается ряд нововведений, направленных на реализацию федеральных и областных жилищных программ, федеральной жилищной политики, отраженной в нормах Жилищного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов.

Важное значение для реализации в Нижегородской области национального проекта "Доступное и комфортное жилье – гражданам России" имеет Закон Нижегородской области от 3 октября 2008 года № 134-З "О порядке и условиях признания молодой семьи имеющей достаточные доходы либо иные денежные средства для оплаты расчетной стоимости жилья в части, превышающей размер предоставляемой социальной выплаты, для включения ее в качестве участника подпрограммы "Обеспечение жильем молодых семей" федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы".

Для реализации на территории Нижегородской области права граждан на благоприятную среду проживания в городских и сельских населенных пунктах и контроля за качеством предоставляемых услуг принят Закон области от 2 августа 2007 года № 88-З "О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области". Создана система государственного надзора в сфере благоустройства, содержания территорий, нежилых зданий, сооружений и других объектов, содержания и эксплуатации улиц, внутридворовых проездов, придомовых территорий, пешеходных переходов, инженерных сооружений, коммуникаций, объектов наружного освещения населенных пунктов, содержания зеленых насаждений.

В целях реализации данного Закона области Законодательным Собранием предложено Правительству Нижегородской области:

- 1) внести изменения в постановление Правительства Нижегородской области от 12 декабря 2005 года № 309 "Об утверждении Типовых правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка на территории Нижегородской области", обеспечивающие повышение эффективности указанных Типовых правил;

- 2) утвердить методику определения границ прилегающих территорий;
- 3) утвердить нормативы содержания территорий для их учета в межбюджетных отношениях при подготовке проекта закона Нижегородской области об областном бюджете на 2009 год и последующие годы;
- 4) обеспечить формирование земельных участков территорий общего пользования, земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, земельных участков, на которых расположены объекты, находящиеся в государственной собственности области и муниципальной собственности.

Данные рекомендации выполнены либо реализуются.

Закон Нижегородской области от 10 июня 2008 года № 70-З "Об оказании услуг по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового газового оборудования в Нижегородской области" обеспечивает правовое регулирование в сфере содержания внутридомового газового оборудования. Закон в соответствии с федеральным законодательством устанавливает обязанности собственников жилых помещений, жилищных организаций, исполнителей услуг. До 2004 года данные услуги оказывались газоснабжающими организациями, стоимость таких услуг включалась в стоимость газа. Пробелы правового регулирования в сфере обслуживания внутридомового газового оборудования привели к частичной дезорганизации данной сферы, что могло послужить причиной гибели людей.

Предусмотрено, что данный Закон действует до принятия соответствующего федерального нормативного правового акта. Постановлением Законодательного Собрания о принятии данного Закона рекомендовано органам местного самоуправления организовать работу по заключению договоров между потребителями и производителями услуг по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового газового оборудования. Данная работа в настоящее время проводится под жестким контролем Государственной жилищной инспекции Нижегородской области. С учетом масштабов поставленной задачи получены значительные положительные результаты: более чем в трети индивидуальных и многоквартирных домов уже заключены необходимые договоры.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2008 № 549 "О порядке поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан" утверждены Правила поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан. Установление прав, обязанностей и ответственности сторон при исполнении договора о поставке газа является исключительной компетенцией Правительства Российской Федерации. Поэтому Законодательному Собранию необходимо внести

соответствующие изменения в Закон Нижегородской области. После утверждения Министерством регионального развития Российской Федерации порядка содержания и ремонта внутридомового газового оборудования в Российской Федерации возникнет необходимость рассмотрения вопроса о признании Закона области утратившим силу.

6. Законодательство о градостроительной деятельности

Развитие законодательства Нижегородской области в области градостроительства ориентировано на обеспечение благоприятных условий проживания населения Нижегородской области, на улучшение экологического состояния в области, сохранение природного комплекса и историко-культурного наследия.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ в Нижегородской области действовал Градостроительный кодекс Нижегородской области (Закон от 16.04.2001 № 177-З). В связи с принятием нового Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ Градостроительный кодекс Нижегородской области был признан утратившим силу Законом Нижегородской области от 13 марта 2006 года № 19-З.

В целях реализации полномочий Нижегородской области в рамках действующего Градостроительного кодекса Российской Федерации был принят Закон Нижегородской области от 8 апреля 2008 года № 37-З "Об основах регулирования градостроительной деятельности на территории Нижегородской области".

Законом установлена цель политики Нижегородской области в градостроительной сфере – создание условий повышения качества жизни населения посредством градостроительной деятельности. Определены основные направления градостроительной политики: обеспечение устойчивого развития в интересах настоящего и будущих поколений, а также осуществление взаимного согласования пространственного развития и социально-экономического развития Нижегородской области. Законом урегулированы вопросы, отнесенные Градостроительным кодексом Российской Федерации к компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации. К приоритетным направлениям градостроительной политики Законом отнесено преобразование территорий жилой застройки в высококомфортную застройку на основе создания в населенных пунктах Нижегородской области современного транспортного и инженерного обеспечения.

Наиболее яркий пример реализации данной политики – областная целевая программа "Реконструкция города Нижнего Новгорода на период до 2011 года", предусматривающая мероприятия по вводу в эксплуата-

цию объектов жилищного строительства, мероприятия по электроснабжению, газификации, теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению, обеспечению жилищного строительства социальной инфраструктурой, благоустройству территории.

Для реализации Закона области "Об основах регулирования градостроительной деятельности на территории Нижегородской области" издано распоряжение Правительства Нижегородской области от 8 октября 2008 года № 1822-р "Об организации работы по разработке документации по планировке территории, цифровых карт на территории Нижегородской области и региональных нормативов градостроительного проектирования", которым утвержден план указанных мероприятий на 2009–2011 годы.

С целью создания благоприятных условий для развития в Нижегородской области малоэтажного строительства Законодательное Собрание рекомендовало Правительству Нижегородской области разработать и принять областную целевую программу развития малоэтажного жилищного строительства, направленную на увеличение объемов строительства комфортного индивидуального жилья, доступного для групп населения с различным уровнем доходов.

Законодательство об объектах культурного наследия

Нижегородская область представляет собой уникальное историко-культурное пространство. На ее территории находится 3390 объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в том числе 935 объектов археологического наследия. Особую категорию историко-культурного наследия представляют собой исторические населенные места, к которым отнесено 37 поселений.

Законодательным Собранием за период с 1994 года принято более 70 нормативных правовых актов в сфере государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в том числе 57 постановлений об объявлении объектов, имеющих историческую, научную и культурную ценность, объектами культурного наследия и установлении зон их охраны. В результате Законодательным Собранием поставлено на государственную охрану около 1 тысячи объектов культурного наследия регионального значения на территории Нижегородской области.

Основным нормативным правовым актом области в сфере охраны памятников истории и культуры является Закон Нижегородской области от 3 июля 2007 года № 86-З "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Нижегородской области". Данный Закон регулирует

отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Нижегородской области, а также в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, – объектов культурного наследия федерального значения.

Законом предусмотрено особое регулирование градостроительной деятельности в исторических поселениях. В порядке реализации Закона в 2008 году осуществлялась экспертиза проектов Правил землепользования и застройки исторических поселений Нижегородской области городов Арзамаса, Дзержинска, Городца, Семенова, Павлово, Сергача, генеральных планов г. Дзержинска, с. Безводное Кстовского района, схем территориального планирования Нижегородской области, Арзамасского района, территории Владимирского сельсовета Воскресенского района; научно– проектной документации по установлению границ зон охраны объектов культурного наследия, режимов содержания земель и градостроительных регламентов в границах данных зон в исторических поселениях: центральная часть городов Балахны, Лысково, Семенова, Павлово.

Законом установлен порядок проведения работ по сохранению объектов культурного наследия. В установленном Законом порядке в Нижегородской области выдаются разрешения и согласования проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия.

В соответствии с Законом Правительство области вправе заключать с органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области соглашения о взаимодействии в области охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, расположенных на территории соответствующих муниципальных образований. За период действия Закона заключены соглашения с органами местного самоуправления 42 муниципальных районов области, а также городов Дзержинска, Богородска, Лысково, Семенова.

На основании Закона органы государственной власти Нижегородской области вправе направлять предложения о включении объекта культурного наследия в Список всемирного наследия. Правительством области подготовлена заявка в Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО по включению в программу и бюджет ЮНЕСКО регионального проекта "Сохранение памятников инженерного искусства В.Г. Шухова".

К основным направлениям дальнейшего совершенствования законодательства области в сфере государственной охраны объектов культурного наследия можно отнести:

1) уточнение полномочий органов исполнительной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Нижегородской области в связи с передачей Российской Федерацией органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления отдельных полномочий в отношении объектов культурного наследия;

2) приведение в соответствие с федеральным законодательством и законодательством Нижегородской области нормативных правовых актов Нижегородской области в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, принятых Нижегородским областным Советом народных депутатов и Законодательным Собранием Нижегородской области;

3) разработку Правительством области плана нормотворческой деятельности по утверждению границ и режимов территории и зон охраны объектов культурного наследия;

4) разработку и принятие нормативного правового акта об установлении порядка выплаты компенсации физическим или юридическим лицам, являющимся собственниками объектов культурного наследия регионального значения либо пользующимся ими на основании договора безвозмездного пользования и производящим за счет собственных средств работы по их сохранению.

7. Развитие агропромышленного комплекса

Проведение государственной политики в области развития агропромышленного комплекса и его важнейшей составной части – сельского хозяйства, а также сельских территорий, земельных отношений требует формирования соответствующей нормативной базы.

Один из способов государственной поддержки местных сельскохозяйственных товаропроизводителей – финансовая поддержка сельскохозяйственной деятельности за счет средств федерального и областного бюджетов.

Реформы 90-х годов негативно сказались на производственном потенциале аграрного сектора экономики. Поэтому еще Законодательное Собрание первого созыва определило направления поддержки аграрного сектора области: предусматривалась бюджетная помощь сельхозпроизводителям для развития племенного дела и элитного семеноводства, повышения плодородия почв, приобретения техники в лизинг и др.

Значительным этапом в развитии законодательства области в части поддержки развития агропромышленного комплекса явилось принятие постановлением Законодательного Собрания области от 12 февраля 1998 года № 35 Программы стабилизации и развития агропромышленно-

го производства в Нижегородской области на 1998-2000 годы. Данная Программа принята в целях вывода аграрной экономики Нижегородской области из кризисного состояния, повышения экономической эффективности и возобновления роста производства сельскохозяйственной продукции, технического оснащения и социального обновления села.

