

ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ



**О СОСТОЯНИИ И РАЗВИТИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ
ЗА 2018 ГОД**

Воронеж - 2019

СОДЕРЖАНИЕ:

I. ВВЕДЕНИЕ	6
II. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРИОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИИ И ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ.....	26
III. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ В 2018 ГОДУ	61
3.1. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА.....	61
3.2. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ И СРЕДСТВ МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ.....	82
3.3. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....	87
3.4. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ.....	127
3.5. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ.....	129
3.6. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ И ИСТОРИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ.....	142
3.7. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА.....	144
3.8. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА, ЭНЕРГЕТИКИ, ТАРИФОВ И СТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....	146
3.9. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, НАЛОГОВОЙ И ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ	161

3.10. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ИНВЕСТИЦИОННОЙ (ИННОВАЦИОННОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	173
3.11. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	179
3.12. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ.....	189
3.13. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА, ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ.....	193
3.14. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ	205
3.15. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ПРИРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	214
IV. ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ В 2018 ГОДУ	233
4.1. В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА.....	233
4.2. В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ И СРЕДСТВ МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ.....	234
4.3. В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....	235
4.4. В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ.....	282
4.5. В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ.....	284
4.6. В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА.....	286
4.7. В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА, ЭНЕРГЕТИКИ, ТАРИФОВ И СТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....	288

4.8. В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, НАЛОГОВОЙ И ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ	289
4.9. В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ИНВЕСТИЦИОННОЙ (ИННОВАЦИОННОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	301
4.10. В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	302
4.11. В СФЕРЕ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ.....	309
4.12. В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА, ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ.....	310
4.13. В СФЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	315
4.14. В СФЕРЕ ПРИРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	317
V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ.....	321
5.1. В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА.....	321
5.2. В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....	322
5.3. В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ.....	325
5.4. В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ.....	326
5.5. В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА.....	327
5.6. В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА, ЭНЕРГЕТИКИ, ТАРИФОВ И СТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....	328
5.7. В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	329
5.8. В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА, ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ.....	330
5.9. В СФЕРЕ ПРИРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	334

VI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ С ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ	338
VII. ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ.....	342
VIII. ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ.....	344

I. ВВЕДЕНИЕ

Современный этап развития нашего общества характеризуется крупнейшими преобразованиями российского государства и его правовой системы. Активный процесс формирования России как демократического суверенного государства неизбежно ведет к переменам во взаимоотношениях федерального центра и регионов. Федерализм, как принцип государственного устройства, является фактором, обуславливающим двухуровневое законодательство - законодательство Федерации и законодательство её субъектов, что, безусловно, возлагает на субъекты Федерации особую ответственность за собственное законотворчество и принятие законов, направленных на эффективное регулирование общественных отношений на территории соответствующего региона.

Региональное законотворчество обладает рядом специфических особенностей, позволяющих выделить следующие содержательные аспекты.

1. Сокращается количество законов, имеющих самостоятельный предмет правового регулирования. Всё больше появляется нормативных правовых актов, которые вносят изменения в уже действующее законодательство.

2. Происходит скрытый процесс «преобразования» предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в «предметы ведения Российской Федерации». В законах по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, содержится незначительное количество норм, дающих право регионам самостоятельно регулировать аналогичные правоотношения. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации – защита семьи, материнства,

детства – вопрос совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако названный Федеральный закон (статья 3) закрепляет, что законодательство Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов. Таким образом, чётко определено, что указанные правоотношения регулируются только на уровне Российской Федерации. В результате все регионы отменили аналогичные законы, хотя некоторые из них учитывали особенности и специфику развития молодёжного движения именно на своих территориях.

3. Интенсивное нормотворчество характерно и для Российской Федерации. В связи с этим региональное законодательство нуждается в постоянном изменении в целях приведения в соответствие с законами Российской Федерации. Таким образом, законодательство субъектов Российской Федерации приобретает «догоняющий» тип развития. Работа над постоянным внесением изменений создаёт иллюзию нестабильности законов субъектов Российской Федерации.

4. Нормы регионального законодательства часто носят декларативный характер. Они не устанавливают механизма реализации правовых предписаний, а носят отсылочный характер, передавая решение тех или иных вопросов исполнительными органами государственной власти. В итоге вместо одного закона появляется несколько нормативных актов, регулирующих сходные правоотношения, или такие акты не принимаются совсем.

5. При формировании системы законодательства в регионах очень упрощается законодательный процесс. Законы сразу принимаются в двух чтениях на одном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая процедура, которая превращается в обычную практику, не способствует эффектив-

ному формированию законодательной базы, так как у депутатов отсутствует возможность более детально обсудить принимаемые законы.

6. Правоприменительная практика наглядно продемонстрировала, что в современный период наблюдается тенденция к увеличению количества федеральных законов, закрепляющих разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти. Как результат – законы, изменяющие только полномочия на уровне регионов и не регулирующие каких-либо иных общественных отношений.

Содержание правового пространства каждого конкретного субъекта Российской Федерации сугубо индивидуально и не совпадает с набором законов и иных нормативных правовых актов, образующих правовое пространство другого субъекта Российской Федерации. Федеративное устройство России, природно-климатические, экономические, социальные и иные различия ее отдельных субъектов обуславливают необходимость дифференцированного правового регулирования многих общественных отношений.

Формирование правовых систем субъектов Российской Федерации как правило основывается на следующих принципах:

1) закрепление и признание в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации положения о верховенстве Конституции Российской Федерации и федерального законодательства;

2) использование федеральных законов в качестве базовых при разработке и принятии региональных законов;

3) учет практики законотворчества других субъектов Российской Федерации в целях сокращения случаев неоправданных и не обусловленных спецификой того или иного субъекта Российской Федерации различий между законами разных субъектов Российской Федерации;

4) соблюдение механизмов обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам;

5) безусловное исполнение решений соответствующих судебных органов, признавших тот или иной нормативный правовой акт противоречащим федеральному законодательству.

Учет вышеуказанных принципов в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации является условием соблюдения технико-юридического качества нормативных правовых актов и прежде всего законов субъектов Российской Федерации.

Анализ действующего регионального законодательства по содержанию свидетельствует о том, что на местах все больше внимания в правовом регулировании стали уделять основным сферам жизнедеятельности общества, государства. Именно они становятся приоритетными в законодательстве субъектов Российской Федерации. Это значительно повысило уровень и социальную значимость законодательной базы в регионах. В настоящее время действуют законы в сфере государственного строительства: о законодательных, исполнительных и судебных органах; о местном самоуправлении, о порядке регистрации уставов муниципальных образований; о статусе депутатов; о выборах депутатов и должностных лиц; о местном референдуме; о государственной и муниципальной службе; о порядке опубликования нормативных правовых актов и др.

В экономической сфере большая часть законов посвящена регулированию вопросов бюджета, налоговых отношений и налоговых льгот, различных форм собственности, предпринимательской деятельности, дорожному хозяйству. Появились новые законы о лесах, земле и земельных отношениях.

Создание законодательного массива на уровне регионов предполагает наличие четкой процедуры, которая представляет собой упорядоченную систему юридически установленных правил подготовки и принятия законов. Научно обоснованный и правильно организованный законодательный процесс создаёт предпосылки для выработки наиболее совершенных по

содержанию правовых предписаний. От процедур законотворчества зависит качество принимаемых региональных законов и их жизнеспособность.

В период нормативного совершенствования политических, экономических и социальных отношений меняется и законодательный процесс: трансформируются объекты законодательства, появляются новые субъекты законодательной инициативы, выделяются новые стадии законодательного процесса.

Существенные изменения коснулись, прежде всего, объекта законодательного процесса как по содержанию, так и по форме. Объект законодательного процесса – закон. Конечным результатом законотворческой деятельности является законодательство, под которым понимается совокупность законов, принятых исключительно законодательными (представительными) органами государственной власти Российской Федерации или путём всенародного голосования (референдума).

Обращает на себя внимание и тот факт, что объект законодательного процесса модифицируется по форме. В субъектах Российской Федерации он становится значительно шире, чем на федеральном уровне. Так, если в Российской Федерации к объектам можно отнести только закон, то в регионах к ним относятся не только законы субъекта Российской Федерации, но и:

- акт официального толкования регионального закона;
- проект федерального закона в случаях участия субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве (при реализации права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (статья 104 Конституции Российской Федерации));
- при подготовке отзывов на законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации до принятия их в первом чтении;

- внесение поправок в законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятых в первом чтении.

Процесс видоизменения законодательного процесса в субъектах Российской Федерации коснулся и субъектов законодательной инициативы.

Сравнительный анализ Устава Воронежской области и регионов Центрального федерального округа показал неоднородность субъектов права законодательной инициативы.

Так, 12 из 18 субъектов Центрального федерального округа наделяют правом законодательной инициативы комитеты, фракции, комиссии, группы депутатов и иные депутатские объединения законодательного (представительного) органа государственной власти. К ним относятся: Брянская, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Тверская, Тульская области.

Брянская и Тульская области наделили правом законодательной инициативы уполномоченного по правам предпринимателей.

В Калужской области такой инициативой обладают молодежный парламент, молодежное правительство, Совет молодых депутатов, Управление Министерства внутренних дел по Калужской области.

В ряде субъектов (Тульская, Брянская, Калужская, Тамбовская области) в данный перечень включен уполномоченный по правам ребенка.

В Воронежской области право законодательной инициативы приобрели следующие институты гражданского общества: Торгово-промышленная палата Воронежской области – по вопросам экономики и внешнеэкономических связей, Союз сельскохозяйственных производителей Воронежской области – по вопросам сельского хозяйства, Общественная палата Воронежской области, Ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области» – по вопросам местного самоуправления.

В качестве новых субъектов законодательной инициативы следует отметить депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и членов Совета Федерации – представителей от правительства Воронежской области и от Воронежской областной Думы.

Особое внимание следует обратить на такой институт как уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Федеральный закон 184-ФЗ (в ред. от 07.06.2017 № 107-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» в статье 16.1 закрепил основы правового положения уполномоченного по правам человека в регионах. Однако названная норма не содержит императивного положения о наделении уполномоченного правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Анализ нормативных правовых актов Центрально-Черноземного региона свидетельствует о недостаточном использовании потенциала уполномоченных по правам человека в формировании законодательства субъектов Российской Федерации. Так, в Тамбовской, Брянской, Калужской, Самарской, Воронежской, Московской областях уполномоченным по правам человека предоставлено право законодательной инициативы. В Курской, Белгородской, Липецкой, Орловской, Ивановской, Владимирской, Рязанской, Костромской областях, в Краснодарском крае уполномоченные лишены возможности участвовать в региональном законодательном процессе.

Вместе с тем уполномоченные по правам человека в регионах являются потенциальными субъектами права законодательной инициативы. Их основная функция – защита конституционных прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности современного общества. Причем такая защита может производиться не только с помощью разрешения конкрет-

ных обращений граждан, но и путем формирования новых региональных правовых норм.

Однако уполномоченные по правам человека в случае наделения их правом законодательной инициативы имеют право влиять не на все региональные законы. В большинстве субъектов Российской Федерации установлен особый порядок принятия и внесения поправок в Конституции (Уставы) субъектов Федерации. Уставом Воронежской области не предусмотрено право уполномоченного по правам человека вносить поправки в Основной закон региона. Аналогичная ситуация существует в Белгородской, Курской, Липецкой, Тамбовской и других областях.

Такую практику вряд ли можно признать удачной. Уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации проводят огромную работу по рассмотрению нарушенных прав граждан во всех сферах общественных отношений. Ее результатом являются ежегодные доклады о своей деятельности на заседаниях региональных законодательных (представительных) органов. В них содержится системный анализ и мониторинг законодательства, устанавливающего права граждан, вносятся предложения по его совершенствованию. Для того чтобы выявленные омбудсменом пробелы законодательных актов получили свою жизнь, целесообразно во всех субъектах Российской Федерации наделять региональных уполномоченных правом внесения изменений в Конституции (Уставы).

Ограничены права уполномоченных и при создании бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс Российской Федерации, руководствуясь принципом единства бюджетной системы, определяет единых участников бюджетного процесса, которые наделены полномочиями по разработке и принятию законов о бюджете. Уполномоченные по правам человека к их числу не относятся. Между тем именно названный правовой акт приостанавливает либо отменяет региональные выплаты, что может привести к нарушению социальных прав граждан. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе менять порядок и субъектов

законодательной инициативы, отличный от федеральных. Поэтому в случае выявления региональным омбудсменом нарушений прав гражданина, вызванных принятием закона о бюджете, он может только обратиться к участникам бюджетного процесса с целью их устранения.

Всех субъектов регионального законотворчества объединяет деятельность по реализации важнейшего конституционного права на создание собственных законов. Однако функции новых участников законодательного процесса различаются по объёму и содержанию и строго регламентированы в нормативных правовых актах, устанавливающих процедурные правила принятия законов.

Народ как субъект законодательного процесса также может принимать участие в создании региональных законов. Однако с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 года народ продолжает оставаться не самым активным участником законодательного процесса. Его роль не всегда обоснованно ограничивается нормами федерального или регионального законодательства. Так, согласно части 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. В данном случае норма носит императивный характер и исключает возможность принятия Основного Закона региона путём референдума.

Анализ современного регионального законодательства также позволяет прийти к выводу, что далеко не во всех субъектах Российской Федерации народ наделён правом законодательной инициативы, тем самым лишён возможности влияния на творческий процесс создания законов.

Преобразования коснулись и стадий законодательного процесса. Количество этапов законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации неодинаково. Однако можно выделить стадии, которые характерны для всех регионов. К ним относятся: планирование законодательной

деятельности, внесение предложений о подготовке проекта закона; принятие закона, утверждение закона высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); обнародование закона.

В настоящее время появляются новые стадии законодательного процесса, которые связаны как с изменением социально-политической ситуации в стране, так и с изменением федерального законодательства.