В Послании Губернатора Нижегородской области Законодательному Собранию 2008 года отмечалось, что "недавний всплеск цен на продовольствие на мировых рынках убедительно доказал, как важно заниматься сельским хозяйством на собственной территории, чтобы не допускать инфляционных потрясений и обеспечить продовольственную безопасность".

Законом Нижегородской области от 8 апреля 2008 года № 40-З была утверждена областная целевая программа "Развитие агропромышленного комплекса Нижегородской области на период 2008-2012 годов" (в редакции Закона Нижегородской области от 1 ноября 2008 года № 152-З).

Основной целью Программы является создание условий для развития агропромышленного комплекса области как одной из основных отраслей экономики, обеспечивающей население продовольствием и занятость на селе. На реализацию Программы предусмотрено направить 154,8 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета – 9,9 млрд. рублей; из областного бюджета – 13,5 млрд. рублей; местных бюджетов – 280 млн. рублей; прочих источников – 131,1 млрд. рублей, в том числе 56 млрд. рублей составляют кредиты банков.

Законом Нижегородской области "Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" определены расходы на финансирование агропромышленного комплекса области в 2009 году в сумме 2 866 173 тыс. рублей, рост к ассигнованиям на 2008 год составил 48,4%. Расходы областного бюджета на 2010 год предусмотрены в сумме 3 121 374 тыс. рублей, на 2011 год – в сумме 2 837 868 тыс. рублей.

Предусмотрено сохранить основные виды государственной поддержки: племенного дела в животноводстве, элитного семеноводства, личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств, предусмотрены субсидии по кредитам и страхованию урожая сельскохозяйственных культур.

Ежегодно при принятии областного бюджета предусматриваются денежные средства на развитие сельских территорий в рамках реализации Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года". Финансирование объектов капитального строительства на селе осуществляется по областной целевой программе "Развитие социальной и инженерной инфраструктуры как основы повышения качества жизни

населения Нижегородской области" (газоснабжение, водоснабжение, строительство жилья, дорог).

Закон Нижегородской области от 11 ноября 2005 года № 176-З "О наделении органов местного самоуправления Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства" (внесены изменения законами области от 30.11.2006 № 145-З, от 08.04.2008 № 39-З, от 04.12.2008 № 160-З) наделяет органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства. Для осуществления передаваемых государственных полномочий установлена методика расчета объема субвенций местным бюджетам из областного бюджета, установлены взаимные права и обязанности органов государственной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления, связанные с передачей отдельных государственных полномочий.

В Нижегородской области с 1999 года действовал Закон Нижегородской области от 9 августа 1999 года № 63-З "О государственной поддержке руководящего кадрового потенциала сельскохозяйственных предприятий Нижегородской области", который устанавливал целенаправленную и адресную систему экономических, социальных и правовых гарантий государственной поддержки укрепления и развития кадрового потенциала сельскохозяйственных предприятий в Нижегородской области.

В 2008 году принята новая редакция Закона (Закон Нижегородской области от 1 ноября 2008 года № 149-З "О мерах государственной поддержки кадрового потенциала агропромышленного комплекса Нижегородской области"), в которой:

- 1) предусмотрены дополнительные меры государственной поддержки кадров на селе;
- 2) расширен круг лиц, на которых распространяется действие Закона;
- 3) предусмотрена выплата ежемесячной доплаты к заработной плате в размере 1 000 рублей рядовым работникам (лицам в возрасте до 30 лет, имеющим начальное профессиональное образование и принятым на работу в сельскохозяйственные организации);
- 4) увеличен размер единовременного пособия молодым специалистам, имеющим высшее образование, увеличено единовременное пособие с 50 тыс. рублей до 100 тыс. рублей, имеющим среднее специальное образование – с 50 тыс. рублей до 70 тыс. рублей.

Законом области также урегулированы вопросы:

- 1) предоставления персональных аграрных стипендий студентам образовательных учреждений высшего и среднего профессионального

образования, заключившим договор о целевой контрактной подготовке специалистов с сельскохозяйственной организацией Нижегородской области;

2) уменьшен минимальный срок стажа работы при выходе на пенсию в должности руководителя сельскохозяйственной организации, необходимый для назначения ежемесячной доплаты к пенсии, с 15 лет до 10 лет;

3) увеличен размер ежемесячной доплаты к трудовой пенсии при стаже работы в должности руководителя сельскохозяйственной организации от 10 лет до 15 лет до 2 000 рублей, свыше 15 лет – до 2 500 рублей.

Законодательным Собранием Нижегородской области большое внимание уделяется также правовому регулированию отдельных видов сельскохозяйственной деятельности таких, как ветеринария и пчеловодство.

Закон Нижегородской области от 1 февраля 2007 года № 10-3 "О ветеринарии в Нижегородской области" (внесены изменения законами Нижегородской области от 5 февраля 2008 года № 4-3, от 4 сентября 2008 года № 107-3) регулирует отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных, на территории Нижегородской области.

В указанном Законе области устанавливаются полномочия органов государственной власти области и полномочия уполномоченного в области ветеринарии органа исполнительной власти области, а также полномочия должностных лиц, осуществляющих государственный ветеринарный надзор на территории области, и меры государственной поддержки специалистов ветеринарной службы области.

Одним из уникальных законов в Нижегородской области является Закон Нижегородской области от 1 октября 2008 года № 120-3 "О пчеловодстве". Отличительной особенностью данного Закона явилось то, что он разработан в связи с многочисленными обращениями в адрес депутатов Законодательного Собрания граждан, которые требовали защитить их от неправомерных действий пчеловодов, а с другой стороны пчеловодов, которые требовали узаконить их права и обязанности. На федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, регулирующий вопросы развития пчеловодства как отрасли.

Законом области урегулированы вопросы деятельности по разведению, содержанию пчел, их использованию для опыления энтомофильных растений, получению продуктов пчеловодства.

Закон области также устанавливает полномочия органов государственной власти Нижегородской области в сфере пчеловодства, меры государственной поддержки пчеловодов, организацию охраны пчел, а также определяет права и обязанности пчеловодов. Важное общественное значение имеет установление нормативов размещения пасек, обеспечивающее соблюдение интересов пчеловодов в производстве меда и интересов населения в безопасном отдыхе в садах и на природе.

В сфере государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Нижегородской области Законодательным Собранием принят Закон Нижегородской области от 1 июня 2005 года № 67-З "О лицензировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Нижегородской области" (внесены изменения законами области от 22.12.2005 № 199-З, от 26.04.2006 № 26-З, от 07.07.2006 № 62-З, от 03.05.2007 № 42-З, от 30.11.2007 № 169-З, от 04.05.2008 № 43-З).

Данный Закон определил порядок лицензирования розничной продажи алкогольной продукции на территории области, в том числе порядок выдачи лицензии на осуществление розничной продажи алкогольной продукции на территории Нижегородской области. Лицензирование деятельности по осуществлению розничной продажи алкогольной продукции направлено на защиту прав, законных интересов и здоровья граждан от оборота некачественной алкогольной продукции.

Лесное законодательство Нижегородской области

С 1 января 2007 года вступили в силу изменения в Лесной кодекс Российской Федерации направленные на реформирование отношений собственности на леса, системы управления лесами, ведения лесного хозяйства, организации лесопользования, осуществления государственного лесного контроля и надзора.

С целью реализации полномочий Нижегородской области в соответствии с указанными изменения в федеральном законодательстве принят Закон Нижегородской области от 1 ноября 2007 года № 143-З "О порядке и нормативах заготовки древесины, порядке заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, порядке заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд на территории Нижегородской области".

В соответствии с данным Законом граждане вправе заготавливать древесину по договору купли-продажи по фиксированным ценам, установленным Правительством области, для целей отопления, возведения и ремонта индивидуального жилого дома и надворных построек, строительства бани. Законом гражданам предоставлено право заготовки древе-

сины для собственных нужд однократно без учета периодичности на вышеуказанные цели при утрате жилого дома, надворных построек к нему в результате стихийных бедствий и пожаров, а также при рождении (усыновлении) ребенка.

Для реализации Закона приняты:

1) постановление Правительства Нижегородской области от 28 декабря 2007 года № 525 "Об установлении ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан", которым установлены ставки платы по договору купли-продажи лесных насаждений, заготавливаемых на корню для собственных нужд граждан;

2) постановление Правительства Нижегородской области от 11 февраля 2008 года № 29 "Об утверждении порядка установления объема древесины на очередной год для заготовки гражданами для собственных нужд, рассмотрения обращений граждан о выделении им древесины и заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан", которым определены правила оформления заявлений, перечень необходимых документов, установлен типовой договор купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан и форма заявки на лесосечный фонд для удовлетворения потребности в древесине населения.

Перспективные планы ближайшей работы в этой сфере:

1) установить законом Нижегородской области правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства;

2) определить исключительные случаи заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений.

8. Земельное законодательство

Первые решения по осуществлению земельной реформы на территории области были приняты в 1991–1993 годах Нижегородским областным Советом народных депутатов.

В этот период впервые были установлены ставки земельного налога и нормативная цена земель при их выкупе (январь 1992 года); утверждена Программа приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных предприятий Нижегородской области, впоследствии распространившаяся с учетом местных условий по всей стране (сентябрь 1993 года); утвержден перечень особо охраняемых природных территорий Нижегородской области (март 1994 года). Были приняты и другие значимые для первого этапа земельной реформы решения.

Начавшее работу в апреле 1994 года Законодательное Собрание Нижегородской области приступило к правовому регулированию земель-

ных отношений в новых экономических условиях в период разбалансированности федерального земельного законодательства (продолжавшейся вплоть до принятия в 2001 году новой редакции Земельного кодекса Российской Федерации).

В 1997 году в связи с отменой норм федерального законодательства о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по регулированию земельных отношений был разработан и принят Закон области по разграничению полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. В 2008 году была принята новая редакция этого Закона.

Закон Нижегородской области от 20 августа 2008 года № 105-З "О полномочиях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Нижегородской области в сфере земельных отношений" разграничил полномочия между Законодательным Собранием, Правительством области, органами местного самоуправления в сфере земельных отношений.

В 1998 году было принято постановление Законодательного Собрания от 28 июля 1998 года № 95 "Об арендной плате за землю на территории Нижегородской области", установившее методику расчета ставок арендной платы и порядок ее уплаты.