Еще один институт гражданского общества, который следует выделить отдельно, это – общественная палата. Её роль в создании региональных нормативных актов установлена Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Одной из форм работы Общественной палаты является проведение экспертизы проектов законов субъектов Российской Федерации. Хотя данная экспертиза носит рекомендательный характер, у законодательных органов государственной власти возникают определённые обязанности:

- а) предоставить проект закона по запросу Общественной палаты;
- б) рассмотреть заключение Общественной палаты по результатам экспертизы на заседаниях законодательного органа.

Кроме того, в последнее время расширяется предмет общественной экспертизы, и появляются отдельные законы, регулирующие названные права. Поэтому общественную экспертизу можно выделить как новую стадию законодательного процесса.

Нельзя не упомянуть ещё об одной немаловажной стадии законодательного процесса – антикоррупционной экспертизе. Антикоррупционная экспертиза проводится в целях установления необоснованно широких пределов усмотрения или необоснованного применения исключения из общих правил, а также положений, содержащих неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для появления коррупции.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза правовых актов проводится прокуратурой Российской Федерации и специально уполномоченными органами (статья 3). Однако это не только не исключает необходимость для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации проводить антикоррупционную экспертизу, а косвенно обязывает их совершать вышеназванные действия. Это обеспечивает не только качество законов, но и стабильность управления в органах государственной власти. Поскольку нормативные акты проверяются прокуратурой, законодатель или иной субъект законодательной инициативы должен быть в полной уверенности об отсутствии коррупциогенных факторов в принимаемых нормах права.

В Воронежской области правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы устанавливает Закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 43-ОЗ (ред. от 28.10.2016) «О профилактике коррупции в Воронежской области».

За 2018 год государственно-правовым управлением Воронежской областной Думы проведена экспертиза на коррупциогенность 177 проектов законов Воронежской области и 401 проекта постановления Воронежской областной Думы.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что роль законодательного процесса в формировании регионального законодательства достаточно велика. Он может либо задерживать, либо стимулировать развитие тех или иных общественных отношений. Поэтому постоянное совершенствование регионального законодательного процесса будет способствовать, чтобы законодательство субъектов Российской Федерации соответствовало политическому и социально-экономическому состоянию общества, уровню развития науки, внедрению инновационных технологий.

Законодательный процесс представляет собой целостное явление социальной действительности и имеет определенные формы своего выражения. В классической теории права выделяют следующие виды юридических источников: нормативные правовые акты, судебные прецеденты, обычаи и традиции, нормативный договор. Однако они характерны не для всех отраслей права. Они трансформируются с учетом регулируемых правоотношений и каждый раз имеют различную классификацию. Свои особенности имеют и источники законодательного процесса как особого организационно-процессуального вида деятельности Российского парламента и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

1. Среди источников законодательного процесса особое место занимает Конституция Российской Федерации 1993 года, которая впервые за всю историю российской государственности закрепила основы законотворчества:

а) устанавливает двухуровневую систему законодательства в Российской Федерации (статья 76);

б) предоставляет право субъектам Российской Федерации принимать законы по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по предметам ведения субъектов Российской Федерации (статья 76);

в) определяет в сфере законотворчества предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72);

г) закрепляет структуру законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, порядок их формирования и деятельности (статьи 94–108);

д) регулирует основополагающие стадии законодательного процесса в Российской Федерации (статьи 104–107);

е) выделяет отдельные законодательные процедуры, отличающиеся от общих правил законотворчества в Российской Федерации: порядок принятия федеральных конституционных законов (статья 108), процесс внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции Российской Федерации (статьи 134–137), внесение законопроектов о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и других проектов, предусматривающих расходование средств федерального бюджета (пункт 3 статьи 104).

Конституции (уставы) республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – это законы, которые являются важнейшими правовыми актами на территории регионов, обеспечивающими комплексное регулирование всех важных сторон статуса субъектов Российской Федерации. Анализ нормативных правовых актов Центрального Черноземья позволяет сделать вывод об огромной роли конституций (уставов) в формировании и развитии законодательного процесса. В них, как правило, закрепляются:

- юридические формы принятия законов субъектов Российской Федерации;
- принципы как основополагающие начала законотворчества;
- нормы, определяющие виды нормативных актов, в соответствии с которыми осуществляется законодательный процесс;
- правовые формы участия субъектов Российской Федерации в принятии федеральных законов.

В большинстве субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) нормы являются основными региональными источниками, на которых базируется дальнейшее строительство правовых установлений, масштабов, правил законотворчества регионов.

2. Основным источником права всегда являются законы, имеющие высшую юридическую силу. Однако в законодательном процессе назван-

ные нормативные акты занимают незначительное место и практически не регулируют процедуру принятия законов. Среди федеральных конституционных законов можно выделить Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», который закрепляет право принятия законов на референдуме, и Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», устанавливающий обязанность субъектов законодательной инициативы получать заключения по законопроектам, определенным в статье 104 Конституции Российской Федерации.

К федеральным законам можно отнести только один акт, определяющий основы законодательного процесса в регионах, – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». К сожалению, отсутствует единый нормативный акт, устанавливающий подробную процедуру принятия законов в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации.

Правовое регулирование законотворчества ведется только на уровне подзаконных правовых актов. Особое место среди них занимают регламенты, которые принимаются постановлениями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Регламенты – единые нормативные акты, в которых систематизированы нормы, устанавливающие порядок организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, а также процедуру принятия законов. Одной из особенностей является гибкость и динамичность названных актов. В них наиболее часто вносятся изменения и дополнения. Это очень важные процессуальные акты, поскольку содержат самое большое количество норм, регулирующих процедуру принятия законов. Однако с юридической точки зрения вызывает сомнение возможность нормативного закрепления названных процедур в подзаконных нор-

мативных актах. Законы – это акты, которые обладают высшей юридической силой, поэтому механизм их принятия также должен закрепляться в законах.

Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации не играют важной роли в законодательном процессе. Они или устанавливают взаимодействие субъектов в законотворческом процессе (Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 1996 г. № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе») или закрепляют правовой статус полномочного представителя в Парламенте России (постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 года № 94 «О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации»).

В современный период среди источников законодательного процесса следует выделить парламентские обычаи и парламентские прецеденты. Они сложились за двадцатилетний опыт деятельности Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и продолжают активно использоваться при принятии законов. Очень немногие из них нашли закрепление в правовых нормах и трансформировались в правовой обычай. Ярким примером может служить наличие практически во всех регламентах правила, что первое заседание законодательного органа открывает старейший депутат.

Парламентский обычай – неписанные правила поведения участников законодательного процесса, используемые при принятии законов. Эти правила многократно повторяются. Их основная цель – восполнение пробелов законодательства. К парламентским обычаям можно отнести правила законодательной техники, которые в обязательном порядке применяются при написании законодательных актов, однако они нигде не закреплены офи-

циально; голосование путем поднятой руки (при отсутствии электронной системы); голосование за отсутствующих членов фракции; единое голосование по законопроекту фракцией; направление законопроекта на предварительную экспертизу во фракцию «Единая Россия» и ряд других.

Парламентский прецедент – новая категория в юридической науке. Ее становление связано с развитием законодательного процесса как на федеральном, так и на региональном уровне. Рост законодательного массива вызвал появление определенных решений, которые стали обязательны при принятии последующих нормативных правовых актов. Так, федеральные полномочия передаются субъектам Российской Федерации не на основе договора, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации, а путем закрепления в законах процедуры передачи полномочий. В регионах распространенной является практика, когда законы имеют достаточно большое количество отсылочных норм, и их реализация связана с принятием дополнительных актов органами исполнительной власти. Еще одним примером могут послужить нормативные правовые акты, устанавливающие финансовые обязательства и имеющие обратную силу.

Еще одним из интересных источников законодательного процесса являются договоры. Федеративный договор от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» явился одним из первых документов, устанавливающих отдельные положения законодательного процесса в Российской Федерации. Он определил не только предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но и полномочия органов государственной власти по принятию законов. Впоследствии его нормы частично были закреплены в Конституции Российской Федерации, а затем в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (предста-

вительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вышеназванный Закон предусматривает еще один источник законодательного процесса – договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти. Однако на практике такие договоры практически не применяются.

Источники законодательного процесса постоянно совершенствуются, изменяются, дополняются. Однако среди них отсутствует единый нормативный акт, соединяющий все правила принятия законов как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Таким актом в сфере законотворчества может стать Законодательно-процессуальный кодекс, который в систематизированном виде будет содержать основную массу норм, устанавливающих правила принятия законов.

Мониторинг как неотъемлемая часть законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Мониторинг представляет собой комплексную и плановую деятельность, осуществляемую органами государственной власти субъектов Федерации в пределах своих полномочий по сбору, обобщению и анализу информации о практике применения действующих нормативных правовых актов для выявления соответствия достигаемых при их реализации результатов тем, которые планировались при их принятии, а также для устранения коррупциогенных факторов, пробелов и недостатков правового регулирования.

Именно с помощью мониторинга определяется степень урегулирования соответствующих общественных отношений, выявляются проблемы, коллизии и противоречия. Это обеспечивает не только научно обоснованный подход к принимаемым нормативным актам, но и согласованность системы законотворчества в целом.

В Российской Федерации мониторингом законодательства занимались с 2007 года (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, а также законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, где непосредственно рождается закон). Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменительной деятельности» обязанность по проведению мониторинга возложена на Министерство юстиции Российской Федерации.

Однако это не означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации отстранены от мониторинга своего законодательства, так как при его осуществлении выявляются тенденции и потребности правового регулирования. Например, в Воронежской области существовало большое количество законов, предоставляющих льготы отдельным категориям граждан. По результатам мониторинга в целях улучшения качества и повышения эффективности регулирования данных правоотношений все они были систематизированы в единый Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области». Если на момент принятия в 2005 году им предусматривалась 19 категорий граждан, то в настоящее время их количество возросло до 25.

В современный период почти все субъекты Российской Федерации имеют законы либо иные нормативные правовые акты, регулирующие мониторинг.

Основы проведения мониторинга применения нормативных правовых актов Воронежской области закреплены в Законе Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области».

В качестве задач проведения мониторинга применения нормативных правовых актов Воронежской области указанный Закон закрепляет:

- определение полноты урегулированности вопросов, отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- получение информации о тенденциях и потребностях правового регулирования определенного комплекса общественных отношений;
- определение эффективности действия правовых норм с целью совершенствования и систематизации нормативных правовых актов Воронежской области;
- формирование перспективных направлений нормотворческой деятельности органов государственной власти Воронежской области.

Основной целью мониторинга, согласно Закону, является совершенствование правовых механизмов повышения качества принимаемых органами государственной власти Воронежской области нормативных правовых актов Воронежской области.

Организация системы правового мониторинга в Воронежской области в целом способствует:

- повышению эффективности законодательного процесса;
- своевременной систематизации и актуализации законодательства Воронежской области;
- осуществлению комплексного анализа собственной деятельности Воронежской областной Думы по реализации своих нормотворческих и контрольных полномочий;
- разработке предложений по совершенствованию областного законодательства;
- созданию, использованию и хранению информации о состоянии нормативно-правового регулирования всех сфер общественных отношений в Воронежской области;

- отслеживанию востребованности закона и систематизации информации о результатах правоприменительной практики;
- получению информации о тенденциях развития системы законодательства Воронежской области.

Материалы мониторинга законодательства Воронежской области, выступая в качестве ориентира при планировании законотворческой деятельности, могут служить основанием для законодательной инициативы, для обращения в судебные и правоохранительные органы, а также являются исходным материалом для разработки новых нормативных правовых актов либо внесения соответствующих изменений в действующие акты.

II. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРИОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИИ И ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Россия имеет богатую историю народного представительства во властных органах, непростую, но, безусловно, важную для понимания роли и места представительной власти в современной отечественной политической системе.

Первыми государственными учреждениями, в которых представительное начало играло заметную роль, были совещания боярства, духовенства, представителей служилого класса и купечества, которые созывались царями с середины XVI по 70-е годы XVII в., получившие впоследствии название *Земских соборов*. Они являлись сословно-представительными учреждениями и не могли отражать интересы всего российского народа.

Определенным отголоском деятельности Земских соборов стала работа Уложенной комиссии – собрания депутатов всех сословий, земель и народностей России для выработки нового законодательного уложения. Манифестом Екатерины II от 14 декабря 1766 года представители разных сословий призывались «не только для того, чтобы от них выслушать нужды и недостатки каждого места, но допущены они быть имеют в комиссию, которой мы дадим Наказ, для заготовления проекта нового уложения к поднесению нам для конфирмации». Однако эта попытка оказалась безрезультатной.

При Александре I выдающийся государственный деятель М.М. Сперанский по поручению императора разработал предложения по созданию двухпалатного законосовещательного представительного органа, который должен был состоять из Государственной думы и Государственного совета.

Учрежденный в 1801 году Государственный совет стал в 1810 году высшим законосовещательным учреждением Российской империи. Все за-

конодательные акты перед утверждением императором должны были обязательно обсуждаться в Государственном совете.

Земская реформа 1864 года. Кризис феодально-крепостнического строя, развитие капиталистических отношений в России во второй половине XIX в. требовали преобразования всех сфер жизни общества. После проведения крестьянской реформы царское правительство было вынуждено осуществить и иные изменения, в том числе в системе местного самоуправления. В 1864 году было принято Положение о губернских и уездных земских учреждениях, согласно которому в Российской империи учреждался институт выборного и всесословного земского самоуправления.

Земство действовало на губернском и уездном уровнях посредством работы губернских и уездных земских собраний и земских управ.

И земские собрания, и земские управы избирались на три года.