В целях реализации законодательства о товариществах собственников жилья постановлением Законодательного Собрания от 25 августа 1998 года № 119 утверждено Положение о порядке передачи земельных участков домовладельцам или товариществам собственников жилья и использовании этих участков на территории Нижегородской области.

В 1998 году был разработан и принят Закон Нижегородской области "О землеустройстве", определивший порядок обращения граждан в государственные организации и взаимодействие органов власти при проведении землеустроительных работ на территории области.

Постановлением Законодательного Собрания от 20 июля 1999 года № 225 было утверждено Положение о порядке организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков или права их аренды в Нижегородской области, имевшее важное значение в использовании и приватизации государственных земель в регионе.

В 2000 году принят Закон Нижегородской области от 13 марта 2000 года № 94-З "О порядке прекращения прав на землю на территории Нижегородской области". В отсутствие норм федерального законодательства этот Закон создал правовые основы изъятия в регионе неиспользуемых земель и возвращения их в хозяйственный оборот. Закон действовал

вплоть до введения в действие нового Земельного кодекса Российской Федерации и был отменен в 2003 году.

В 2002 году принят Закон Нижегородской области "О разграничении государственной собственности на землю в Нижегородской области", установивший, в дополнение к соответствующему федеральному закону, полномочия Законодательного Собрания в важном вопросе отграничения земель государственной собственности Нижегородской области и муниципальных земель от земель федеральной собственности.

Постановлением Законодательного Собрания от 30 июля 2002 года № 149-III была утверждена подпрограмма "Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений на территории Нижегородской области (2002-2007 годы)", обеспечивавшая разграничение государственной собственности на землю в регионе.

В 2003 году принят Закон Нижегородской области от 17 июля 2003 года № 63-З "Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области". Закон области учитывал значительную практику проведения земельной реформы в Нижегородской области. Он был принят одним из первых в Российской Федерации и впоследствии использовался другими регионами для подготовки аналогичных законов. В декабре 2007 года была принята новая редакция этого Закона (Закон Нижегородской области от 27 декабря 2007 года № 195-З "Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области"), которой установлен порядок осуществления оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и долей в праве общей собственности, определена выкупная цена земель сельскохозяйственных угодий.

В соответствии со статьей 33 Земельного кодекса Российской Федерации Законодательным Собранием в 2003 году был принят Закон Нижегородской области от 14 июля 2003 года № 58-З "О нормах предоставления земельных участков на территории Нижегородской области", установивший нормы предоставления земельных участков – предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, дачного строительства и ведения животноводства.

В 2005 году был принят Закон Нижегородской области от 8 апреля 2005 года № 39-З "О максимальном размере общей площади земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства", который позволил

разграничить ведение личного подсобного хозяйства и ведение фермерского хозяйства по критерию используемой площади земель.

Правовой основой для проведения государственной политики по вопросам землеустройства на территории Нижегородской области, обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов стал Закон Нижегородской области от 27 октября 2003 года № 98-З "О землеустройстве в Нижегородской области". В нем определен порядок обращения граждан и юридических лиц в органы власти и порядок взаимодействия органов власти по вопросам землеустройства, права и обязанности участников землеустроительной деятельности и другие вопросы землеустройства.

Постановлением Законодательного Собрания от 24 апреля 2003 года № 472-III утверждена областная целевая программа "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости на территории Нижегородской области (2003-2007 годы)". Целевая программа имела целью создание компьютерной базы данных о земельных участках в районах области, освоение программного продукта и существенное ускорение обработки кадастровой информации путем замены бумажных носителей электронными. Программа в установленные сроки была впоследствии реализована.

На основе обобщения практики регулирования аренды земель и с учетом ранее принятого постановления Законодательного Собрания от 28 июля 1998 года № 95 "Об арендной плате за землю на территории Нижегородской области" в 2005 году был принят Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 218-З "О порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Нижегородской области", который внес изменения в методику расчета ставок арендной платы и расширил полномочия Правительства Нижегородской области в этом вопросе.

В целях обеспечения оборота земель сельскохозяйственного назначения в 2007 году Законом области была установлена выкупная цена земель сельскохозяйственных угодий.

В период 1994–2006 годов Законодательное Собрание систематически осуществляло индексацию ставок земельного налога в соответствии с федеральным законодательством. Устанавливались льготы по уплате земельного налога отдельным категориям граждан.

В 2007–2008 годах Законодательное Собрание неоднократно вносило в Государственную Думу Российской Федерации законодательные инициативы с целью усовершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения:

1) проект федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам переоформления прав на земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в общей долевой собственности граждан" (постановление Законодательного Собрания от 25 января 2007 года № 403-IV);

2) проект федерального закона "О внесении изменений в статью 53 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" (с целью существенного упрощения процедуры отказа от земельного участка на праве собственности) (постановление Законодательного Собрания от 27 сентября 2007 года № 740-IV),

3) проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (постановление Законодательного Собрания от 28 августа 2008 года № 1179-IV);

4) проект федерального закона "О внесении изменения в статью 47 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" (постановление Законодательного Собрания от 25 сентября 2008 года № 1200-IV).

Для реализации норм Земельного кодекса Российской Федерации о платности землепользования в 2003 году был принят Закон Нижегородской области от 21 июня 2003 года № 44-З "О цене земли", установивший цены при продаже земельных участков, находящихся в собственности области или муниципальной собственности, собственникам расположенных на них зданий, строений, сооружений, в том числе дающий промышленным предприятиям возможность выкупа земельных участков под производственными зданиями.

С целью определения полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в 2005 году был принят один из основных законов Нижегородской области – Закон Нижегородской области от 13 декабря 2005 года № 192-З "О регулировании земельных отношений в Нижегородской области".

Закон имеет важное значение для проведения в области единой политики предоставления земельных участков, усиления координирующей роли Правительства Нижегородской области в этой сфере.

Закон Нижегородской области "О регулировании земельных отношений в Нижегородской области" определяет полномочия органов госу-

дарственной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород, являющегося административным центром Нижегородской области, по распоряжению земельными участками на территории городского округа город Нижний Новгород, государственная собственность на которые не разграничена. Данный Закон определяет также полномочия органов государственной власти Нижегородской области по распоряжению земельными участками на территории Нижегородской области, находящимися в собственности Нижегородской области, и регулирует реализацию отдельных полномочий органов государственной власти Нижегородской области в сфере земельных отношений, определенных федеральным законодательством.

Принятие рассматриваемого Закона было обусловлено нормами Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", в соответствии с которыми распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

За время применения норм указанного Закона области выявились трудности их реализации на практике.

Поэтому Законом Нижегородской области от 17 марта 2008 года № 23-3 "О внесении изменения в Закон Нижегородской области "О регулировании земельных отношений в Нижегородской области" Закон Нижегородской области № 192-3 был изложен в новой редакции, которая вступила в силу 30 марта 2008 года.

В соответствии с новой редакцией Закона области претерпели изменения нормы, регулирующие вопросы компетенции органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления города Нижний Новгород по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Так, в соответствии со статьей 5 данного Закона области органы местного самоуправления города Нижний Новгород могут принимать решения о предоставлении земельных участков:

1) гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, дачного строительства, садоводства, огородничества, животноводства,

личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства;

2) гражданам и юридическим лицам – под существующими индивидуальными жилыми домами, дачами, а также территориями садоводческих или огороднических некоммерческих объединений граждан;

3) членам гаражно-строительных кооперативов и гаражно-строительным кооперативам – под существующими гаражами автомобилей.

В остальных случаях предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории города Нижний Новгород осуществляют органы исполнительной власти области.

В целях оптимизации деятельности исполнительных органов государственной власти области по распоряжению земельными участками на территории города Нижний Новгород в статью 9 Закона области были внесены существенные изменения, касающиеся передачи уполномоченным органом местного самоуправления города Нижний Новгород всех необходимых документов на земельные участки, полномочия по распоряжению которыми переданы уполномоченному Правительством области органу.

Также указанный Закон области дополнен положениями, регулирующими развитие застроенных территорий области, в частности о том, что Правительство области принимает решение о целесообразности развития застроенной территории населенных пунктов Нижегородской области, в том числе города Нижний Новгород, и инициировании рассмотрения органами местного самоуправления вопроса о развитии застроенной территории в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Нормы о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации по развитию застроенной территории, по договору о развитии застроенной территории, по порядку организации и проведения аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории содержатся в статьях 46¹, 46², 46³ Градостроительного кодекса Российской Федерации. Согласно части 3 статьи 46¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации решение о развитии застроенной территории может быть принято, если на такой территории расположены многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу, многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления.

Проведенный Законодательным Собранием области мониторинг данного Закона области показал, что из наименования Закона области следует, что он должен охватывать регулирование всех земельных отношений на территории Нижегородской области, однако он охватывает только малую часть всего правового регулирования в сфере земельных отношений, а именно:

1) полномочия органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород по распоряжению земельными участками на территории городского округа город Нижний Новгород, государственная собственность на которые не разграничена;

2) полномочия органов исполнительной власти области по распоряжению земельными участками, находящимися в собственности области.

Считаем необходимым:

1) предусмотреть создание единого информационного поля в сфере управления земельными ресурсами, обязав органы, обладающие данной информацией, предоставлять ее в достоверном и актуальном виде;

2) определить ответственность за неисполнение сроков рассмотрения заявлений, а также закрытый перечень причин, по которым решение о предоставлении земельного участка может быть отложено либо затянута;

3) предусмотреть организацию работы по планированию, использованию и контролю за использованием земельных участков;

4) выполнить комплекс мероприятий по выявлению неэффективно используемых либо неиспользуемых земель на территории Нижегородской области.

Учитывая практику применения Закона Нижегородской области от 3 декабря 2005 года № 192-З "О регулировании земельных отношений в Нижегородской области", обращения граждан по применению норм Закона и опыт других субъектов, считаем целесообразным предусмотреть в законодательстве области:

1) порядок предоставления земельных участков в аренду, постоянное бессрочное пользование (порядок предоставления);

2) льготы при предоставлении земельных участков;

3) планирование использования земли на основе данных проведения сплошной инвентаризации земель населенных пунктов;

4) порядок, методы и финансирование проведения мониторинга с целью рационального использования городских земель;

5) экономическую оценку земельных ресурсов;

б) экологическую оценку городских земель с целью оптимизации их использования;

7) проведение торгов (подачу заявок, рассмотрение заявок, подведение итогов и оформление результатов торгов), случаи принятия решения о предоставлении земельных участков без торгов;

8) определение цены земельных участков при продаже их собственникам зданий, строений, сооружений и порядок оплаты таких земельных участков;

9) установление ограничений прав на землю (земельные участки под объектами культурного наследия, зоны охраны памятников природы, санитарно-защитные зоны);

10) порядок резервирования для развития земель рекреационного использования.

Администрацией города Нижний Новгород в 2008 году в Нижегородском областном суде были оспорены отдельные нормы этого Закона. Судом иски были удовлетворены частично. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации кассационная жалоба администрации города Нижний Новгород на решение областного суда оставлена без удовлетворения.

В соответствии со статьей 86 Земельного кодекса Российской Федерации Законодательным Собранием области принят Закон области от 5 декабря 2008 года № 172-З "О пригородных зонах городов в Нижегородской области", который регулирует отношения, связанные с утверждением и изменением границ и правового режима пригородных зон городов областного значения и городов районного значения в Нижегородской области, в целях развития и использования их территории. Утверждение и изменение границ и правового режима пригородных зон осуществляются законами Нижегородской области для решения следующих задач:

1) развитие и размещение в пригородных зонах объектов сельскохозяйственного производства для обеспечения населения городов его продукцией;

2) создание в пригородных зонах условий для отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, лечения населения городов;

3) резервирование земель для устойчивого развития городов;

4) сохранение окружающей среды, улучшение микроклимата, состояния атмосферного воздуха и санитарно-гигиенических условий в городах;

5) сохранение территорий пригородных зон, занятых лесами и лесопарками, повышение их экологической значимости и рекреационной ценности;

б) рациональное использование ценных природных ландшафтов и их охрана, ограничение рекреационных нагрузок на ландшафт в соответствии с его устойчивостью;

7) согласование интересов муниципальных образований в Нижегородской области, в том числе для взаимосвязанного развития городских и сельских поселений, при принятии решений об утверждении и изменении границ и правового режима пригородных зон.

Законодательным Собранием области принят Закон Нижегородской области от 5 февраля 2009 года № 5-З "О внесении изменения в статью 9 Закона Нижегородской области "О пригородных зонах городов в Нижегородской области", которым в целях обоснованного рассмотрения законопроектов о пригородных зонах городов предусмотрено внесение в Законодательное Собрание Нижегородской области схемы территориального планирования муниципального района, на территории которого расположен соответствующий город, а также утвержденного генерального плана городского поселения, городского округа, для которого создается пригородная зона (при их наличии).

В соответствии с указанным Законом области Законодательным Собранием области приняты законы Нижегородской области об утверждении границ и правового режима пригородных зон городов Павлово, Горбатов, Ворсма.

9. Развитие экологического и природоохранного законодательства в Нижегородской области (1994–2009 годы)

Отличительной особенностью развития экологического и природоохранного законодательства в Нижегородской области является наличие в нем не только законодательных актов, разработанных в соответствие и в развитие федеральных законов, но и нормативных правовых актов, не имеющих при их первоначальном принятии в Нижегородской области аналогов на федеральном уровне (законы "Об экологической безопасности", "Об экологическом страховании в Нижегородской области", "О целевом бюджетном фонде "Областной экологический фонд" и другие).

9.1. Законодательство об охране окружающей среды

Для реализации конституционного права жителей Нижегородской области на благоприятную окружающую среду, а также для сохранения и развития комфортной среды обитания, обеспечения экологической безопасности законодательство об охране окружающей среды постоянно совершенствуется.

Первым нормативным правовым актом стал Закон Нижегородской области от 4 января 1996 года № 17-З "О защите населения и территорий Нижегородской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". Закон обеспечил правовую базу для создания системы государственного управления и безопасности, а также для выявления и предотвращения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Нижегородской области. Закон обеспечил также оптимизацию, четкое взаимодействие и координацию работы различных государственных структур области, в чьи обязанности входит предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Нижегородской области, что в итоге увеличивает эффективность их деятельности и способствует повышению уровня экологической безопасности.

Позднее был принят один из основных правовых актов, определяющих региональную экологическую политику, которым утверждался перечень мер по выделению бюджетных средств на выполнение мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность, – Закон Нижегородской области от 10 сентября 1996 года № 45-З "Об экологической безопасности". Закон носит стратегический характер, не имеет аналогов на федеральном уровне. На основе нижегородского опыта аналогичные законы были приняты в ряде субъектов Российской Федерации.

Одним из наиболее перспективных направлений развития законодательства в области природопользования стала разработка нормативных правовых актов в сфере регионального и местного недропользования, разведки и добычи полезных ископаемых на территории области.

В 2003 году по инициативе Законодательного Собрания был разработан и принят Закон Нижегородской области от 8 сентября 2003 года № 73-З "Об участках недр местного значения" – первый нормативный правовой акт, который подробно регулировал предоставление участков недр и пользование ими на территории области с упрощением процедуры оформления всех разрешительных документов, что сделано в интересах региональных недропользователей и органов местного самоуправления, поскольку налог на добычу полезных ископаемых полностью поступает в доходы местных бюджетов.

Далее этот Закон был принят в новой редакции – Закон Нижегородской области от 11 мая 2005 года № 46-З "Об участках недр местного значения" (в ред. Закона Нижегородской области от 04.10.2007 № 135-З). Необходимость принятия новой редакции закона была вызвана внесением изменений в Закон Российской Федерации "О недрах". Указанным Законом Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с Российской Феде-

рацией отнесено распоряжение единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение участков недр местного значения.

Законом области осуществление предоставления участков недр местного значения в пользование, организационное обеспечение системы лицензирования и выдача соответствующих лицензий, государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием участков недр местного значения возложены на уполномоченный Правительством Нижегородской области орган исполнительной власти.

Закон Нижегородской области от 2 марта 2007 года № 25-3 "Об охране атмосферного воздуха в Нижегородской области" (с изменениями, внесенными Законом Нижегородской области от 04.12.2008 № 158-3) является первым нормативным правовым актом на территории Нижегородской области, разработанным в соответствии с Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха" и Федеральным законом "Об охране окружающей среды", и устанавливает правовые основы охраны атмосферного воздуха в Нижегородской области и правовое регулирование отношений в сфере мониторинга, контроля за охраной атмосферного воздуха и ограничения использования отдельных видов топлива на территории области, а также регулирует другие вопросы в указанной сфере.

Закон Нижегородской области от 3 мая 2007 года № 40-3 "Об охране и использовании водных объектов в Нижегородской области" (с изменениями, внесенными Законом Нижегородской области от 29.10.2008 № 142-3) разработан в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации и стал первым нормативным правовым актом Нижегородской области, регулирующим водные отношения на территории области.

Указанный Закон установил правовые основы охраны и использования водных объектов в Нижегородской области, разграничил полномочия органов государственной власти в сфере водных отношений, в том числе в части контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, также определив государственный мониторинг за состоянием водных объектов и участие общественности в сфере водных отношений на территории области.

9.2. Использование, охрана, защита животного и растительного мира

В целях сохранения видового многообразия фауны и флоры Нижегородской области было принято постановление Законодательного Собрания от 26 марта 1996 года № 62 "О Красной книге Нижегородской области" (один из важнейших нормативных правовых актов, разработанных

по инициативе комитета Законодательного Собрания по экологии и природопользованию, при его непосредственном участии совместно с Администрацией Нижегородской области и ведущими природоохранными организациями региона).

Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 222-З "Об охоте и ведении охотничьего хозяйства в Нижегородской области" определяет основные понятия, права и обязанности участников отношений в сфере охоты и ведения охотничьего хозяйства, систему государственного управления в сфере охраны, контроля и регулирования использования охотничьих животных, а также полномочия органов государственной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления. Отдельная глава Закона посвящена вопросам охраны охотничьих животных и охотничьих угодий. В нем также подробно прописаны процедурные положения, связанные с предоставлением права долгосрочного пользования охотничьими животными в определенных границах охотничьих угодий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Данные положения Закона соответствуют принципам гласности и конкурса при принятии решений о предоставлении права долгосрочного пользования охотничьими животными.

Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 110-З "Об охране озелененных территорий Нижегородской области" – первый целостный нормативный правовой акт в Нижегородской области, который регулирует правоотношения в сфере охраны и рационального использования озелененных территорий. Он также направлен на улучшение экологической обстановки в Нижегородской области и реализацию конституционных прав граждан на благоприятную среду обитания. В Законе определены категории озелененных территорий Нижегородской области, разграничены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны озелененных территорий, указаны нормативы площади озелененных территорий общего пользования для городов и городских поселений Нижегородской области, а также определены меры ответственности за нарушение законодательства в данной сфере.

Закон Нижегородской области от 1 ноября 2007 года № 154-З "Об охране и использовании водных биологических ресурсов в Нижегородской области" – первый целостный нормативный правовой акт, регулирующий отношения в данной сфере на территории Нижегородской области. Законом определены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, определено право собственности области на водные биоресурсы, виды использования (различные виды рыболовства) водных био-

ресурсов, дано определение рыбопромыслового участка, а также даны понятия рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон, определена ответственность за нарушение данного Закона.

Закон Нижегородской области от 7 марта 2008 года № 16-3 "О порядке добывания объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, на территории Нижегородской области" (с изменениями, внесенными Законом Нижегородской области от 10.06.2008 № 71-3) направлен на обеспечение рационального использования и сохранения объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, на территории Нижегородской области. Законом установлен порядок их добывания, получения разрешений на указанные цели.

Закон Нижегородской области от 8 августа 2008 года № 98-3 "Об особо охраняемых природных территориях в Нижегородской области" содержит отдельные статьи о порядке образования особо охраняемых природных территорий местного значения, об упразднении и реорганизации особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, о финансовом обеспечении организации, охраны и обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения и др. Кроме того, Законом установлены новые понятия такие, как "природно-заповедный фонд Нижегородской области", "режим охраны особо охраняемых природных территорий", "схема развития и размещения особо охраняемых природных территорий".

9.3. Обращение с отходами производства и потребления

Закон Нижегородской области от 23 ноября 2001 года № 226-3 "Об отходах производства и потребления" обеспечил на областном уровне приоритетность борьбы с отходами производства и потребления и необходимость выделения целевых бюджетных средств на данные мероприятия. Закон устанавливает правовые основы обращения с отходами производства и потребления на территории Нижегородской области, в том числе полномочия органов государственной власти области и полномочия органов местного самоуправления в данной сфере, меры экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами в виде предоставления бюджетных кредитов, частичной компенсации процентной ставки по кредитам.