В *земских собраниях* участвовали выборные гласные (исторические предшественники нынешних депутатов) и члены от правительства по должности. Эти собрания, под председательством губернского (уездного) предводителя дворянства, собирались ежегодно на короткий срок для руководства общими хозяйственными делами губернии (уезда).

Выборы гласных проходили по трем куриям: уездных землевладельцев, городских обществ и крестьян. Правом участия в выборах по первой курии пользовались владельцы не менее чем 200 дес. земли, владельцы промышленных, торговых предприятий или другого недвижимого имущества на сумму не менее 15 тыс. руб. или приносящего ежегодный доход не менее 6 тыс. руб., а также уполномоченные от землевладельцев, обществ и учреждений, владевших не менее 1/20 ценза первой курии. Избирателями городской курии были лица, имевшие купеческие свидетельства, владельцы предприятий или торговых заведений с годовым оборотом не ниже 6 тыс. руб., а также владельцы недвижимой собственности на сумму от 500 руб. (в небольших городах) до 3 тыс. руб. (в крупных городах). Выборы по крестьянской курии были многостепенными: сельские общества выбирали

представителей на волостные сходы, те – выборщиков, а последние – гласных в уездное земское собрание.

В уездных земских собраниях дворянами принадлежало 42 % всех мест, крестьянам – 38 %, купцам, промышленникам, ремесленникам и мелким торговцам – 20–25 %. В губернских собраниях процент гласных от дворян был значительно выше.

Гласные исполняли свои обязанности безвозмездно. Они собирались раз в год, обычно в конце осени или в начале зимы. Сессия собрания длилась около месяца. Заседания были ежедневными – с 10 часов пополудни и заканчивались иногда поздно вечером. Позже, с середины 80-х годов, заседания были разделены на утренние и вечерние. Собрание могло приступить к работе, если присутствовала хотя бы одна треть депутатов. Процедура принятия законодательных актов была отчасти схожа с нынешней: инициатором части «важнейших докладов и предложений» были управы, другой части, меньшей, – отдельные гласные. Законопроекты предварительно рассматривались земскими комиссиями, затем утверждались гласными на заседаниях собрания.

На земских собраниях избирались постоянно действовавшие исполнительные органы, непосредственно заведовавшие всеми делами земского хозяйства, – *земские управы*.

Управы состояли из председателя и двух членов, по решению земского собрания число членов могло быть увеличено до четырех, а по решению министра внутренних дел – до шести.

Председатели и члены управ могли не быть гласными, но обязательно должны были иметь избирательное право в этом земстве. Если они еще не были гласными, то получали право членства в соответствующих земских собраниях. Председатели и члены земских управ считались состоящими на государственной службе и носили мундир, их работа оплачивалась.

К концу 1870-х годов земства были введены в 34 губерниях Европейской России, в Бессарабии и в области Войска Донского (где в 1882 году ликвидированы). Позже земские органы появились на окраинах: в Ставропольской, Астраханской, Оренбургской губерниях. Многие национальные и другие районы Российской империи земств не имели. Закон о земстве в западных губерниях был принят лишь в 1911 году. К 1914 году земства существовали в 43 губерниях Европейской России.

Несмотря на то, что земская реформа проводилась не повсеместно и не одновременно, она способствовала развитию местной инициативы, хозяйства и культуры. За более чем полвека существования земского движения в России возникла развитая инфраструктура, особенно в провинциях. Была построена сеть дорог, связавших между собой отдаленные села. Почти в каждой деревне открылись школы, больницы или фельдшерские пункты.

Земство приобрело в обществе большое влияние, в том числе и политическое. Работая на местах, в провинции, земцы лучше многих видели недостатки и понимали пути их исправления. Съезды земских деятелей быстро стали оппозицией, требовали от правительства решительных, последовательных реформ общественного устройства страны. В то же время активизировалось и собственно революционное движение, и правительство, не увидев разницы между ними, своими руками сделало земство из легальной оппозиции нелегальной – был образован «Союз Освобождения», а затем Партия конституционных демократов (кадетов). Земское движение «наверху» стало легальной оппозицией и реальной властной силой; «внизу» прочно закрепило за собой позиции, поддерживающие эту силу. После Октябрьской революции 1917 года и установления Советской власти земские учреждения были ликвидированы.

Городская реформа 1870 года. Принятие в 1870 году Городового положения также являлось частью буржуазно-демократических реформ в России, предпринятых императором Александром II. Положение вводило

городские сословные «парламенты» – органы городского самоуправления: городское избирательное собрание, городскую думу и городскую управу во главе с городским головой.

Основной функцией избирательного собрания являлось избрание гласных в городскую думу раз в четыре года.

Выборы в городскую думу строились на основе имущественного ценза и ценза оседлости. Избирательным правом пользовались плательщики городских налогов и сборов. Рабочие, низшие служащие, кустари и многие другие к выборам не допускались.

Дума избиралась на четыре года, причём её членом мог стать каждый, кто имеет избирательные права, исключение – число нехристиан не должно было превышать 1/3 общего числа гласных. Во главе думы стоял городской голова.

Основными функциями думы являлись «назначение выборных должностных лиц и дела общественного устройства», «назначение содержания должностным лицам городского общественного управления и определение размера оного», «установление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов» и прочие. Расходы на содержание думы были в ведении губернатора. Заседания думы могли быть назначены «по усмотрению городского головы», по требованию губернатора или по желанию не менее одной пятой числа гласных.

Городская управа выбиралась городской думой на четыре года. Она непосредственно заведовала делами городского хозяйства и общественного правления, составляла городские сметы, взимала и управляла городскими сборами и др. О своей деятельности управа отчитывалась перед думой.

Управа могла посчитать незаконным решение думы, в таком случае в дело вмешивался губернатор.

Городские органы самоуправления, так же как и земские, находились под постоянным контролем со стороны администрации – органов министерства внутренних дел, губернаторов.

Несмотря на ограниченность прав земского и городского самоуправления, самодержавие стремилось увеличить в нём число гласных от дворян и поставить его под больший контроль администрации. В 80–90-е годы XIX века были приняты так называемые контрреформы, направленные на достижение указанной цели.

Реформа 1870 года послужила толчком к торгово-промышленному развитию городов, она закрепила систему органов городского общественного управления. Одним из результатов реформ Александра II являлось приобщение общества к гражданской жизни. Была положена основа для новой русской политической культуры.

Государственная Дума Российской империи (1906–1917 гг.).

Государственная Дума в царской России просуществовала около 12 лет, вплоть до падения самодержавия, имея четыре созыва. Общее число избранных депутатов Государственной Думы в разных созывах колебалось от 480 до 525 человек.

Во всех четырех созывах Государственной Думы преобладающее положение среди депутатов занимали представители трех социальных слоев – помещного дворянства, городской интеллигенции и крестьянства. Именно они принесли в Думу навыки общественных дискуссий. Дворянство имело, например, почти полувековой опыт работы в земстве. Интеллигенция использовала навыки, приобретенные в университетских аудиториях и судебных прениях. Крестьяне несли с собой в Думу многие демократические традиции общинного самоуправления. В целом работа Государственной Думы в России начала XX века являлась важным фактором политического развития, оказывающим воздействие на многие сферы общественной жизни.

Первая русская революция 1905 года вынудила пойти царское правительство на некоторые изменения государственного строя, направленные на стабилизацию политической обстановки в условиях многочисленных волнений и революционных выступлений.

Официально народное представительство в России было учреждено Манифестом от 6 августа 1905 года под давлением либерального крыла правительства С.Ю. Витте, который решил не накалять обстановку в России, дав понять подданным о своём намерении учесть общественную потребность в наличии представительного органа власти,

Об этом прямо говорилось в манифесте: «Ныне настало время, следуя благим начинаниям их, призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включая для сего в состав высших государственных учреждений особое законосовещательное установление, коему предоставляется разработка и обсуждение государственных доходов и расходов».

Как известно из манифеста, первоначально предполагался только законосовещательный характер нового органа. 23 апреля 1906 года Николай II утвердил «Свод основных государственных законов», который Дума вообще могла изменить только по инициативе самого царя. В этих законах, в частности, предусматривался целый ряд ограничений деятельности российского парламента.

Манифест 17 октября 1905 года существенно расширил полномочия Думы. Царь вынужден был считаться с подъемом революционных настроений в обществе. Новой основой законодательной компетенции Государственной Думы стал пункт 3 Манифеста 17 октября 1905 года, установивший, что ни один закон не мог вступить в силу без одобрения Государственной Думы.

Дума могла принимать предложенные ей правительством законы, а также утверждать государственный бюджет. В период между сессиями император мог единолично принимать законы, которые затем подлежали утверждению Думой во время сессий. Государственная Дума была нижней палатой парламента. Роль верхней палаты с 1906 года исполнял Государственный Совет, который должен был одобрять или отклонять законы, принятые Думой.

Порядок выборов в первую Думу определял закон о выборах, изданный 11 декабря 1905 года. **Первая Государственная Дума** избиралась на пять лет на основе цензового и сословного избирательного права, неравного и непрямого. Согласно закону учреждались четыре избирательные курии: землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая. По рабочей курии к выборам допускались лишь те пролетарии, которые были заняты на предприятиях, где работало не менее пятидесяти человек. В результате этого решения избирательного права лишались два миллиона рабочих.

Сами выборы не были всеобщими, равными и прямыми:

- исключались женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие, ряд национальных меньшинств;

- один выборщик приходился в землевладельческой курии на 2 тысячи избирателей, в городской – на 4 тысячи избирателей, в крестьянской – на 30 тысяч, в рабочей – на 90 тысяч;

- для рабочих и крестьян устанавливалась трех- и четырехступенная система выборов.

Император обладал правом роспуска Думы.

В Думу I созыва было избрано 499 депутатов (из них избрание 11 депутатов было аннулировано, 1 ушёл в отставку, 1 умер, 6 не успели приехать). В неё входили представители разных политических партий, из которых самые многочисленные – партия конституционных демократов – 176 депутатов и «Трудовой союз» – 102 депутата. Были образованы фракции: кадетов – 176 человек, октябристов – 16, трудовиков (члены «Трудового союза») – 96, социал-демократов (меньшевики) – 18; автономисты – 70 человек (представители национальных окраин, выступающие за автономии этих территорий, и их сторонники), прогрессисты – 12 (фракция образована беспартийными кандидатами с либеральными, близкими к кадетам, взглядами). Независимых кандидатов насчитывалось 100 человек, в это число входили и эсэры, которые не стали официально образовывать фракцию в связи с бойкотом выборов их партией.

Председателем Думы был избран кадет С.А. Муромцев, профессор Московского университета, выдающийся русский юрист, публицист и политический деятель.

Дума I созыва просуществовала 72 дня и провела одну сессию. С самого начала своей деятельности депутаты продемонстрировали, что представительное учреждение народа России, даже избранное на основе недемократического избирательного закона, не будет мириться с произволом и авторитаризмом исполнительной власти. Эта черта проявилась с первых дней работы российского парламента. В ответ на «тронную речь» царя 5 мая 1906 года Дума приняла адрес, в котором потребовала амнистии политическим заключенным, реального осуществления политических свобод, всеобщего равенства, ликвидации казенных, удельных и монастырских земель и т.д.

Через восемь дней председатель Совета министров И.Л. Горемыкин решительно отверг все требования Думы, которая в свою очередь провела резолюцию о полном недоверии правительству и потребовала его отставки. Министры объявили Думе бойкот и демонстративно внесли в Государственную Думу свой первый законопроект – об ассигновании 40 029 рублей 49 копеек на постройку пальмовой оранжереи и сооружение прачечной при Юрьевском университете. Дума ответила градом запросов. Вообще за 72 дня своего существования первая Дума приняла 391 запрос о незаконных действиях правительства и была распущена царем.

8 июля 1906 года царское правительство под предлогом, что Дума не только не успокаивает народ, но ещё более разжигает смуту, распустило её.

Государственная Дума II созыва работала с февраля по июнь 1907 года (также одну сессию). По своему составу она была в целом «левее» первой, так как в выборах участвовали социал-демократы и эсеры, хотя по замыслу царедворцев должна была стать более «правой».

Всего во вторую Думу было избрано 518 депутатов: социал-демократов – 65, эсеров – 37, народных социалистов – 16, трудовиков –

104, кадетов – 98 (почти вдвое меньше, чем в первой Думе), правых и октябристов – 54, автономистов – 76, беспартийных – 50, казачья группа насчитывала 17 депутатов, партия демократических реформ представлена одним депутатом. Председателем был избран правый кадет Ф.А. Головин.

Государственная Дума продолжила борьбу за влияние на деятельность правительства, что вело к многочисленным конфликтам и стало одной из причин краткого периода её деятельности. В целом II Дума оказалась ещё более радикально настроена, чем её предшественница. Руководствуясь нормами статей 5 и 6 Положения об утверждении Государственной Думы от 20 февраля 1906 года, депутаты образовали отделы и комиссии для предварительной подготовки дел, подлежащих рассмотрению в Думе. Созданные комиссии приступили к разработке многочисленных законопроектов. Основным оставался аграрный вопрос, по которому каждая фракция представила свой проект. Во второй Государственной Думе 20 марта 1907 года впервые прошло обсуждение записи государственных доходов и расходов (бюджета страны).

В целом законодательная деятельность второй Думы в течение 102 дней, как и в случае с первой Государственной Думой, носила следы политической конфронтации с властью.

В парламент было внесено 287 правительственных законопроектов (в том числе бюджет на 1907 год, ответственности чиновников, аграрной реформе и др.). Дума одобрила только 20 законопроектов. Из них лишь 3 получили силу закона (об установлении контингента новобранцев и два проекта помощи пострадавшим от неурожая).