Перспективные направления законотворческой работы в сфере экологии, рационального природопользования и охраны окружающей среды в Нижегородской области связаны:

- 1) с развитием областного законодательства в сфере экологического образования и воспитания (в стадии подготовки проект закона области "Об экологическом образовании в Нижегородской области");

2) с формированием экологической милиции на территории Нижегородской области – важного и эффективного инструмента борьбы с экологическими правонарушениями в регионе (борьба с несанкционированными свалками мусора и ТБО в непредусмотренных местах, пресечение незаконной вырубке зеленых насаждений и др.), а также законодательным закреплением ее существования и деятельности;

3) с решением важной экологической проблемы, связанной с переработкой и утилизацией отходов производства и потребления, вовлечением в хозяйственный оборот отходов, являющихся вторичными материальными ресурсами;

4) с решением вопросов охраны водных объектов в Нижегородской области и обеспечения рационального водопользования (планируется к реализации пилотный проект ВПП "Единая Россия" – Федеральная целевая программа "Чистая вода", составной частью которой будет аналогичная региональная программа, в ее разработке примут участие совместно Законодательное Собрание области, Правительство области, НРО ВПП "Единая Россия").

10. Законодательство об административных правонарушениях и административной ответственности

До принятия Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях законодательство области состояло из разрозненных законов, устанавливающих административную ответственность в различных сферах общественных отношений на территории Нижегородской области.

В то время действовали законы Нижегородской области:

от 10 апреля 1997 года № 69-З "Об административной ответственности юридических лиц за правонарушения в сфере благоустройства населенных пунктов Нижегородской области";

от 9 июля 1997 года № 81-З "Об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны и использования памятников истории и культуры";

от 3 июля 1997 года № 80-З "Об административной ответственности юридических лиц за правонарушения в жилищной сфере Нижегородской области" и ряд других законов.

С целью систематизации и кодификации норм административного законодательства области было принято решение о разработке кодифицированного акта – Кодекса Нижегородской области, предусматривающего административную ответственность за нарушения законодательства области и актов муниципальных образований.

Для этого была создана рабочая группа с участием депутатов Законодательного Собрания, ученых-правоведов, юристов, представителей органов исполнительной власти Нижегородской области.

Были проведены депутатские слушания по указанной проблеме.

Итогом большой работы по кодификации отдельных законов Нижегородской области об административных правонарушениях стал Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях, принятый Законодательным Собранием Нижегородской области 20 мая 2003 года.

В соответствии с частью 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к компетенции субъектов Российской Федерации, в том числе за нарушение правил и норм, установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

В связи с совершенствованием нормы федерального законодательства, изменением компетенции субъектов Российской Федерации в области административного законодательства совершенствовался и Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях.

В него вносились изменения по приведению норм Кодекса в соответствие с федеральным законодательством, по внесению новых составов административных правонарушений и установлению ответственности за них.

Законом Нижегородской области от 28 сентября 2006 года № 101-З введена административная ответственность за нарушение правил работы объектов мелкорозничной сети.

Законом Нижегородской области от 26 октября 2006 года № 119-З введена административная ответственность за нарушение требований охраны жизни людей на воде.

Указанная ответственность была введена в связи с передачей полномочий в данной сфере общественных отношений субъекту Российской Федерации.

Законом Нижегородской области от 16 ноября 2005 года № 177-З из Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях была исключена административная ответственность за нарушение порядка выдачи разрешений на перепланировку и переоборудование, за загромождение мест общего пользования в многоквартирных домах, так как указанные правоотношения отнесены к полномочиям Российской Федерации.

Анализ вносимых изменений в Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях свидетельствует о том, что большинство из них связано с внесением новых составов административных правонарушений в различных сферах социально-экономической и общественной жизни, а также с признанием утратившими силу отдельных положений Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях в связи с приведением в соответствие с нормами федерального законодательства.

Одной из проблем, связанных с реализацией положений кодекса и других законов области, являлся вопрос по образованию и деятельности административных комиссий.

Прокурор области обратился в суд и просил признать несоответствующими федеральному законодательству статьи 3, 11 и 12 Закона Нижегородской области от 9 декабря 2002 года № 76-З "Об административных комиссиях" в части образования, подотчетности административной комиссии представительному органу и организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности административных комиссий.

По мнению прокурора области, для наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен быть принят соответствующий закон области с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Вместе с тем проблема, связанная со статусом административных комиссий, вызвана пробелами правового регулирования указанных вопросов в федеральном законодательстве.

Так, в пункте 4 части 2 статьи 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами, административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Пунктом 39 части 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусмотрено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопроса установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Указанная норма Федерального закона не наделяет субъекты Российской Федерации собственным полномочием по образованию административных комиссий и обеспечению их деятельности в целях привлечения к административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В апреле 2008 года Нижегородский областной суд признал несоответствующими федеральному законодательству нормы Закона Нижегородской области от 9 декабря 2002 года № 76-З "Об административных комиссиях".

Законом Нижегородской области от 29 октября 2008 года № 141-З Закон Нижегородской области от 9 декабря 2002 года № 76-З "Об административных комиссиях" был признан утратившим силу.

Аналогичные нормы об административных комиссиях были исключены из Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях.

С целью восполнения правового пробела Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ в часть 2 статьи 26² Федерального закона № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" введена норма о том, что к полномочиям субъекта Российской Федерации относится создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъекта Российской Федерации.

В первом полугодии 2008 года был проведен **мониторинг** Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях с целью проверки эффективности его применения, выявления положений, не со-

ответствующих федеральному законодательству, а также выявления внутренних противоречий.

В результате проведенного мониторинга часть положений Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях была приведена в соответствие с федеральным законодательством, некоторые положения признаны утратившими силу, например, в области градостроительной деятельности, так как указанные правоотношения урегулированы нормами федерального законодательства.

В ходе мониторинга впервые на территории области обобщены данные органов власти различных уровней о применении норм Кодекса. Сведена статистика по каждой статье Кодекса, которую можно использовать при обосновании необходимости изменения той или иной нормы. Эти данные, а также предложения экспертов, органов местного самоуправления, граждан и организаций, результаты социологического исследования дали возможность внести 27 поправок в Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях и 10 поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, направленных на совершенствование данных законодательных актов.

Также был проведен анализ муниципальных актов, устанавливающих правила поведения, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Выявлена недостаточность правового регулирования по данному вопросу, даны рекомендации по принятию необходимых актов, устранению несоответствий, использованию наилучших актов в своей отрасли.

С учетом того, что в среднем по области только 50% наложенных штрафов взыскивается в бюджеты, дополнительно подготовлены рекомендации органам местного самоуправления и органам исполнительной власти области о совершенствовании работы по взысканию административных штрафов.

На протяжении 5 лет в Кодекс периодически вносились изменения, дополнения, совершенствующие его нормы, приводящие отдельные положения в соответствие с федеральным законодательством. В современной редакции Кодекс содержит более 60 составов правонарушений, посягающих на права граждан, против порядка управления, в сфере благоустройства, погребения и похоронного дела, промышленности, градостроительства и энергетики, в жилищной сфере, в области охраны окружающей среды и природопользования, на транспорте, в области финансов, а также предпринимательской деятельности.

На основании пункта 39 части 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации зако-

нодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям Законодательного Собрания области относится решение вопроса установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Поэтому действующую редакцию Кодекса нельзя отнести к стабильному (неизменному) нормативному правовому акту. Изменение Кодекса связано с совершенствованием федерального законодательства и увеличением числа принимаемых нормативных актов области и актов муниципальных образований.

Установление административной ответственности за нарушения нормативных актов области и актов муниципальных образований является инструментом повышения эффективности исполнения и соблюдения указанных актов.

11. Противодействие коррупции и правонарушениям

Противодействие коррупции и минимизация ее последствий – одна из приоритетных задач деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, поставленная руководством страны.

31 июля 2008 года Президентом Российской Федерации был утвержден Национальный план противодействия коррупции, и уже в октябре в Государственную Думу был внесен пакет законопроектов, определяющих комплекс действий и положений по противодействию коррупции, а в декабре 2008 года были приняты и опубликованы соответствующие федеральные законы.

Однако до конца 2008 года не было федерального закона, определяющего национальную политику противодействия коррупции и само понятие "коррупция".

Следует отметить, что субъектами Российской Федерации в порядке опережающего законодательства в последние два года принимались собственные законодательные акты о предупреждении, противодействии коррупции. Однако ограниченность компетенции регионального уровня не дает основания считать такие акты комплексными документами, регулирующими весь объем мер по борьбе с коррупцией. Отсутствие четкого федерального регулирования делало реализацию региональных нормативных актов, посвященных данной теме, менее эффективной.

По сути, все законы субъектов Российской Федерации во многом однотипны и предусматривают проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов субъектов Российской Федерации, осуществление антикоррупционного мониторинга ситуации, разработку программ и

формирование отдельных мероприятий по антикоррупционной пропаганде.

В феврале 2008 года принят Закон Нижегородской области "О противодействии коррупции в Нижегородской области". Указанный Закон области устанавливает задачи, принципы, меры предупреждения и противодействия коррупции в Нижегородской области путем создания эффективной системы противодействия коррупции в деятельности органов государственной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, создаваемых ими государственных и муниципальных учреждений, в деятельности лиц, замещающих государственные должности Нижегородской области, выборные муниципальные должности, должности государственной гражданской службы Нижегородской области и должности муниципальной службы.

Среди мер противодействия коррупции определены такие, как принятие программ противодействия коррупции, антикоррупционная экспертиза и мониторинг, антикоррупционное образование и пропаганда.

В Законе предусматривается также участие органов местного самоуправления в реализации антикоррупционной политики. Ряд муниципальных образований области делает шаги в этом направлении. Например, в июле 2008 года городская Дума города Дзержинска, а в декабре 2008 года администрация Кулебакского района приняли положения о проведении антикоррупционной экспертизы своих нормативных актов.

В Нижегородской области реализуется Программа проведения административной реформы. В рамках данной Программы предусматривается ряд положений по оптимизации функций органов исполнительной власти Нижегородской области по противодействию коррупции. В частности, Программа включает разработку программы противодействия коррупции, запуск проведения антикоррупционной экспертизы и мониторинга, принятие нормативного акта о проведении публичных слушаний по проекту областного бюджета и отчета о его исполнении, создание координационного совета по финансовому контролю в органах исполнительной власти, практические меры: анализ конкурсов и аукционов по продаже объектов государственной собственности, проверки гражданских служащих по соблюдению установленных запретов и требований к служебному поведению, разработку кодекса поведения гражданских служащих и муниципальных служащих, внедрение ведомственных антикоррупционных программ в органах исполнительной власти области, а также продолжение работы анонимного телефона доверия, проведение социологического исследования коррумпированности органов исполнительной власти.

В целях реализации антикоррупционной политики, координации деятельности органов государственной власти области, правоохранительных органов, общественных объединений сформирован Совет по противодействию коррупции при Губернаторе Нижегородской области.

В настоящее время Правительством области разрабатывается проект областной целевой программы по противодействию коррупции в Нижегородской области на 2009-2011 годы.

12. Участие в формировании федерального законодательства

Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусмотрено участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения.

Проекты федеральных законов после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты.

Проекты федеральных законов, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам.

Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Законодательным Собранием области по вопросам развития законодательства осуществляется как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

На совершенствование взаимодействия Государственной Думы и Законодательного Собрания Нижегородской области направлено обеспечение единства юридико-технических методов подготовки законопроектов, методик оценки эффективности законодательства (в том числе антикоррупционной) и проведения правового мониторинга федерального и регионального законодательства. Успешному развитию такого взаимодействия во многом способствует наличие сходных процедур осуществления парламентской деятельности, связанной с принятием этими органами законов, которые продолжают развиваться и обновляться, сочетая в себе новые подходы и наработанные годами традиции.

Представляется целесообразным расширение сотрудничества Государственной Думы и Законодательного Собрания Нижегородской области в разработке совместных мероприятий по оценке эффективности законодательства как социального регулятора и оценке эффективности законодательной процедуры с точки зрения ее оптимальной организации и

соответствия современным потребностям развития общества и государства.

В период 1994–2009 годов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривалось **93** проекта федеральных законов, направленных Законодательным Собранием Нижегородской области в порядке законодательной инициативы. Из них:

- 4 – приняты в форме федерального закона;
- 9 – находятся на рассмотрении в ГД ФС РФ;
- 27 – отклонено;
- 11 – отозваны;
- 20 – возвращены;
- 17 – сняты с рассмотрения;
- 5 – находятся на заключении в Правительстве Российской Федерации.

В 2008 году в Законодательное Собрание поступило 765 проектов федеральных законов для подготовки в установленном порядке отзывов, предложений и замечаний. 355 наиболее значимых из них были рассмотрены на заседаниях Законодательного Собрания (341 законопроект поддержан, 14 – не поддержаны).

К 11 проектам федеральных законов Законодательное Собрание области направило в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поправки.

В целях реализации конституционного права законодательной инициативы Законодательным Собранием Нижегородской области в 2008 году разработано 15 законодательных инициатив, из которых 4 учтены в федеральных законах:

- 1) "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях";
- 2) "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов";
- 3) "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации";
- 4) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан".

Для повышения роли субъектов Российской Федерации в формировании федерального законодательства, увеличения числа федеральных законов, принимаемых по инициативе их законодательных (представительных) органов, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации подготовил проект Концепции совершенствования взаимодействия Совета Федерации и законодательных (представительных) ор-

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности (далее – проект Концепции).

Проектом Концепции предлагается обобщение планов законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, законодательных инициатив законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обращений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направляемых в адрес Совета Федерации, решений парламентских ассоциаций.

Одним из ключевых положений проекта Концепции является совместная законопроектная деятельность Совета Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Данная работа, по нашему мнению, является конструктивной.

Законодательное Собрание Нижегородской области направило предложения по совершенствованию проекта Концепции. Отдельные предложения были учтены. В частности, учтены такие предложения, как:

1) разработка и реализация совместных законодательных инициатив Совета Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и создание необходимых условий для их принятия;

2) обеспечение максимального учета мнения субъектов Российской Федерации при подготовке и прохождении совместных законодательных инициатив;

3) организация комплекса мероприятий по повышению взаимной информированности Совета Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации о принимаемых законодательных решениях.

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации правом законодательной инициативы обладает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, и для придания указанной совместной законодательной инициативе статуса законодательной инициативы субъекта Российской Федерации необходимо решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о **присоединении** к законодательной инициативе, подготовленной Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Процедура **присоединения** к законодательной инициативе, вносимой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, не установлена Регламентом Государственной Думы, поэтому по данному вопросу необходимо мнение Государственной Думы.

Раздел III. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

13. Мониторинг законодательства Нижегородской области – форма совершенствования законодательства области

Современные экономические и социальные отношения требуют совершенствования законодательных процедур, повышения качества федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

В такой обстановке актуальной становится задача повышения качества и эффективности законов. Оценка необходимости и полезности нормативного правового акта для жизни людей, для общества в целом должна стать одним из основных критериев качества закона области.

Для реализации указанной задачи значительная роль отводится мониторингу законов области, который с 2008 года становится одним из приоритетных направлений работы Законодательного Собрания и Правительства Нижегородской области.

Основанием для организации работы по проведению мониторинга законов области и правоприменительной практики послужили рекомендации Государственной Думы РФ о подготовке доклада о состоянии законодательства субъектов Российской Федерации.

Подготовка данного доклада является одной из форм мониторинга действующего законодательства области, поскольку раскрывает развитие отдельных направлений законодательства области в историческом разрезе.

До сих пор на федеральном уровне не разработана единая методика мониторинга и не дано его определение.

По нашему мнению, **мониторинг законодательства** – это контроль (проверка, наблюдение) действия и результативности законов и иных нормативных актов с целью оценки их эффективности и дальнейшего совершенствования.

Цели мониторинга, которые ставят Законодательное Собрание и Правительство области:

- повышение качества и результативности законов на основе изучения правоприменительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- совершенствование системы управления экономикой области, направленной на повышение качества жизни граждан;

- реализация мер по социальной защите и поддержке населения, защите прав и свобод человека и гражданина.

Мониторинг заключается:

- в сборе, анализе и оценке информации о результатах реализации закона;
- оценке эффективности действия законов области;
- выявлении проблем правового регулирования;
- подготовке предложений по совершенствованию законов;
- прогнозировании развития законодательства области, определении стратегии формирования законодательства Нижегородской области как целостной и функциональной системы, нацеленной на результат.

Основные задачи мониторинга:

- осуществление контроля за реализацией законов Нижегородской области;
- формирование механизма обеспечения обратной связи правотворческих органов с гражданским обществом;
- подготовка предложений по совершенствованию законов области.

23 октября 2008 года Законодательное Собрание постановлением № 1252-IV приняло **Положение о мониторинге законов Нижегородской области**.

Положением о мониторинге законов Нижегородской области определен порядок проведения мониторинга и подведения итогов мониторинга.

Основные этапы проведения мониторинга:

1. Разработка плана мониторинга законов области

В проект плана проведения мониторинга на полугодие могут быть включены постановления Законодательного Собрания области, носящие нормативный характер.

Мониторинг законодательства Нижегородской области проводится на регулярной и плановой основе. План проведения мониторинга законодательства области составляется два раза в год (на полугодие) и утверждается постановлением Законодательного Собрания области.

2. Разработка плана проведения мониторинга ответственным комитетом

Профильный комитет Законодательного Собрания области, ответственный за проведение мониторинга:

- разрабатывает и утверждает график мероприятий по проведению мониторинга;
- определяет критерии эффективности закона области;
- определяет участников мониторинга, обладающих информацией о правоприменительной практике;
- формирует рабочую группу по проведению мониторинга.

В состав рабочей группы по проведению мониторинга входят депутаты Законодательного Собрания области, представители Правительства области и работники структурных подразделений аппарата Законодательного Собрания области, а также могут входить представители органов местного самоуправления, федеральных органов государственной власти, действующих на территории области, Общественной палаты Нижегородской области, Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области, представители научных организаций.

С целью эффективного изучения закона области профильный комитет Законодательного Собрания области вправе инициировать привлечение в процесс мониторинга экспертов, давать предложения по проведению независимой и научной экспертизы.

3. Реализация профильным комитетом плана мониторинга

В процессе мониторинга профильный комитет Законодательного Собрания области:

- 1) решает вопрос о полноте урегулирования соответствующей сферы отношений федеральным законодательством;
- 2) определяет перечень подзаконных нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено законом области;
- 3) проводит сбор, анализ и оценку официальной информации о реализации закона области;
- 4) определяет необходимость и достаточность закона области для урегулирования общественных отношений;
- 5) проводит анализ закона области и в соответствии с действующим законодательством принимает решение о направлении его на антикоррупционную экспертизу.

Данная работа может проводиться путем организации совещаний, заседаний рабочих групп, консультаций, с использованием других форм, определенных профильным комитетом Законодательного Собрания области.

4. Подведение итогов мониторинга

Рабочая группа по проведению мониторинга на основании анализа полученной информации о правоприменительной практике, экспертного заключения государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания области, замечаний и предложений Правительства области и органов местного самоуправления, Общественной палаты Нижегородской области и других органов, юридических лиц, а также граждан готовит предложения по оценке эффективности действия закона области и рекомендации по внесению изменений в закон области, направленных на его совершенствование.

Указанные предложения рабочей группы рассматриваются на заседании профильного комитета Законодательного Собрания области.

Профильные комитеты Законодательного Собрания области в установленные сроки готовят, рассматривают, утверждают на своих заседаниях отчеты о результатах проведения мониторинга и доводят их до сведения Законодательного Собрания области.

По результатам мониторинга профильный комитет Законодательного Собрания области может разработать и внести на рассмотрение Законодательного Собрания области:

- проект закона области о внесении изменений в закон области;
- проект постановления Законодательного Собрания области, в котором отражаются предложения и (или) рекомендации: о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы Законодательного Собрания области проекта федерального закона;
- обращения Законодательного Собрания области в федеральные органы государственной власти по вопросам, выявленным в процессе мониторинга;
- рекомендации, адресованные конкретным органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, организациям и учреждениям; предусматриваются формы реагирования;
- рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования правоотношений в целом;
- предложения о разработке и принятии нормативных правовых актов (правовых актов) Правительства области и муниципальных образований, предусмотренных законами области;
- предложения о разработке целевых программ области либо о внесении изменений в действующие программы; об устране-

нии нарушений закона области и иных нормативных правовых актов, выявленных в ходе мониторинга;

- предложения о проведении разъяснительных и информационных мероприятий, направленных на повышение эффективности исполнения закона области;
- иные предложения, направленные на совершенствование закона области, основанные на результатах мониторинга.