Примечательно, что большинство заседаний первой Думы и второй Думы было посвящено процедурным проблемам. Это стало формой борьбы депутатов с правительством в ходе обсуждения законопроектов, которые, по мнению правительства, Дума не имела права обсуждать. Правительство, подчинённое только царю, не желало считаться с Думой, а Дума в качестве «народной избранницы» не хотела подчиняться такому положе-

нию вещей и стремилась тем или иным способом добиться своих целей. В конечном итоге, противостояние Думы и правительства стало одной из причин того, что 3 июня 1907 года самодержавие произвело государственный переворот, изменив закон о выборах и распустив вторую Думу.

Основным предметом дебатов в Думе весной 1907 года стал вопрос о принятии чрезвычайных мер против революционеров. Дума 17 мая 1907 года проголосовала против «незаконных действий» полиции. Такое неповиновение не устраивало правительство. Аппаратом министерства внутренних дел втайне от Думы был подготовлен проект нового избирательного закона. 1 июня 1907 года премьер-министр П.А. Столыпин обвинил пятьдесят пять депутатов в заговоре против царской семьи. На основании этого Николай II 3 июня 1907 года объявил о роспуске II Думы и изменении избирательного закона. Это событие вошло в историю как «третье-июньский переворот».

Государственная Дума III созыва. Государственная Дума III созыва, единственная из четырех, проработала весь положенный по закону о выборах в Думу пятилетний срок – с ноября 1907 года по июнь 1912 года. Состоялось пять сессий.

По новому законодательству круг избирателей значительно сузился: две трети выборщиков в Думу представляли прямо или косвенно интересы помещиков и буржуазии.

Дума состояла из 446 депутатов, которые избирались персонально, а не по партийным спискам, и имели право свободно переходить из одной фракции в другую, а также составлять новые фракции любой численности. В третьей Думе было 50 крайне «правых» депутатов, умеренно «правых» и националистов – 97. Появились группы: мусульманская – 8 депутатов, литовско-белорусская – 7 депутатов и польская – 11 депутатов.

Деятельностью Думы руководили Председатель и два его Товарища, выбираемые на год. В отсутствие Председателя заседания вели Товарищи. Первым Председателем III Думы был «октябрист» Н.А. Хомяков, в марте

1910 года его сменил крупный купец и промышленник «октябрист» А.И. Гучков, а в 1911 году – М.В. Родзянко.

Председатель Думы, его Товарищи, Секретарь Думы и его старший Товарищ образовывали Совецание Думы, полномочия которого были ограничены хозяйственными вопросами и управлением кадрами Думы.

Законопроекты вносились в Думу министрами, либо Государственным Советом, либо собственными комиссиями Думы. Законопроекты, принятые Думой, передавались в Государственный Совет. Если он также принимал законопроект, последний передавался на утверждение императором, после чего он превращался в закон. Совет мог также либо отклонить законопроект, либо передать его в совместную согласительную комиссию. Если комиссия вырабатывала новый вариант законопроекта, вся процедура его принятия повторялась еще раз с самого начала. Законопроекты, разработанные Думой или Государственным Советом и не утвержденные царем, могли приниматься повторно только в следующей сессии. Законопроекты, отклоненные Думой или Советом, могли вноситься в Думу вторично в любое время.

Основные законы давали Думе право законодательной инициативы, однако негласное правило, установленное правительством, состояло в том, что ни один хоть немного оппозиционный закон, принятый Думой по собственной инициативе, не будет утвержден царем. Депутаты Думы внесли 202 законодательных предположения, но только 36 из них стало законами; они были либо переданы в комиссии «в качестве материала», либо дело окончилось постановлением, которым Дума просила профильное министерство принять на себя выработку законопроекта на основании данного предположения.

Несмотря на свое долгожительство, третья Дума с первых же месяцев образования не выходила из кризисов. Острые конфликты возникали по разным поводам: по вопросам реформирования армии, по крестьянскому вопросу, по вопросу об отношении к «национальным окраинам», а так-

же из-за личных амбиций, раздиравших депутатский корпус. Но и в этих крайне трудных условиях оппозиционно настроенные депутаты находили способы высказывать свое мнение и критиковать самодержавный строй перед лицом всей России. С этой целью депутат широко использовали систему запросов. На всякое чрезвычайное происшествие депутаты, собрав определенное количество подписей, могли подать интерпелляцию, то есть требование к правительству отчитаться о своих действиях. Запросы предлагались на обсуждение их инициаторами, после чего они должны были быть приняты общим собранием.

Министры были обязаны объясняться лично, в крайних случаях присылая своих товарищей. Ни запросы, ни объяснения министров по запросам не вызывали никаких юридических последствий, но были очень важны для парламентариев. Это был единственный способ заставить министров, нахождение которых в должности не зависело от Думы, почувствовать себя ответственными перед парламентской властью. Принятие предлагаемых запросов общим собранием, вынесение так называемых «формул перехода» по окончании обсуждения часто превращались в самые горячие моменты деятельности Думы.

Чаще всего запросы производила левая оппозиция. Из 157 заявлений о запросах 46 сделали социал-демократы. Члены правительства давали в Думе объяснения 54 раза (чуть чаще, чем раз в месяц). Правительство действовало по ситуации: когда было понятно, что отвечать, объяснения давались немедленно; в противном случае, объяснения откладывались на годы; по 60 запросам Дума не дождалась ответов.

Не чувствуя ответственности перед Думой, министры порой отвечали депутатам с необычайной безответственностью. Так, на запрос о Ленском расстреле 4 апреля 1912 года, во время которого, по официальным данным, были убиты 202, ранены 170 человек, министр внутренних дел А. Макаров ответил: «Так было, и так будет впредь!». Благодаря гласности в

работе Думы такие ответы становились известными всей стране и соответственно оценивались общественностью.

Именно начиная с Государственной Думы III созыва можно говорить о ней как о действенном органе законодательной власти. За пять лет своей работы III Дума одобрила более 2 тысяч законопроектов, в том числе такие важные, как закон 14 июня 1910 года о крестьянском землевладении, ставший законодательной базой для столыпинской реформы, закон 15 июня 1912 года о местном суде, закон 23 июня 1912 года о страховании рабочих. Вошел в нормальные рамки бюджетный процесс. Министры научились, отстаивая свои бюджетные притязания, находить общий язык с Думой. Государственная Дума, как правило, шла навстречу правительству в ассигнованиях на нужды обороны. Постепенно сложились определенные традиции как работы «первого российского парламента», так и взаимодействия с ним правительства.

Государственная Дума IV созыва функционировала с 15 ноября 1912 по 25 февраля 1917 года, официально была распущена 6 октября 1917 года. Формально были проведены пять сессий.

Было избрано 442 депутата. В четвертой Государственной Думе сохранились правооктябристское и октябристско-кадетское большинство, задававшие тон и в предыдущей Думе. Председателем весь период работы Думы был «октябрист» М.В. Родзянко.

Деятельность Думы проходила в условиях Первой мировой войны и революционного кризиса, завершившегося свержением царизма.

Правительство нагружало Думу множеством незначительных законопроектов. В период первых двух сессий (1912–1914 гг.) было внесено свыше двух тысяч мелких законопроектов; в то же время широко практиковалось внедумское законодательство. Преобладавшее в Государственной Думе октябристско-кадетское большинство проявило себя в ряде оппозиционных правительству голосований, в попытках проявить законодательную инициативу. Однако законодательные инициативы октябристов и ка-

детов застревали в думских комиссиях или проваливались Государственным Советом.

С началом Первой мировой войны думские заседания проходили нерегулярно. 26 июля 1914 года состоялась однодневная чрезвычайная сессия, на которой депутаты проголосовали за военные кредиты. Социал-демократическая фракция выступила против предоставления военных кредитов. Очередная третья сессия была созвана 27 января 1915 года для принятия бюджета. Поражения русских войск весной и летом 1915 года, кризис государственной власти вызвали рост оппозиционных настроений в Думе. 19 июля 1915 года открылась четвертая сессия. Лишь крайние правые депутаты полностью поддерживали правительство. Большинство фракций Государственной Думы и часть фракций Государственного Совета выступили с критикой правительства, потребовали создания правительственного кабинета, пользующегося «доверием страны». Переговоры между думскими фракциями привели к подписанию 22 августа формального соглашения о создании Прогрессивного блока (236 депутатов). Вне блока остались правые и националисты. Трудовики и меньшевики, хотя не входили в блок, но фактически поддерживали его. Создание Прогрессивного блока означало появление в Думе большинства, оппозиционного правительству. Программа Прогрессивного блока предусматривала создание «правительства доверия», частичную амнистию за политические и религиозные преступления, отмену некоторых ограничений в правах национальных меньшинств, восстановление деятельности профсоюзов. Создание «правительства доверия», состав которого фактически должен был согласовываться с Государственной Думой, означало ограничение властных полномочий императора Николая II, что было для него неприемлемо.

3 сентября 1915 года Государственная Дума была распущена на каникулы и возобновила свои заседания 9 февраля 1916 года.

Открывшаяся 1 ноября 1916 года пятая сессия Думы начала свою работу с обсуждения общего положения в стране. Прогрессивный блок тре-

бовал отставки председателя совета министров Б.В. Штюрмера, которого обвиняли в германофильстве. 10 ноября Штюрмер вышел в отставку. Новый глава правительства А.Ф. Трепов предложил депутатам рассмотреть несколько частных законопроектов. В ответ Дума выразила недоверие правительству. Впоследствии к ней присоединился и Государственный Совет, что свидетельствовало о политической изоляции царя и его правительства. 16 декабря 1916 года Государственная Дума была распущена.

В день возобновления ее заседаний, 14 февраля 1917 года, представители думских партий организовали демонстрации к Таврическому дворцу под лозунгом доверия Государственной Думе. Демонстрации и забастовки дестабилизировали ситуацию в Петрограде и приняли революционный характер. Указом 25 февраля 1917 года заседания Государственной Думы были прерваны. Больше Дума не собиралась, но формально продолжала существовать и оказывать влияние на развитие событий. 27 февраля, в разгар Февральской революции, был создан Временный комитет Государственной Думы, который 2 марта после переговоров с Исполнительным комитетом Петроградского совета сформировал Временное правительство. В последующий период деятельность Государственной Думы проходила под видом «частных совещаний» ее депутатов. В целом думцы выступали против власти Советов.

Отречение от престола Николая II, а затем и великого князя Михаила и образование Временного правительства привело к фактическому прекращению деятельности Думы. Официально она была распущена 6 октября 1917 года в связи с провозглашением России республикой и началом выборов в Учредительное собрание. 18 декабря 1917 года декретом Совета народных комиссаров были упразднены канцелярии Государственной Думы и ее Временный комитет. Новая революционная власть считала излишним опираться на авторитет дореволюционного представительного учреждения. Эпоха парламентаризма уходила в прошлое, начинался период революции и гражданской войны.

Высшие представительные органы государственной власти в СССР и РСФСР (РФ)

Всероссийский съезд Советов. После роспуска Учредительного Собрания единственным высшим органом власти в стране стал Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. Параллельно с ним существовала система Советов крестьянских депутатов. В ноябре 1917 года состоялся Чрезвычайный Всероссийский съезд Советов крестьянских депутатов, принявший решение об объединении с Советами рабочих и солдатских депутатов. Окончательное объединение Советов произошло в январе 1918 года на III Всероссийском съезде Советов.

Всероссийский съезд Советов согласно Конституции РСФСР 1918 года объявлялся высшей властью в РСФСР. Он формировался из депутатов от нижестоящих представительных органов, от городских Советов из расчета 1 депутат на 25 тыс. избирателей, и от губернских съездов Советов из расчета 1 депутат на 125 тыс. жителей (ст. 25 Конституции РСФСР 1918 года). Всероссийский съезд Советов созывался не реже двух раз в год (статья 26 Конституции РСФСР 1918 года).

На III съезде была принята Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа, согласно которой Россия провозглашалась Республикой Советов и подчеркивалось всевластие Советов в центре и на местах. Съезд принял также постановление «О федеральных учреждениях Российской Республики», в котором закреплялась система органов федеральной власти: Российский съезд Советов, ВЦИК, Совет Народных Комиссаров (СНК).

Система Советов народных депутатов состояла из Советов семи уровней: Верховные Советы союзных республик (15); Верховные Советы автономных республик (20); более 52 тыс. местных Советов, в том числе: 6 – краевых, 123 – областных, 8 Советов автономных областей, 10 Советов автономных округов; 31113 районных Советов, 2137 городских Советов, 645 районных в городах, 3823 поселковых и сельских Советов народных депутатов. Причем все Советы, начиная от Верховного Совета до местных Со-

ветов, были органами государственной власти. Взаимоотношения Советов всех уровней были построены на основе принципа демократического централизма.

Вторым по значимости органом в системе высшей представительной власти в РСФСР Конституция 1918 года называла *Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК)*.

ВЦИК избирался Всероссийским съездом Советов. В его составе должно было быть «не свыше 200 человек» (статья 28 Конституции). Он также объявлялся высшей властью, но в период между съездами (статья 30 Конституции 1918 года). Характеризуя место ВЦИК в системе организации государственной власти, Конституция РСФСР устанавливала, что ВЦИК – это высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган РСФСР (статья 31). Согласно Конституции 1918 года ВЦИК был «всецело ответственен перед Всероссийским съездом Советов» (статья 29 Конституции РСФСР).

В соответствии со статьей 49 Конституции РСФСР Съезду и ВЦИКу принадлежало ведение «всех вопросов общегосударственного значения», в том числе: утверждение, изменение и дополнение Конституции РСФСР, утверждение бюджета РСФСР, общегосударственное законодательство, судоустройство и судопроизводство, гражданское и уголовное законодательство.

ВЦИК мог решать вопросы общегосударственного значения (кроме вопросов основных начал Конституции и ратификации мирных договоров) лишь при невозможности созыва Всероссийского съезда Советов (то есть в период между Съездами), тем самым подтверждался приоритет последнего.

В мае 1925 года на XII Всероссийском съезде Советов был утвержден измененный текст Конституции РСФСР, согласно которому РСФСР входила в состав Союза ССР и провозглашалась социалистическим государством рабочих и крестьян, строящимся на основе федерации нацио-

нальных советских республик, где вся власть принадлежала Советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов.

Высшими органами государственной власти в пределах территории каждой автономной республики, входящей в состав РСФСР, являлись съезды Советов республик, а в период между съездами – избираемые ими центральные исполнительные комитеты, права которых определялись конституциями автономных республик. Высшей властью в краях, областях, губерниях, округах, уездах, районах и волостях также являлись съезды Советов. В них принимали участие представители всех Советов, находящихся на территории данной административной единицы. При этом по-прежнему явное предпочтение в представительстве на этих съездах отдавалось городскому населению, а с учетом существовавших ограничений на участие в выборах по классовому признаку или трудовому цензу – городскому пролетариату.

Верховный Совет РСФСР. Новая Конституция РСФСР была принята на XVII чрезвычайном Всероссийском съезде Советов 21 января 1937 года. Высшим органом государственной власти РСФСР являлся однопалатный Верховный Совет РСФСР, который избирался гражданами по избирательным округам сроком на четыре года по норме: один депутат на 150 тысяч населения.

К Верховному Совету переходили все государственные полномочия Всероссийского съезда Советов рабочих и крестьянских депутатов. Верховный совет избирался на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании гражданами старше 18 лет, без различия пола, религии и национальности, сроком на четыре года (а с 1978 года – сроком на пять лет). Первые выборы в Верховный Совет и советы депутатов трудящихся прошли 26 июня 1938 года. Всего было 11 выборных созывов Верховного Совета, во всех из них преобладали коммунисты.

Работой Верховного Совета руководил Президиум, который заново избирался в начале работы Совета каждого созыва.

Верховный Совет РСФСР объявлялся единственным законодательным органом РСФСР. Законы принимались на сессиях, которые созывались дважды в год. Очередные сессии созывались Президиумом Верховного Совета, внеочередные сессии – Президиумом или по требованию 1/3 депутатов Верховного Совета.

Конституция СССР 1977 года и Конституция РСФСР 1978 года внесли ряд важных изменений в построение высших уровней представительной системы в РСФСР.

Впервые численность высшего представительного органа устанавливалась в твердой цифре – Верховный Совет РСФСР состоял из 975 депутатов, избираемых по избирательным округам с равной численностью населения.

Верховный Совет РСФСР избирал Президента Верховного Совета РСФСР и восемь его заместителей, которые руководили заседаниями Верховного Совета РСФСР и ведали его внутренним распорядком.

Срок полномочий Верховного Совета РСФСР удлинился на один год и составил 5 лет.

Верховный Совет РСФСР был правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и Конституцией РСФСР к ведению РСФСР. К исключительному ведению Верховного Совета РСФСР в законодательной сфере относилось принятие Конституции РСФСР, внесение в нее изменений.

Верховный Совет РСФСР осуществлял текущую законодательную деятельность; законы РСФСР, постановления и иные акты Верховного Совета РСФСР принимались большинством от общего числа депутатов Верховного Совета РСФСР и публиковались за подписями Президента и Секретаря Президиума Верховного Совета.

Вторым органом в системе высших органов государственной власти являлся Президиум Верховного Совета РСФСР.

Президиум избирался Верховным Советом РСФСР из числа депутатов в составе Председателя Президиума Верховного Совета, семнадцати заместителей Председателя (в число которых входили заместители Председателя – по одному от каждой автономной республики), Секретаря Президиума и двадцати членов Президиума Верховного Совета РСФСР.

В Конституции РСФСР 1978 года закреплялась процедура так называемых «всенародных обсуждений законопроектов». Согласно части 3 статьи 109 проекты законов РСФСР и другие важные вопросы государственной жизни республики могли быть вынесены на народное обсуждение решением Верховного Совета РСФСР либо Президиума Верховного Совета РСФСР.

Съезд народных депутатов РСФСР. Радикальные изменения законодательства и практики организации Советов, в том числе на высшем уровне организации этих представительных органов, начались в период, вошедший в отечественную историю как «перестройка» (1985–1991 гг.).

1 декабря 1988 года в СССР, а 27 октября 1989 года – в РСФСР были приняты законы об изменениях действовавших тогда Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года. Эти законы предусматривали радикальные новеллы принципов избрания Советов и системы их организации, а также режим их функционирования. В частности, в советскую организацию возвратились Съезды Советов народных депутатов СССР (РСФСР). Они избирались гражданами СССР (РСФСР) на основе прямых, всеобщих и равных выборов, тайным голосованием сроком на 5 лет.

Съезд народных депутатов РСФСР как высший орган государственной власти был правомочен принимать к своему рассмотрению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР, а также обладал широким перечнем полномочий, составлявших сферу его исключительного ведения.

Съезд народных депутатов РСФСР состоял из 1 068 депутатов: 900 депутатов избирались от территориальных избирательных округов; 168 депутатов – от национально-территориальных избирательных округов по нормам: 4 депутата – от каждой автономной республики, 2 депутата – от

каждой автономной области, один депутат – от каждого автономного округа и 84 депутата – от краев, областей (исключая автономные образования), городов Москвы и Ленинграда (в последующем – Санкт-Петербурга).

Верховный Совет РСФСР стал в РСФСР вторым (после Съезда народных депутатов РСФСР) высшим органом государственной власти РСФСР. Верховный Совет РСФСР был переведен с сессионной формы работы, исчерпываемой несколькими днями заседаний в год, в режим постоянно действующего законодательного, распорядительного и контрольного органа государственной власти, работающего круглый год с непродолжительными перерывами на зимние и летние каникулы.

Верховный Совет РСФСР впервые был поделен на две палаты: Совет Республики и Совет Национальностей, то есть была сформирована Палата, обеспечивающая специальное представительство от субъектов Федерации. Раньше это было характерно только для Верховного Совета СССР. Изменилась процедура избрания высшего представительного органа России. И Верховный Совет СССР, и Верховный Совет РСФСР стали избираться не прямыми выборами (как в «доперестроечный» период), а многостепенными, т.е. соответствующим Съездом народных депутатов РСФСР из числа депутатов Съезда. При этом Совет Республики в РСФСР избирался из числа депутатов Съезда РСФСР, избранных от территориальных избирательных округов, а Совет Национальностей – из числа депутатов Съезда от национально-территориальных избирательных округов РСФСР по нормам: 3 депутата от каждой автономной республики, один депутат от каждой автономной области и каждого автономного округа и, в общей совокупности, 63 депутата от краев, областей, городов Москвы и Ленинграда вместе взятых.

Президиум Верховного Совета РСФСР становится вспомогательным рабочим органом Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. Из-под контроля Президиума был выведен Совет Министров РСФСР, установлена его ответственность перед Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР и подотчетность им.

Съезд народных депутатов Российской Федерации (РСФСР) – высший орган государственной власти РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1989 – сентябрь 1993 гг.) – оказался очень громоздким. Причиной тому был его многочисленный состав (1 068 депутатов).

4 октября 1993 года деятельность Верховного Совета и Съезда была прекращена в результате штурма Дома советов. Действующей Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, Верховный Совет и Съезд были упразднены, а полномочия нового двухпалатного парламента существенно сокращены по сравнению с полномочиями Верховного Совета.

Федеральное Собрание Российской Федерации. Конституция Российской Федерации 1993 года учредила Федеральное Собрание Российской Федерации как высший представительный и законодательный орган страны. Изменить положение парламента в системе органов государственной власти можно только через сложный порядок изменения самой Конституции Российской Федерации.

Функции и полномочия Федерального Собрания распределены между двумя палатами – Государственной Думой (нижняя палата) и Советом Федерации (верхняя палата).

Состав палат, как и принципы их комплектования, различен. Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Государственная Дума избирается на конституционно установленный срок – 5 лет

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, число которых составляет не более 10 % от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы.

Порядок формирования Совета Федерации, так и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральными законами.

Федеральное Собрание основывается на принципиально новом понимании народного представительства по сравнению с тем, которое определяло положение представительных органов прежде. Законодательные органы теперь не образуют единую вертикаль подчиняющихся снизу вверх всех Советов, хотя Федеральное Собрание занимает высшее положение как орган федеральной законодательной власти. Федеральное Собрание отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Если по прежней российской Конституции парламент характеризовался как законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти, то теперь это только представительный и законодательный орган, не обладающий функцией прямого контроля за исполнительной властью.

Как представительный орган Федеральное Собрание вправе выступать от имени всего народа даже тогда, когда воля парламента опирается лишь на большинство, а не на всех депутатов. Это право не является исключительным, то есть принадлежащим только парламенту, поскольку им наделен и Президент Российской Федерации, также избираемый путем всеобщих демократических выборов. Однако представительность Федерального Собрания более широка и разнообразна, поскольку она позволяет выявить не только общие, но и региональные интересы многонационального народа Российской Федерации, а также весь спектр партийно-политических интересов граждан.

Как высший законодательный орган Федеральное Собрание обладает исключительным правом принимать законы – правовые акты высшей юридической силы, и не может быть никакого другого органа государственной

власти, который бы обладал аналогичным правом. В этом состоит всеисилие парламента, то есть возможность в пределах своей компетенции решающим образом влиять на внутреннюю и внешнюю политику государства путем принятия законов.

Самостоятельность и независимость законодательной власти также вырастают из принципов суверенитета народа и разделения властей. Эта власть образуется на основе прямого волеизъявления народа, а потому в процессе своей деятельности законодательный орган не зависит от Президента и судебной власти, хотя и тесно с ними взаимодействует. Президент Российской Федерации является участником законодательного процесса, обладает правом вето, а Конституционный Суд Российской Федерации вправе объявить любой закон – полностью или частично – неконституционным, т.е. утратившим юридическую силу. Поэтому законодательная власть действует не сама по себе, а в определенной конституционной системе, равновесие которой достигается взаимными противовесами трех основных властей. Более того, Президент Российской Федерации вправе распустить одну из палат Федерального Собрания (Государственную Думу) при наличии указанных в Конституции Российской Федерации оснований и тем самым прекратить деятельность Федерального Собрания в целом. Но и Федеральное Собрание, в свою очередь, имеет конституционные рычаги воздействия на Президента Российской Федерации и на формирование судебных органов. Такая взаимная сбалансированность полномочий помогает поддерживать конституционный правопорядок и реально обеспечивает Федеральному Собранию его высокий конституционно-правовой статус.

Из истории Воронежского парламентаризма

Земские учреждения в Воронежской губернии были открыты в 1865 году. Этот процесс был строго регламентирован «Правилами порядка приведения в действие земского положения». Согласно этому документу под-

готовительные действия для открытия земских учреждений были возложены по каждому уезду на особые земские комиссии. Во главе этих комиссий был поставлен временный губернский комитет, а главная руководящая роль принадлежала губернатору.

Губернское собрание могло быть открыто только после того, как состоялись уездные земские собрания и выборы управ. Заседания уездных земских собраний повсеместно по Воронежской губернии были начаты 15 сентября 1865 года. Согласно закону гласные были приведены к присяге, после чего была произведена проверка их прав. Случаи оспаривания прав гласных оказались редки. В Воронежском уезде из числа гласных был исключен по собственному заявлению землевладелец, продавший после выбора часть земли и утративший поэтому ценз. В основу выборов земских гласных был положен имущественный ценз, преимущественно – земля. Отсюда и название – земство.

Открытие **Воронежского губернского земского собрания** по распоряжению Министра внутренних дел последовало 1 декабря 1865 года, спустя два с лишним месяца после открытия уездных земских учреждений. Первым председателем Воронежского губернского собрания стал предводитель дворянства, крупный землевладелец **А.Н. Сомов**.

Первые земские собрания: избирались по каждому уезду на три года. По первоначальной ведомости в земское собрание было избрано 89 губерnskих гласных. Число уездных гласных – 252 человека. Основную часть депутатов составляли представители землевладельцев. Собиралось губернское собрание ежегодно. Ведало хозяйственными делами, содержанием земских школ, больниц, строительством дорог, развитием местной промышленности, торговли и культуры. Утверждали раскладку земских повинностей, отчёты земских управ, ходатайства перед правительством. Действовало губернское собрание под контролем властей. Министерство внутренних дел и губернатор имели право отменять решения земства.

Всего в течение четверти века в Воронежской губернии состоялось 460 земских собраний: 39 из них – губернские, 421 – уездные, 323 – очередные, 137 – чрезвычайные. Экстренные заседания назначались для решения какого-либо одного – специального – вопроса: помощь земству правительству (например, русско-турецкая война); выборы мировых судей; займы уездным земствам, довыборы членов собраний взамен выбывших и т.д.

Уже на первых заседаниях губернское земство избрало для проверки земской отчётности ревизионную комиссию, возложив на неё проверку отчётности за 15 дней до созыва гласных. Позже в разные годы существовали комиссии: сметная, бюджетная, дорожная, оценочная, для обсуждения Устава, для обсуждения вопросов об урегулировании отношений городов к земству, медицинская, по народному образованию, по вопросу о мерах по искоренению нищих, по вопросу о возведении на селе построек после пожаров, по вопросу о страховании от падежей скота, для рассмотрения правил пенсионной кассы и т.д. Некоторые из них имели статус постоянных, например, ревизионная, сметная, медицинская. Другие – статус особых, т.е. временных.

Нельзя не назвать имена хотя бы некоторых видных губернских парламентариев.

Николай Федорович Бунаков (1837–1904) – известный педагог, преподаватель военной гимназии в Воронеже, основатель образцовой начальной школы и народного театра. Губернский гласный. Руководил съездами учителей, занимался также статистическими исследованиями.