Профильный комитет Законодательного Собрания области по результатам мониторинга может направить в комитет Законодательного Собрания по регламенту и депутатской этике **предложения о включении в программу нормотворческой деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области на год мероприятий по разработке проектов законов области.**

На основании постановлений Законодательного Собрания от 31 января 2008 года № 900-IV и от 31 июля 2008 года № 1115-IV в 2008 году проведен мониторинг 30 законов Нижегородской области. Среди них:

"О межбюджетных отношениях в Нижегородской области" (от 14.07.2005 № 89-3);

"О залоговом фонде Нижегородской области" (от 01.11.2007 № 145-3);

"О материальном обеспечении и мерах социальной поддержки приемных семей на территории Нижегородской области" (от 30.12.2005 № 224-3);

"О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области" (от 02.08.2007 № 88-3);

"О транспортном налоге" (от 28.11.2002 № 71-3);

Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях (от 20.05.2003 № 34-3);

"О внесении изменения в статью 2¹ Закона Нижегородской области "О налоге на имущество организаций" (от 14.12.2005 № 195-3);

"О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области" (от 12.11.1996 № 50-3);

"О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области" (от 31.12.2004 № 180-3);

"Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области" (в части использования не востребуемых земельных долей) (от 27.12.2007 № 195-3);

"О государственной поддержке кадрового потенциала сельскохозяйственных организаций Нижегородской области" (от 12.05.2004 № 40-3);

"О жилищной политике в Нижегородской области" (от 07.09.2007 № 123-3);

"О регулировании земельных отношений в Нижегородской области" (от 13.12.2005 № 192-3);

"Об охране озелененных территорий Нижегородской области" (от 07.09.2007 № 110-3);

"О благотворительной деятельности" (от 26.02.2002 № 9-3);

"О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области" (от 07.09.2007 № 124-3);

"О межбюджетных отношениях в Нижегородской области" (в части расходов местных бюджетов на оплату бюджетными учреждениями потребляемых коммунальных услуг) (от 14.07.2005 № 89-3);

"О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области" (от 02.08.2007 № 88-3);

"О мерах социальной поддержки многодетных семей" (от 28.12.2004 № 158-3);

"Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Нижегородской области бесплатно" (от 10.10.2003 № 94-3);

"Об Общественной палате Нижегородской области" (от 31.10.2006 № 132-3);

"О ежеквартальной денежной компенсации на проезд для отдельных категорий граждан" (от 10.12.2004 № 149-3);

"О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности в Нижегородской области" (в части расходования средств местных бюджетов на содержание муниципальных служащих) (от 10.10.2003 № 93-3);

"О розничных рынках и ярмарках на территории Нижегородской области" (от 23.05.2007 № 59-3);

"О порядке и нормативах заготовки древесины, порядке заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, порядке заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд на территории Нижегородской области" (от 01.11.2007 № 143-3);

"Об участках недр местного значения" (от 11.05.2005 № 46-3);

"Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Нижегородской области" (от 03.07.2007 № 86-3);

"О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области" (от 14.02.2006 № 4-З), а также Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области.

Практические результаты мониторинга

В результате проведенного мониторинга приняты следующие законы Нижегородской области:

от 04.05.2008 № 55-З "О внесении изменений в Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях";

от 06.06.2008 № 67-З "О внесении изменения в статью 7 Закона Нижегородской области "О транспортном налоге" (об освобождении от уплаты транспортного налога глав крестьянских (фермерских) хозяйств);

от 30.06.2008 № 76-З "О внесении изменений в Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях";

от 04.07.2008 № 78-З "О внесении изменений в статьи 2 и 5 Закона Нижегородской области "О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области";

от 07.07.2008 № 86-З "О внесении изменений в статью 2¹ Закона Нижегородской области "О налоге на имущество организаций";

от 08.07.2008 № 88-З "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области";

от 01.11.2008 № 149-З "О мерах государственной поддержки кадрового потенциала агропромышленного комплекса Нижегородской области";

от 01.11.2008 № 151-З "О внесении изменения в статью 1 Закона Нижегородской области "Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Нижегородской области бесплатно";

от 05.03.2009 № 22-З "О внесении изменения в статью 3¹ Закона Нижегородской области "О мерах социальной поддержки многодетных семей";

постановление Законодательного Собрания области от 29.01.2009 № 1400-IV "О внесении изменений в Регламент Законодательного Собрания Нижегородской области".

С учетом результатов мониторинга комитетами Законодательного Собрания подготовлен ряд законодательных инициатив по корректировке как законодательства Нижегородской области, так и федерального законодательства.

Принято 6 постановлений Законодательного Собрания, констатирующих обобщенные результаты мониторинга:

"О результатах мониторинга главы 2 Закона Нижегородской области "О межбюджетных отношениях в Нижегородской области" (от 26.06.2008 № 1072-IV);

"О результатах мониторинга Закона Нижегородской области "О государственной поддержке кадрового потенциала сельскохозяйственных организаций Нижегородской области" (от 31.07.2008 № 1124-IV);

"О результатах мониторинга Закона Нижегородской области "Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области" (в части использования земель в счет не востребуемых земельных долей) (от 31.07.2008 № 1129-IV);

"О результатах мониторинга Закона Нижегородской области "О мерах социальной поддержки многодетных семей" (от 25.11.2008 № 1277-IV);

"О результатах мониторинга Закона Нижегородской области "О порядке и нормативах заготовки древесины, порядке заготовки и сбора недеревесных лесных ресурсов, порядке заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд на территории Нижегородской области" (от 18.12.2008 № 1326-IV);

"О результатах мониторинга Закона Нижегородской области "О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области" (от 18.12.2008 № 1372-IV – содержит ряд рекомендаций в адрес государственных и муниципальных органов Нижегородской области).

Проведение мониторинга законодательства Нижегородской области и правоприменительной практики на регулярной и плановой основе показало необходимость изменения подходов к ведению законопроектной деятельности и осуществлению контроля за достижением заявленной цели при реализации закона.

Имеется огромный объем нормативных актов области, ряд из которых не согласованы друг с другом, в самих актах могут быть неточности, пробелы, влияющие на эффективность применения законов, способствующие коррупционным проявлениям.

Важнейшими аспектами законодательной работы должны стать оценка **конечного результата**, влияние каждого закона на социально-экономическое развитие региона и выявление обратной связи с целевой группой общества, на которую направлен закон.

Экономика Нижегородской области находится в постоянном развитии, поэтому в процессе подготовки и принятия законов Нижегородской области, прежде всего, учитываются актуальные потребности развиваю-

щихся муниципальных районов, городских и сельских поселений в Нижегородской области и их жителей. Вместе с тем роль законов Нижегородской области в регулировании общественных отношений и их место в общей системе российского законодательства в значительной степени определяются федеральными законами.

В течение последних лет качественно изменился механизм разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в этой связи возникла необходимость существенного изменения законодательства Нижегородской области.

Законодательство Нижегородской области, как и законодательство Российской Федерации, не является стабильным и постоянно совершенствуется. Одним из направлений изменения законодательства является продолжающийся процесс разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также передача части полномочий на уровень местного самоуправления.

Указанные направления требуют изменений и со стороны исполнительных органов государственной власти области, упорядочения деятельности других правоприменительных органов, что приводит к дополнительным затратам и неэффективному предоставлению государственных и муниципальных услуг населению.

Вопрос стабильности федерального законодательства и законодательства области по-прежнему остается актуальным.

14. Реализация Послания Губернатора Нижегородской области Законодательному Собранию от 2 апреля 2008 года

В части 1 статьи 26 Устава Нижегородской области установлено, что Губернатор Нижегородской области обращается к Законодательному Собранию с ежегодным посланием о положении в области.

Для реализации Послания Губернатора Нижегородской области Законодательному Собранию от 2 апреля 2008 года впервые был разработан совместный план мероприятий Законодательного Собрания и Правительства Нижегородской области.

Одним из разделов совместного плана мероприятий по реализации Послания Губернатора области является "Совершенствование регионального законодательства".

Основными направлениями работы Законодательного Собрания по реализации Послания Губернатора Нижегородской области стали:

- 1) проведение мониторинга законодательства области;

2) приведение нормативных правовых актов области в соответствие с федеральным законодательством;

3) устранение правовых пробелов, дублирующих норм, положений двойного толкования в законодательстве;

4) проведение сравнительного анализа законодательства субъектов Российской Федерации для использования положительного опыта, особенно в сфере инвестиционного и налогового законодательства;

5) изучение инновационного и инвестиционного зарубежного законодательства;

6) повышение правовой грамотности и информированности населения о принимаемых нормативных правовых актах;

7) проведение обсуждения наиболее значимых законопроектов региона с привлечением общественности, СМИ, бизнеса, Общественной палаты области.

В целях реализации Послания Губернатора:

1) внесены изменения в Закон Нижегородской области "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области" в части:

а) осуществления инженерной подготовки земельных участков за счет средств областного бюджета, на первоначальном этапе – по объектам агропромышленного комплекса;

б) внесения корректив в определение сроков начала предоставления льгот инвесторам при реализации приоритетных инвестиционных проектов Нижегородской области;

2) подготовлены предложения по внесению изменений в Закон Нижегородской области "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области" с целью правового обеспечения мер по осуществлению инженерной подготовки земельных участков для реализации инвестиционных проектов, создания и развития инфраструктуры инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области (идет работа по согласованию с Правительством области);

3) для развития на должном уровне сектора экономики, формирующего производственную инфраструктуру – энергетику, транспорт, логистику:

а) в ноябре 2008 года принят Закон Нижегородской области "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Нижегородской области";

б) продолжается работа над проектом закона Нижегородской области "Об энергосбережении", в котором хочется видеть механизм стиму-

лирования создания и внедрения энергоэффективных технологий, а также государственную поддержку производства альтернативных и возобновляемых источников топливно-энергетических ресурсов. Проект закона прошел широкое обсуждение в Законодательном Собрании области, а также среди экспертов в данной сфере деятельности, работа по нему продолжится в первом полугодии 2009 года;

4) продолжается работа по совершенствованию законодательства об охране зеленых насаждений и озелененных территорий с использованием европейского опыта и опыта других субъектов Российской Федерации.