Иван Алексеевич Лисаневич (1840–1915) – бессменный губернский земский гласный, начиная с самого введения в действие земских учреждений. В течение 21 года (с 1872 г. по 1893 г.) был председателем губернской земской управы. Благодаря его усилиям при Воронежской мужской гимназии были открыты педагогические курсы, позже преобразованные в Воронежскую учительскую семинарию – предшественницу нынешнего педагогического университета. По его инициативе при Губернской

земской управе было создано статистическое отделение – прообраз нынешней статистической службы. И.А. Лисаневич выполнял обязанности члена Государственного Совета до конца своей жизни, т.е. до августа 1915 года.

Александр Григорьевич Хрущов (1872–1932). Неутомимый и продуктивный деятель местного земства. Земский врач. Позже – председатель Землянской уездной земской управы. В 1906 году был избран членом I-й Государственной Думы от Воронежской губернии.

Андрей Иванович Шингарёв (1869–1918). Земский врач, преподаватель коммерческих курсов, яркий политический деятель, Избирался членом II-IV Государственных Дум, входил в руководство партии кадетов, а после Февральской революции являлся Министром земледелия Временного правительства первого и Министром финансов второго созывов. Он был расстрелян матросами-анархистами.

За более чем полувековой период деятельности губернского собрания депутатами стали почти полтысячи самых достойных граждан Воронежской губернии. За этот период времени выборы в губернское земское собрание проходили 17 раз.

На последнем чрезвычайном заседании Воронежского губернского земского собрания, которое состоялось в январе 1918 года, был избран новый состав губернского земского собрания. Возглавил последний депутатский губернский корпус профессор Воронежского сельскохозяйственного института, преподаватель ВГУ, учёный с мировым именем, ботаник-эколог **Борис Александрович Келлер (1874–1945).**

В марте 1918 года Воронежское земское губернское собрание прекратило своё существование.

После Февральской революции 1917 года в стране стала быстро расти сеть Советов рабочих, солдатских, крестьянских депутатов.

Воронежская областная Дума

22 октября 1993 года Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписал Указ № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». В нём, в частности, говорилось:

«В целях укрепления основ народовластия и обеспечения поэтапной конституционной реформы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации постановляю:

1. Утвердить прилагаемое Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

2. Установить, что Закон Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» и другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу.

3. Провести выборы в представительные (законодательные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации в период с декабря 1993 года по март 1994 года.

4. Рекомендовать республикам в составе Российской Федерации осуществить реформу органов государственной власти с учётом положений настоящего Указа.

5. Указ Президента Российской Федерации «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» внести на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации».

6 января 1994 года глава администрации Воронежской области А.Я. Ковалёв подписал два постановления: № 20 – «Об утверждении Вре-

менного положения «О системе представительных органов государственной власти Воронежской области» и № 21 – «Об утверждении Положения «О выборах в Воронежскую областную Думу».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 года № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в Российской Федерации» выборы депутатов Воронежской областной Думы I созыва состоялись 27 марта 1994 года.

Воронежская областная Дума I созыва (1994–1997 гг.)

Выборы проводились по 45 избирательным округам. Всего было зарегистрировано 306 кандидатов. Избрано было 36 депутатов. Среди них 19 руководителей органов исполнительной власти, 5 руководителей хозяйств различных форм собственности, один фермер. Возраст депутатов – от 32 до 56 лет. Первое заседание Воронежской областной Думы I созыва состоялось 14–15 апреля 1994 года.

Шабанов Иван Михайлович – председатель Воронежской областной Думы I созыва.

Воронежская областная Дума II созыва (1997–2001 гг.)

Первое заседание Воронежской областной Думы II созыва состоялось 4 апреля 1997 года. Среди 45 депутатов было 19 руководителей предприятий всех форм собственности, 7 работников здравоохранения, 5 работников высшей школы, научных учреждений, народного образования, 4 руководителя органов исполнительной власти, 2 представителя СМИ. 44 народных избранника имели высшее образование. Среди них было 2 доктора и 8 кандидатов наук, 6 депутатов имели почётное звание заслуженного работника Российской Федерации.

Голиусов Анатолий Семёнович – председатель Воронежской областной Думы II созыва.

Воронежская областная Дума III созыва (2001–2005 гг.)

На выборах 25 марта 2001 года было избрано 43 депутата. Всего же с марта 2001 года по март 2005 года депутатами областной Думы было 45

человек. Все депутаты имели высшее образование, в их числе было 10 кандидатов наук, 2 доктора наук. По базовому образованию и первичной трудовой деятельности в Думе были представлены: 20 инженеров, 12 работников сельского хозяйства, 4 экономиста, 3 врача, 2 строителя, один журналист, один педагог, один юрист.

12 депутатов были депутатами второго созыва, семеро – депутатами первого созыва. Первое заседание Воронежской областной Думы III созыва состоялось 5 апреля 2001 года.

Наквасин Алексей Михайлович – председатель Воронежской областной Думы III созыва (с 2001 по 2004 гг.).

Воронежская областная Дума IV созыва (2005–2010 гг.)

В результате выборов, состоявшихся 20 марта 2005 года, было избрано 52 из 56 депутатов областной Думы. В том числе из 124 зарегистрированных кандидатов было избрано 24 депутата по 28 одномандатным округам.

Первое заседание областной Думы IV созыва состоялось 31 марта 2005 года. Председателем областной Думы был избран Титов Ю.Т. После трагической гибели 19 июня 2005 года в автокатастрофе Титова Ю.Т. председателем Воронежской областной Думы был избран Ключников В.И.

Воронежская областная Дума V созыва (2010–2015 гг.)

По итогам голосования, проходившего 14 марта 2010 года, было избрано 56 депутатов областной Думы. Состав депутатского корпуса был обновлен более чем на половину: 24 из 56 депутатов работали в Думе прошлого созыва.

Председателем областной Думы V созыва был избран *В.И. Ключников*.

Воронежская областная Дума VI созыва (сент. 2015–2020 гг.) состоит из 56 депутатов. 51 депутат представляет «Единую Россию», 3 – КПРФ, 1 – ЛДПР и 1 – «Справедливая Россия».

Нетёсов Владимир Иванович – председатель Воронежской областной Думы VI созыва. Заместитель председателя Воронежской областной Думы –

С.И. Рудаков, который одновременно является председателем Комитета по культуре и историческому наследию.

28 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым с соблюдением требований законодательства о выборах; 28 депутатов избираются по единому избирательному округу в соответствии с законодательством о выборах.

Воронежская областная Дума избирается сроком на пять лет, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Деятельность Воронежской областной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов, гласности и подконтрольности населению.

Председатель областной Думы избирается из числа депутатов областной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней.

Для предварительного рассмотрения организационных и иных вопросов, связанных с деятельностью областной Думы создается Совет Думы.

В состав Совета Думы входят председатель областной Думы, первый заместитель председателя областной Думы, заместитель (заместители) председателя областной Думы, председатели комитетов областной Думы, руководители депутатских объединений.

Депутаты областной Думы для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым областной Думой, образуют депутатские объединения – фракции и депутатские группы.

Фракцией является объединение депутатов областной Думы, избранных в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в областной Думе, за исключением случая, предусмотренного абзацем первым пункта 4.1 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Фракция включает в себя всех депутатов (депутата) областной Думы, избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты областной Думы, избранные по одномандатным округам, и депутаты областной Думы, избранные в составе списков кандидатов политических партий, указанных в пункте 4.1 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Полное наименование фракции должно соответствовать наименованию политической партии, указанному в уставе политической партии, в составе списка кандидатов которой были избраны соответствующие депутаты областной Думы.

Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и заместителя (заместителей) руководителя фракции. В соответствии с положением о фракции фракция может образовывать руководящий орган (руководящие органы).

Деятельность фракции организуется ею в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях», Законом Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы», Регламентом Воронежской областной Думы, положением о фракции.

Фракция принимает положение о фракции на организационном собрании большинством голосов от общего числа членов фракции.

В положении о фракции устанавливаются:

- 1) полное и краткое (если оно имеется) наименование фракции;
- 2) структура фракции;
- 3) порядок избрания руководителя фракции и заместителя (заместителей) руководителя фракции;
- 4) порядок избрания руководящих органов фракции (если они имеются);

5) порядок избрания (назначения) лиц, уполномоченных представлять фракцию на заседаниях Совета Думы, заседаниях областной Думы, в государственных органах и общественных объединениях;

6) порядок принятия решений фракции;

7) иные положения, касающиеся внутренней деятельности фракции.

Решения фракции принимаются, как правило, открытым голосованием. Фракция может принять решение о проведении тайного голосования. Решения фракции принимаются большинством голосов от общего числа членов фракции, если иной порядок принятия решений не предусмотрен положением о фракции.

Фракции информируют председателя областной Думы, Совет Думы о принятых решениях по вопросам организации своей деятельности.

Депутаты областной Думы, избранные по одномандатным избирательным округам, депутаты областной Думы, избранные в составе списков кандидатов, а также депутаты областной Думы, избранные в составе списков кандидатов политических партий, указанных в пункте 4.1 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями, – депутатские группы.

Внутренняя деятельность депутатских групп организуется ими самостоятельно. Депутатские группы информируют председателя областной Думы, Совет Думы о своих решениях.

Воронежская областная Дума осуществляет свою основную деятельность на сессиях.

В первый год после избрания областной Думы сессии проводятся:

- с апреля по 15 июля и с 1 сентября по 30 декабря.

Во второй и последующие годы до момента избрания нового состава областной Думы сессии проводятся:

- с 15 января по 15 июля и с 1 сентября по 30 декабря.

Сессия Воронежской областной Думы состоит в проведении заседаний областной Думы, заседаний комитетов областной Думы, парламентских слушаний, работы депутатов областной Думы в депутатских объединениях.

Между сессиями депутаты Воронежской областной Думы распускаются на парламентские каникулы, во время которых заседания областной Думы не проводятся.

Воронежская областная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания. Парламентские слушания проводятся по инициативе Совета Думы, председателя областной Думы, фракций, комитетов.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности депутатов областной Думы, депутатских объединений, Совета Думы, комитетов областной Думы, председателя областной Думы, заместителя (заместителей) председателя областной Думы осуществляет аппарат областной Думы, который формируется в соответствии с федеральным и областным законодательством о государственной службе.

Деятельность аппарата областной Думы, права, обязанности и ответственность его работников определяются действующим законодательством Российской Федерации и Положением об аппарате областной Думы, которое утверждается председателем областной Думы.

III. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ В 2018 ГОДУ

3.1. Анализ законодательства Воронежской области в сфере государственного строительства

Устав Воронежской области является основным законодательным актом Воронежской области, устанавливающим конституционные основы статуса Воронежской области, общие принципы осуществления и формирования государственной власти и местного самоуправления в Воронежской области. В 2018 году депутаты Воронежской областной Думы продолжили работу по совершенствованию Устава Воронежской области путем внесения в него поправок.

Основной целью **Закона Воронежской области от 29 марта 2018 года № 35-ОЗ «О поправках к Уставу Воронежской области»** является приведение Устава Воронежской области в соответствие действующему федеральному законодательству.

Федеральным законом от 30 октября 2017 года № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), согласно которых полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения были дополнены полномочием по организации и осуществлению стратегического планирования в субъектах РФ в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потреб-

ления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения были дополнены полномочиями в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

В связи с этим часть 1 статьи 21 Устава дополнена пунктами 8¹, 8² и 90, содержащим вышеуказанные полномочия, а также соответственно изменены формулировки статей 31, 32 и 43 Устава, регламентирующих полномочия Воронежской областной Думы и правительства Воронежской области.

Кроме того, указанным Законом с учетом положений Федерального закона, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» скорректированы термины и уточнены нормы, содержащиеся в статье 33 Устава, регламентирующей досрочное прекращение полномочий Воронежской областной Думой, в статье 47 Устава, определяющей основы взаимодействия Воронежской областной Думы с органами исполнительной власти Воронежской области, в статье 52 Устава, закрепляющей порядок финансирования судов в Воронежской области, и в статье 75 Устава, устанавливающей понятие бюджетной системы Воронежской области.

Законодательство Воронежской области в сфере гражданской службы находится в постоянной динамике в связи с совершенствованием федерального законодательства.

Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 2-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» принят в целях уточнения положений Закона Воронежской области «О государственной

гражданской службе Воронежской области» в части изменения порядка работы с кадровым резервом на гражданской службе Воронежской области.

Изменения в статью 25 Закона Воронежской области и Положение о кадровом резерве на гражданской службе Воронежской области (Приложение 11 к Закону Воронежской области) обусловлены необходимостью установления правового единообразия регулирования правоотношений по формированию и работе с кадровым резервом на гражданской службе Воронежской области с аналогичными нормами федерального законодательства, установленными Указом Президентом Российской Федерации от 1 марта 2017 года № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа».

Изменения в статью 28 обусловлены необходимостью уточнения положений Закона Воронежской области в части особенностей исполнения полномочий государственного органа по управлению государственной службой Воронежской области до его создания.

Указанным законом также предусмотрено формирование единого кадрового резерва Воронежской области на основе кадровых резервов государственных органов, установлена компетенция государственных органов и государственного органа по управлению государственной службой Воронежской области в части формирования и работы с кадровым резервом.

Еще один нормативный правовой акт, принятый депутатами Воронежской областной Думы в сфере государственной гражданской службы, связан с применением информационных систем и также направлен на приведение в соответствие с действующим законодательством. **Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 42-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе»** дополнен новой статьей 5¹, предусматривающей создание и последующее использование в Воронежской области

государственной информационной системы в области гражданской службы Воронежской области. Возможность создания государственных информационных систем субъектов Российской Федерации, технологически совместимых с федеральной государственной информационной системой, предусмотрена Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации».

Кроме того, в связи с изменением указанным Федеральным законом условий хранения сведений из личного дела гражданского служащего (вместо хранения на электронных носителях предусматривается хранение в базах данных создаваемых государственных информационных систем) соответствующие изменения внесены в статью 11 Закона Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области».

Создание и функционирование государственной информационной системы в области гражданской службы Воронежской области осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных в Законе Воронежской области «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» на функционирование государственных информационных систем Воронежской области.

Закон Воронежской области от 29 марта 2018 года № 37-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в связи с изменением квалификационных требований к должностям государственной и муниципальной службы Воронежской области» разработан в целях приведения законодательства Воронежской области о гражданской и муниципальной службе в соответствие с действующим законодательством.

Указом Президента Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 478 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу го-

сударственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» изменены квалификационные требования к должностям федеральной государственной гражданской службы.

Учитывая необходимость соблюдения принципа обеспечения взаимосвязи гражданской службы Воронежской области с федеральной государственной гражданской службой и муниципальной службой Воронежской области статья 6 Закона Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» и Закона Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» настоящим законом приводятся в соответствие с требованиями, установленными указом Президента Российской Федерации.

Также в целях сохранения квалификационных требований по стажу работы по специальности, направлению подготовки к должностям заместителей начальников отделов в исполнительных органах государственной власти Воронежской области, представительстве Воронежской области при федеральных органах государственной власти и Избирательной комиссии Воронежской области законом внесены изменения в Реестр должностей государственной гражданской службы Воронежской области, соотношение должностей муниципальной службы Воронежской области и государственной гражданской службы Воронежской области, размеры должностных окладов гражданских служащих Воронежской области, которыми указанные должности заместителей начальников отдела относятся к главной группе должностей гражданской службы без изменения размеров должностных окладов.

Учитывая взаимосвязь гражданской и муниципальной службы, нормативные правовые акты в сфере регулирования муниципальной службы, в частности **Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 48-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О муници-**

пальной службе в Воронежской области», направлены также на приведение в соответствие с действующим федеральным законодательством.

Анализ структур местных администраций поселений Воронежской области по состоянию на 1 января 2018 года показал, что в 20 % муниципальных образований должность главы местной администрации замещается на контрактной основе. Глава администрации поселения является должностью муниципальной службы, относящейся к главной группе должностей, к которой в соответствии со статьей 6 Закона Воронежской области от 28 декабря 2007 года № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области» (далее – Закон о муниципальной службе) установлены следующие квалификационные требования: к уровню профессионального образования – наличие высшего образования, к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, необходимому для исполнения должностных обязанностей – стаж муниципальной службы не менее трех лет или стаж работы по специальности не менее четырех лет.

Однако, в настоящее время в сельских поселениях, численность населения которых менее 1000 человек (196 муниципальных образований на территории Воронежской области), возникают сложности с укомплектованием штатов администраций сельских поселений, обусловленных типовыми квалификационными требованиями, указанными в статье 6 Закона о муниципальной службе.

В соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые оп-

ределяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

Учитывая необходимость обеспечения непрерывной работы местной администрации по решению вопросов местного значения, а также дефицит высококвалифицированных специалистов в сельских поселениях с численностью населения менее 1000 человек на территории Воронежской области закон установил возможность регулирования квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, предоставленной Федеральным законом, и установил в части 1 статьи 6 Закона Воронежской области от 28 декабря 2007 года № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области» в качестве квалификационного требования к уровню профессионального образования наличие среднего профессионального образования для замещения старших и младших должностей муниципальной службы. Должности глав администраций, учреждаемые в администрации сельского поселения в Воронежской области с численностью населения менее 1000 человек, отнесены к старшей группе.

Совершенствование законодательства, регламентирующего правовое положение депутатов и порядок осуществления их деятельности является приоритетным направлением в законотворческой деятельности Воронежской областной Думы.

В целях уточнения отдельных положений статьи 36 Закона Воронежской области от 7 декабря 2006 года № 102-ОЗ «О статусе депутата Воронежской областной Думы» депутатами был принят **закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 8-ОЗ «О внесении изменения в статью 36 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы»**. Его принятие обусловлено необходимостью изменения порядка приема на работу помощников депутата Воронежской областной Думы. Законом исключены положения, предусматривающие заключение гражданско-правового договора с помощниками депутата Воронежской областной Думы, и предусмотрена возможность заключения срочного трудового

договора. Согласно указанному закону правовой статус помощника депутата Воронежской областной Думы определяется положением, утверждаемым постановлением Воронежской областной Думы.

Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 62-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы» разработан и принят в связи с необходимостью приведения отдельных его положений в соответствие с федеральным законодательством.

Федеральным законом от 8 марта 2015 года № 23-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» были внесены изменения в пункт 5.1. статьи 12 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым дополняется перечень видов судопроизводств, в которых не может участвовать депутат, осуществляющий свою деятельность на постоянной основе, в качестве защитника или представителя, административным судопроизводством.

Соответствующие изменения были внесены в статьи 2 и 21 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы».

Изменения в статью 23, согласно которым исключены слова «организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности», связаны с тем, что федеральное законодательство не позволяет субъекту РФ вводить ограничения гражданских прав, в том числе устанавливать обязанности для организаций по отношению к депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. В соответствии со ст.1 Гражданского кодекса Российской

Федерации такие ограничения могут устанавливаться только на основании федерального закона.

Закон Воронежской области от 25 мая 2018года № 80-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О депутатском расследовании» направлен на повышение эффективности мероприятий по осуществлению депутатами областной Думы контроля в сфере бюджетных правоотношений.

В соответствии с пунктом 2 статьи 5 Закона Воронежской области от 3 декабря 2013года № 179-ОЗ «О контрольных полномочиях Воронежской областной Думы» одной из форм парламентского контроля является проведение областной Думой, комитетами областной Думы, Контрольно-счетной палатой Воронежской области мероприятий по осуществлению контроля в сфере бюджетных правоотношений.

В соответствии с п.10 статьи 2 Закона Воронежской области от 5 января 1996 года № 39-з (ред. от 31.10.2017) «О Контрольно-счетной палате Воронежской области» информация о результатах проведенных Контрольно-счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий предоставляется в Воронежскую областную Думу. Согласно ч.7 статьи 9 данного областного Закона Комитет Воронежской областной Думы, к ведению которого относятся вопросы в сфере бюджетной политики, налогов и финансов рассматривает на своем заседании информацию о результатах проведенных Контрольно-счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В целях повышения эффективности финансового контроля по результатам рассмотрения представленных материалов депутатам предоставлено право инициировать вопрос о депутатском расследовании.

В связи с этим данным законом внесены изменения в статью 3 Закона Воронежской области от 28 декабря 2007 года № 173-ОЗ «О депутатском расследовании», согласно которым предмет депутатского расследования дополнен фактами грубого нарушения финансовой дисциплины, вы-

развившихся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей областного бюджета либо бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств областного бюджета и средств Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области, управления и распоряжения областной собственностью.

В качестве инициатора возбуждения депутатского расследования в финансово-бюджетной сфере установлен соответствующий профильный комитет Воронежской областной Думы.

Аналогичная норма содержится в Федеральном законе от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Одной из самых динамично развивающихся отраслей законодательства является *избирательное законодательство*. В связи с этим в течение года депутатами областной Думы неоднократно вносились изменения в областные законы, действующие в данной сфере.

Закон Воронежской области от 24 мая 2018 года № 61-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» принят в связи с необходимостью приведения областного законодательства о выборах в соответствие с Федеральным законом от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Указанным областным Законом устранена неопределенность правового регулирования в части наделения активным избирательным правом отдельных категорий граждан, зарегистрированных по месту пребывания и включаемых в списки избирателей, а также граждан, голосующих в связи с подачей заявления о включении в список избирателей по месту нахожде-

ния за пределами одномандатного избирательного округа, на территории которого они зарегистрированы по месту жительства.

Урегулированы сроки начала процедуры подачи документов для самовыдвижения кандидата в случае досрочного прекращения полномочий на выборах областной Думы, органов местного самоуправления, повторных и дополнительных выборах, а также срок окончания процедуры выдвижения избирательным объединением списка кандидатов.

В целях предотвращения ситуации, когда кандидат может быть зарегистрирован на основании подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) глав муниципальных образований, представленных в Избирательную комиссию Воронежской области ранее, но поставленных позднее, чем подписи тех же лиц в поддержку другого кандидата изменен срок начала процедуры подачи документов для регистрации кандидата на должность губернатора Воронежской области.

Уточнены порядок первоначального распределения депутатских мандатов по результатам выборов между территориальными группами в случае получения ими равного числа голосов избирателей, а также правила снятия кандидатов с выборов при выдвижении в одномандатном (многомандатном) избирательном округе большего числа кандидатов, чем подлежащих замещению депутатских мандатов.

Дополнен перечень оснований для исключения зарегистрированного кандидата из списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов.

Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 53-ОЗ «О внесении изменения в статью 71 Закона Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» разработан в целях изменения механизма формирования избирательных фондов.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в пункте 10 статьи 58

предусматривает, что законом (федеральным конституционным законом, федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации) устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Закон изменяет предельный размер денежных средств, установленных в пункте 2 части 4 статьи 71 Закона Воронежской области от 27 июня 2007 года № 87-ОЗ (ред. от 31.10.2017) «Избирательный кодекс Воронежской области», и предусматривает возможность выделения кандидату избирательным объединением, выдвинувшим данного кандидата, денежных средств в размере до ста процентов от предельной суммы расходов кандидата, предусмотренной действующим законодательством.

Закон Воронежской области от 5 июля 2018 года № 105-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об Избирательной комиссии Воронежской области» уточняет порядок информирования избирателей, участников референдума о принимаемых Избирательной комиссией Воронежской области решениях, предусматривая более широкую возможность доведения до сведения избирателей информации о принимаемых Избирательной комиссией Воронежской области решениях, непосредственно связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, в том числе размещение в информационной системе «Портал Воронежской области в сети «Интернет», что позволит уменьшить затраты, связанные с публикацией информации в печатных изданиях.

В течение 2018 года продолжилась работа по совершенствованию областного законодательства в сфере противодействия коррупции.

Принятый депутатами Воронежской областной Думы **Закон Воронежской области от 29 марта 2018 года № 36-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в сфере**

противодействия коррупции» направлен на оптимизацию деятельности уполномоченных подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений по приему и анализу сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 17 Национального плана противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы», высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации дано поручение обеспечить введение с 1 января 2019 года требования об использовании специального программного обеспечения «Справки БК» всеми должностными лицами, в обязанности которых входит предоставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В целях реализации вышеуказанных положений указанным законом внесены изменения в Закон Воронежской области от 11 ноября 2009 года № 133-ОЗ «О государственных должностях Воронежской области» и Закон Воронежской области от 2 апреля 2012 года № 23-ОЗ «О комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Воронежской областной Думы» в части дополнения их положением о заполнении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Воронежской области, и лицами, замещающими государственные должности Воронежской области, справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с использованием специального программного обеспечения «Справки БК», размещенного на официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В связи с принятием Федерального закона от 3 августа 2018 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Рос-

сийской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» законом также уточнены положения статьи 11 Закона Воронежской области от 11 ноября 2009 года № 133-ОЗ в части запрета на участие лиц, замещающих государственные должности Воронежской области, в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией.

В целях реализации положений антикоррупционного законодательства **принят Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 158-ОЗ «О внесении изменений в статью 11 Закона Воронежской области «О государственных должностях Воронежской области».** Федеральным законом от 30 октября 2018 года № 382-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» лицам, замещающим федеральные и региональные государственные должности, муниципальные должности, а также лицам, замещающим должности государственной гражданской и муниципальной службы, предоставляется право участия на безвозмездной основе в управлении профсоюзом. При этом лица, замещающие государственные должности, являющиеся представителями нанимателя (руководителями), в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не могут представлять интересы государственных служащих в выборном профсоюзном органе соответствующего органа в период осуществления ими полномочий по указанным должностям. В целях реализации указанных положений областным законом внесены изменения в статью 11 Закона Воронежской области от 11 ноября 2009 года № 133-ОЗ «О государственных должностях Воронежской области» в части участия лиц, замещающих государственные должности Воронежской области в профсоюзных органах.

Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 47-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственных должностях Воронежской области» предусматривает дополнение Закона Воронежской области от 11 ноября 2009 года № 133-ОЗ

«О государственных должностях Воронежской области» в части учета периода замещения государственных должностей для назначения доплаты к страховой пенсии.

Кроме того, Закон содержит положения уточняющего характера, касающиеся государственных гарантий для лица, замещавшего государственную должность Воронежской области губернатора Воронежской области. Данные изменения обусловлены частью 4 статьи 2.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которой, в случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего предоставление лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), такой нормативный правовой акт распространяется только на лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе и достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности субъекта Российской Федерации.

Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 151-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственных должностях Воронежской области» направлен на устранение неоднозначности толкования статьи 18¹ Закона Воронежской области от 11 ноября 2009 года № 133-ОЗ. 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 случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, направленного на установление дополнительных социальных и иных гарантий в связи с пре-

кращением полномочий (в том числе досрочно) лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, такой нормативный правовой акт может быть принят только в отношении лиц, которые замещали государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе и достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности субъекта Российской Федерации, и не может предусматривать предоставление гарантий лицам, полномочия которых прекращены в связи с несоблюдением запретов, ограничений и обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Положения областного закона приводятся в соответствие с указанной нормой федерального законодательства.

Результатом работы депутатов по совершенствованию областного законодательства о мировых судьях стало принятие двух областных законов.

Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 135-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О мировых судьях Воронежской области» принят в целях приведения отдельных его положений в соответствие федеральному законодательству.