По результатам ряда проведенных рабочих совещаний и "круглого стола" на тему: "Проблемы урбанизированных озелененных территорий", сформулированы предложения органам власти, Общественной палате Нижегородской области и другим заинтересованным сторонам по совершенствованию деятельности по охране и использованию озелененных территорий, о необходимости внесения изменений в Закон Нижегородской области "Об охране озелененных территорий Нижегородской области";

5) фракцией "Единая Россия" в Законодательном Собрании Нижегородской области подготовлена концепция законопроекта "Об охране здоровья граждан в Нижегородской области". В настоящее время проводится обсуждение положений концепции законопроекта с научной медицинской общественностью;

6) 23 апреля 2009 года Законодательным Собранием области принят Закон Нижегородской области "О государственной поддержке некоммерческих организаций в Нижегородской области";

7) фракцией "Единая Россия" в Законодательном Собрании подготовлена законодательная инициатива законопроекта по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части предоставления социального налогового вычета за возмещение части своих расходов за наем воспитателя (няни) для ребенка работающим матерям, имеющим детей до 3-х лет. В настоящее время ведутся предварительные консультации и обсуждение концепции законопроекта с профильными комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

8) в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации направлены обращения:

а) с предложением ускорить разработку и принятие федерального закона о налоговом стимулировании научной и инновационной деятельности (в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах);

б) с предложением внести изменения в законодательство об инвестиционных фондах, отражающие особенности деятельности венчурных инвестиционных фондов с учетом мирового опыта, в том числе особенности их формирования, перечисления средств со стороны инвесторов, принятия инвестиционных решений, переоценки их активов;

в) в адрес председателя Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям и председателя Комитета Совета Федерации по образованию и науке с предложением об ускорении разработки и принятия федерального закона о налоговом стимулировании научной и инновационной деятельности. Данные предложения направлены на разработку новых форм взаимодействия финансового капитала и научного потенциала. Предложения находятся на рассмотрении профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации для учета при начатой разработке проекта федерального закона "Об инновационной деятельности в Российской Федерации" и проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и научно-технической политике";

В целях повышения правовой грамотности населения, обеспечения доступности населения к информации о принимаемых законах Нижегородской области в 2008 году:

1) продолжена практика размещения наиболее общественно важных законопроектов на официальном сайте Законодательного Собрания в информационной компьютерной сети "Интернет";

2) продолжена практика привлечения СМИ к разъяснительной работе о порядке применения и реализации законов области (тематические передачи в СМИ);

3) в эфире регионального телевидения и радио регулярно проводятся тематические передачи с участием руководства и депутатов Законодательного Собрания;

4) депутатами Законодательного Собрания регулярно проводятся встречи с избирателями, личные приемы граждан для разъяснительной работы о порядке применения и реализации законов области;

5) регулярно проводятся юридические консультации в районах области по интересующим граждан вопросам;

6) формируется Реестр законов Нижегородской области и постановлений Законодательного Собрания Нижегородской области, а также федеральных законов с кратким аннотированием;

7) проведено 25 выездных заседаний в муниципальных образованиях с местными органами власти, на предприятиях и организациях для обсуждения актуальных проблем развития законодательства;

8) регулярно проводятся расширенные совещания, парламентские слушания и "круглые столы" для обсуждения наиболее значимых законопроектов региона с привлечением общественности, СМИ, бизнеса, Общественной палаты Нижегородской области, с целью внесения предложений по их совершенствованию;

9) организовано 7 телефонных линий для прямого общения с избирателями с разъяснением положений законодательства области и выявлением проблемных вопросов;

10) для разъяснительной работы о порядке применения и реализации законов области депутатами регулярно проводились встречи с избирателями, личные приемы граждан. Аппарат Законодательного Собрания проводит юридические консультации в районах Нижегородской области по актуальным вопросам.

11 марта 2009 года в Законодательном Собрании области были проведены депутатские слушания по вопросу "Проблемы повышения уровня правосознания населения области".

В целях повышения правовой активности, правового воспитания населения области и выработки эффективных мер преодоления правового нигилизма участники депутатских слушаний выработали ряд рекомендаций различным органам государственной власти области, органам местного самоуправления, Общественной палате Нижегородской области, Молодежному парламенту при Законодательном Собрании Нижегородской области, высшим профессиональным учебным заведениям, действующим на территории Нижегородской области.

В частности, Законодательному Собранию области рекомендовано в целях вовлечения населения области в правотворческий процесс установить упрощенную процедуру реализации гражданами права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Нижегородской области. Разработать порядок проведения публичных слушаний и общественного обсуждения по социально значимым проектам законов области. Сформировать экспертный совет при Законодательном Собрании Нижегородской области. Организовать работу по разработке доступных по содержанию комментариев к социально значимым нормативным правовым актам области и определить порядок информирования о них населения области, а также организовать работу по систематизации и кодификации областного законодательства. Разработать концепцию и подготовить программу "Парламентский час" на телевидении.

Правовое просвещение граждан является одной из основных задач созданного в 2008 году при Законодательном Собрании Нижегородской области Молодежного парламента.

Перед Законодательным Собранием и Правительством Нижегородской области ставится задача обеспечения доступности нормативных правовых актов для населения области путем их размещения в электронных СМИ, на сайтах органов государственной власти, издания сборника нормативных правовых актов Нижегородской области.

Законодательному Собранию области необходимо иметь комплексную, постоянно обновляющуюся информацию о состоянии нормативного регулирования различных сфер правоотношений на территории Нижегородской области, включая дополнительные сведения о выявленных в нормативных правовых актах Нижегородской области нарушениях федерального законодательства. Поэтому вопрос об обеспечении Законодательному Собранию и Правительству Нижегородской области доступа к федеральному информационному ресурсу остается открытым и будет обсуждаться в ходе рабочих встреч с представителями территориального органа юстиции.

В рамках реализации Послания Губернатора Нижегородской области Законодательным Собранием регулярно проводится сравнительный анализ законодательства субъектов Российской Федерации. В частности, наиболее часто рассматривается опыт регулирования отношений в сфере инвестиционной деятельности и налоговой системы субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский и Центральный федеральные округа. Изучение положительного опыта проходит в том числе в формате стажировок и визитов официальных делегаций.

С целью повышения эффективности и гармонизации инновационного и инвестиционного законодательства проводится сравнительный анализ и изучается опыт правового регулирования стран, достигших наиболее значительных успехов в данной сфере. Среди таких стран необходимо отметить Германию, Швейцарию, Норвегию и Белоруссию. Для иностранных инвесторов важно вести бизнес на территории области по понятным им правилам, основанным на опыте стран развитой экономики.

По-прежнему остается актуальным вопрос о создании экспертного Совета по совершенствованию законодательства Нижегородской области. Проект Положения об экспертном Совете при Законодательном Собрании Нижегородской области принят за основу постановлением Законодательного Собрания. Некоторые комитеты, например, комитет Законодательного Собрания по агропромышленному комплексу, земельным отношениям и лесопользованию, уже несколько лет успешно используют

практику обсуждения важнейших законопроектов и проблем на Совете представителей по вопросам законодательного обеспечения развития АПК, земельными отношениями и лесопользованию, в состав которого входят представители органов местного самоуправления общественных организаций, науки и бизнеса.

15. Приоритетные задачи Законодательного Собрания по совершенствованию законодательства Нижегородской области

С целью повышения качества и уровня жизни населения Нижегородской области Законодательным Собранием и Правительством Нижегородской области ставятся задачи по системному улучшению законодательства области.

Первой задачей Правительства и Законодательного Собрания Нижегородской области в сложившихся финансовых условиях является сохранение социальной направленности бюджета, исполнения взятых областью социальных обязательств, сохранения приоритетности бюджетных расходов в области социальной защиты граждан, здравоохранения (в том числе по родовспоможению), образования, строительства социального жилья, предоставления социального жилья (безвозмездно) гражданам, проживающим в домах, признанных непригодными для проживания.

Второй задачей ставится необходимость сохранения экономического потенциала Нижегородской области, реального сектора экономики, оказание финансовой помощи **системообразующим и градообразующим предприятиям области**, поддержка малого и среднего предпринимательства, занятости. Это особенно актуально в тех районах области, где от финансового состояния одного предприятия зависит и поступление доходов в местный бюджет, и занятость основной части трудоспособного населения.

Главным условием в этом направлении Законодательное Собрание видит в совершенствовании системы мер и механизмов, направленных на поддержку инвестиционной и инновационной деятельности, в том числе посредством обеспечения реализации приоритетных инвестиционных и инновационных проектов, строительства объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

Третья задача – эффективное и рациональное расходование средств областного и местных бюджетов, **оптимизация затрат на предоставление государственных услуг**, на обеспечение деятельности органов государственной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления, **усиление контроля за целевым расходованием бюджетных средств**.

Актуальным в сложившейся ситуации станет введение такого понятия, как "**защищенные статьи расходов**". Аналогичное понятие суще-

ствовало раньше в законодательстве, регулирующем бюджетный процесс.

К числу приоритетов законодательной деятельности на предстоящий период относятся:

- 1) дальнейшая реализация административной реформы;
- 2) противодействие коррупции путем формирования регионального законодательства, свободного от коррупциогенных норм, на базе, заложенной федеральным (от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции") и региональным (от 07.03.2008 № 20-З "О противодействии коррупции в Нижегородской области") законами;
- 3) повышение информационной открытости органов государственной власти, формирование гражданского общества и повышение правовой культуры населения;
- 4) проведение мониторинга законодательства области, в том числе ранней диагностики вновь принятых законов и проектов законов с целью оценки эффективности применения законов области, их влияния на социальную поддержку населения и социально-экономическое развитие области, повышения качества жизни населения и эффективности функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также анализ причин неисполнения законов области, совершенствования форм контроля законов Нижегородской области как неотъемлемого элемента законотворческой деятельности;
- 5) дальнейшее совершенствование форм взаимодействия Законодательного Собрания Нижегородской области с общественными объединениями, политическими партиями, СМИ и населением;
- 6) реализация молодежной политики в регионе, в том числе через Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области;
- 7) упрощение процедуры реализации права законодательной инициативы гражданами;
- 8) формирование экспертного Совета при Законодательном Собрании, привлечение ученых и специалистов к разработке законопроектов;
- 9) установление порядка участия Законодательного Собрания Нижегородской области в рассмотрении областных целевых программ, поскольку с 1 января 2009 года утверждение областных целевых программ отнесено к компетенции Правительства Нижегородской области.

Одними из приоритетных задач, стоящих перед Законодательным Собранием на ближайшую перспективу, являются достижение доступности источников права для населения и обеспечение обратной связи при реализации законов. Законодательство должно стать более близким к реальным потребностям граждан, все ресурсы должны быть направлены на повышение эффективности работы государственных органов и создание

благоприятных условий для развития экономики и социального благополучия населения.

Решению перечисленных и других задач будет способствовать оперативная скоординированная законотворческая деятельность Законодательного Собрания и Правительства Нижегородской области.