Так, Федеральным законом от 18 апреля 2018 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере организационного обеспечения деятельности мировых судей», вступившим в силу 18 июля 2018 года, установил обязанность высших исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации взаимодействовать с советами судей субъектов Российской Федерации при разработке бюджета субъекта Российской Федерации в части расходов на материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей и финансирования оплаты труда работников аппарата мировых судей, а также обязанности

согласования с советом судей субъекта Российской Федерации уменьшения объема финансирования, выделенного на обеспечение деятельности мировых судей.

Также указанным Федеральным законом закреплены положения о том, что руководство деятельностью аппарата мирового судьи осуществляет мировой судья соответствующего судебного участка, а также установлена обязанность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации согласовывать с мировым судьей соответствующего судебного участка ряд вопросов прохождения службы работниками его аппарата (в частности, перемещения работников аппарата мирового судьи, применения к ним поощрений и взысканий, утверждения графика отпусков работников аппарата мирового судьи).

В связи с вышеуказанным, соответствующие изменения внесены в статью 9 и статью 10 Закона Воронежской области «О мировых судьях Воронежской области».

Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 163-ОЗ «О судебных участках и должностях мировых судей в Воронежской области» регулирует отношения по созданию и упразднению судебных участков и должностей мировых судей в Воронежской области. Основанием для принятия данного закона послужила возникшая необходимость актуализации границ судебных участков мировых судей Воронежской области и перераспределении судебной нагрузки между ними, поскольку изменилась численность населения Воронежской области с момента принятия Закона Воронежской области от 21 марта 2001 года № 219-П-ОЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в районах (городах) Воронежской области», образованы новые улицы в границах муниципальных образований области и новые населенные пункты.

Важным направлением в законотворческой деятельности является *нормативно-правовое регулирование вопросов общественной безопасности.*

Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 года № Пр-2685 была утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, представляющая собой систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации. В разделе V Концепции указывается, что одним из механизмов ее реализации является совершенствование действующего законодательства.

Принятие депутатами областной Думы **Закона Воронежской области от 29 марта 2018 года № 38-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»** вызвано необходимостью повышения эффективности профилактики терроризма на территории области.

Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений в субъектах Российской Федерации образованы антитеррористические комиссии.

Указом губернатора Воронежской области от 7 мая 2015 года №194-у «Об антитеррористической комиссии Воронежской области» утвержден состав данной комиссии.

Принимаемые антитеррористической комиссией Воронежской области решения затрагивают наиболее важные аспекты общественных отношений в сфере противодействия терроризму, связанные с обеспечением необходимого уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, объектов топливно-энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры, социально-культурного назначения, безопасности в период проведения публичных (массовых) мероприятий, спортивных и культурных мероприятий федерального и регионального значе-

ния, противодействием идеологии терроризма, пресечением правонарушений террористического характера.

В соответствии с частью 4.1 статьи 5 Федерального закона от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии терроризму» решения указанных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Неисполнение или нарушение указанных решений влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. В случае, если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

Учитывая, что в соответствии с п.п. 39 п.2. ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» одним из полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации является установление административной ответственности, указанным Законом установлена административная ответственность за неисполнение решения антитеррористической комиссии Воронежской области, принятого в пределах ее компетенции, и наделены полномочиями по составлению протоколов об указанных административных правонарушениях должностные лица управления по координации деятельности по противодействию терроризму правительства Воронежской области, а по рассмотрению дел данной категории – мировые судьи.

Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 63-ОЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Воронежской области «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Воронежской области» принят в целях приведения Закона Воронежской области

«Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Воронежской области» в соответствии требованиям федерального законодательства.

Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» в части совершенствования правового регулирования правоотношений в сфере охраны общественного порядка» путем внесения изменений в часть 6 статьи 26 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» урегулирован правовой пробел, касающийся личного страхования народных дружинников.

В соответствии с ранее действовавшей частью 6 статьи 26 Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могли осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых *органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами* мероприятиях по охране общественного порядка, устанавливать дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников, гарантии правовой и социальной защиты членов семей народных дружинников в случае гибели народного дружинника в период участия в проводимых *органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами* мероприятиях по охране общественного порядка.

В то же время в соответствии с иными федеральными законами члены народных дружин и иные граждане могут привлекаться к охране общественного порядка не только органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, но и органами местного самоуправления. При этом случаи гибели, получения травм при осуществлении функций, аналогичных исполняемым во время участия в мероприятиях по охране общественного порядка, проводимых органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, в такой ситуации не являлись страховыми, что нарушало права народных дружинников, участ-

вующих в охране общественного порядка по приглашению органов местного самоуправления, организаторов спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий, ввиду невозможности получения страхового возмещения за причиненный ущерб.

Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» в части совершенствования правового регулирования правоотношений в сфере охраны общественного порядка» закрепил право органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия *во всех* мероприятиях по охране общественного порядка. С учетом вышеизложенного внесены соответствующие изменения в статью 4 вышеупомянутого Закона Воронежской области.

Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 73-ОЗ «О внесении изменения в Закон Воронежской области «О казачестве в Воронежской области» принят в целях совершенствования законодательства Воронежской области и регулирования правоотношений в сфере развития российского казачества на территории Воронежской области. Действующий Закон Воронежской области от 3 июня 2013 года № 85-ОЗ «О казачестве в Воронежской области» дополнен статьей о муниципальных казачьих дружинах в Воронежской области. Согласно статье муниципальная казачья дружина может быть создана на территории муниципального образования на основании договора о несении службы членами местного казачьего общества, заключаемого органами местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области с местными казачьими обществами в соответствии с действующим законодательством. Порядок заключения договора о несении службы устанавливается органом местного самоуправления муниципального образования Воронежской области в соответствии с порядком привлечения членов казачьих обществ к несению государствен-

ной или иной службы, определяемым Правительством Российской Федерации.

В целях совершенствования системы наград Воронежской области в 2018 году были внесены изменения в Закон Воронежской области «О наградах Воронежской области». Статьей 7⁵ Закона Воронежской области «О наградах Воронежской области» предусматривается, что награждение почетным знаком «За заслуги в воспитании детей» осуществляется в Международный день семьи, отмечаемый 15 мая. Между тем, **Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 33-ОЗ «О внесении изменения в статью 7.5 Закона Воронежской области «О наградах Воронежской области»** предусматривает либерализацию практики награждения данной наградой, и устанавливает возможность награждения в любой день календарного года.

3.2. Анализ законодательства Воронежской области в сфере местного самоуправления, связей с общественностью и средств массовых коммуникаций

Как и во всей стране, в Воронежской области – крупном субъекте Российской Федерации, важном индустриально-аграрном центре Центрально-Черноземного региона – система местного самоуправления складывалась в 1990-е годы. Социально-политические процессы, происходящие здесь, во многом сходны с другими регионами Центральной России.

25 мая 1996 года Воронежской областной Думой был принят Устав (Основной закон) Воронежской области, который создал необходимые правовые предпосылки для становления и развития органов местного самоуправления на территории Воронежской области.

На момент принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Воронежская область относилась к числу субъек-

тов, в которых муниципальными образованиями были районы, города, поселки, сельсоветы и внутрирайонные территории. На территории Воронежской области насчитывалось 520 муниципальных образований, из них 460 сельских поселений.

В настоящее время в Воронежской области действует 480 муниципальных образований, в том числе 418 сельских поселений, 28 городских поселений, 31 муниципальный район, 3 городских округа. За счет объединения небольших сельских поселений количество сельских поселений сократилась, что позволило улучшить финансовую и материальную базу местного самоуправления.

В Воронежской области принята государственная программа Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления».

В рамках программы реализуются мероприятия по формированию системы стратегического планирования муниципального уровня, реализация проектов поддержки местных инициатив на территории муниципальных образований, поощрение проектов, реализуемых в рамках ТОС. Ежегодно проводится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая охватывает все уровни муниципальных образований.

Законодательство Воронежской области по вопросам местного самоуправления постоянно совершенствуется, дополняется в соответствии с изменениями федерального законодательства в данной сфере.

В числе приоритетных задач на современном этапе Воронежская областная Дума ставит дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы как регионального, так и федерального уровня в целях активизации институтов гражданского общества, а также повышения эффективности и прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Воронежской области.

Анализ законодательства Воронежской области в сфере местного самоуправления, связей с общественностью и средств массовых коммуникаций

Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 48-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» установил новые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в сельских поселениях с численностью населения менее 1000 человек на территории Воронежской области, в рамках предоставленных полномочий Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ч.2 ст. 9).

Учитывая необходимость обеспечения непрерывной работы местной администрации по решению вопросов местного значения, а также дефицит высококвалифицированных специалистов в сельских поселениях с численностью населения менее 1000 человек на территории Воронежской в качестве квалификационного требования к уровню профессионального образования установлено наличие среднего профессионального образования для замещения старших и младших должностей муниципальной службы. Должности глав администраций, учреждаемые в администрации сельского поселения в Воронежской области, с численностью населения менее 1000 человек отнесены к старшей группе.

Действие Закона Воронежской области не распространяется на лиц, замещающих должности глав администраций поселений численностью населения менее 1000 человек, назначенных ранее на главные должности муниципальной службы по контракту, до истечения срока их полномочий.

Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 73-ОЗ «О внесении изменения в Закон Воронежской области «О казачестве в Воронежской области» был принят целях совершенствования законодательства Воронежской области и регулирования правоотношений в сфере развития российского казачества на территории Воронежской области. В

частности, введена новая статья 5¹. «Муниципальные казачьи дружины в Воронежской области», которая предусматривает, что казачья дружина может быть создана на территории муниципального образования на основании договора о несении службы членами местного казачьего общества, заключаемого органами местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области с местными казачьими обществами в соответствии с действующим законодательством.

Порядок заключения договора о несении службы устанавливается органом местного самоуправления муниципального образования Воронежской области в соответствии с порядком привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы, определяемым Правительством Российской Федерации.

Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 90-ОЗ «О внесении изменения в статью 5 Закона Воронежской области «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в Воронежской области» был принят в целях устранения пробела в правовом регулировании законодательством Воронежской области вопроса, связанного с порядком ведения учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. В частности, часть 2 статьи 5 Закона Воронежской области от 30 ноября 2005 года № 71-ОЗ «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в Воронежской области» дополнена положением, согласно которому в случае смерти гражданина, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, за членами его семьи сохраняется право состоять на учете, если ими не утрачены основания, дающие право на получение жилых помещений по договорам социального найма.

Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 154-ОЗ «О внесении изменения в статью 10 Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по организации деятельности по отлову и содержанию безнадзорных животных» принят в целях совершенствования законодательства Воронежской области. В частности, Закон предусматривает обязанность органов местного самоуправления представлять ежеквартальные и годовые отчеты о ходе осуществления переданных им государственных полномочий Воронежской области по организации деятельности по отлову и содержанию безнадзорных животных в уполномоченный исполнительный орган государственной власти Воронежской области, осуществляющий государственное управление в сфере деятельности, связанной с безнадзорными животными.

Закон Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 167-ОЗ «О старостах сельских населенных пунктов в Воронежской области» принят в целях приведения в соответствие с федеральным законодательством законодательства Воронежской области и обеспечения государственных гарантий прав населения на участие в осуществлении местного самоуправления на территории Воронежской области.

Закон предусматривает, что сельский староста назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом. Кроме того, Закон определяет основные полномочия сельского старосты и механизм досрочного прекращения полномочий. Срок полномочий сельского старосты устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Также уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может устанавливаться материально-техническое и организационное обеспечение деятельности сельского старосты, меры поощрения, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления, а также иные гарантии деятельности сельского старосты.

3.3. Анализ законодательства Воронежской области в сфере социальной политики

Российское государство посредством проведения социальной государственной политики способствует становлению полноценных граждан и развитию общества в целом. Провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, Конституция Российской Федерации (ст. 7) предусматривает для граждан различные гарантии социальной защиты, в числе которых охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, государственные пенсии и пособия. Поставленная Российской Федерацией задача по построению социального государства по-прежнему является одной из первостепенных.

Государственная социальная политика представляет собой целостную систему принципов, задач и приоритетных мер, направленных на поддержку, укрепление и защиту граждан отдельных категорий, семьи как фундаментальной основы российского общества. Возлагая на родителей основную обязанность по воспитанию детей и заботе о них, государство создает многочисленные правовые инструменты, позволяющие проводить государственную политику в отношении материнства и детства. Это нормативно регламентированная деятельность уполномоченных органов государственной власти как федерального, так и регионального уровней, а

также органов местного самоуправления по формированию эффективного механизма реализации конституционных постулатов.

Поставленная Российской Федерацией задача по построению социального государства по-прежнему является одной из первостепенных. Меры, направленные на достижение этих целей, закрепляются в нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровней.

Актуальность обращения к вопросам реализации государственной социальной политики обусловлена, прежде всего, полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения по решению вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, иных социальных пособий, которые осуществляются названными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.¹

Государственная социальная политика – одно из приоритетных направлений законодательной деятельности Воронежской областной Думы. Важными направлениями законотворчества в социальной сфере, по-прежнему, является последовательная реализация действующих и поиск новых форм социальной защиты и поддержки населения региона. Своевременное принятие Воронежской областной Думой законодательных актов в сфере социальной защиты и поддержки отдельных категорий граж-

¹ См.: пп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. Зак. Рос. Фед. 1999. N 42. Ст. 5005.

дан, проживающих на территории Воронежской области, позволяет предупредить либо минимизировать возможные негативные социальные последствия.

С 2008 года в Воронежской области большинство региональных законодательных актов, регулирующих правоотношения по определению порядка и условий предоставления мер социальной поддержки гражданам за счет средств бюджета Воронежской области, объединены в единый нормативный правовой акт – **Закон Воронежской области от 14 ноября 2008 года № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области»** (далее по тексту – Закон Воронежской области №103-ОЗ). Позитивная кодификация позволила сформировать целостное и эффективное законодательство Воронежской области в сфере социальной поддержки граждан.

В целях сохранения позитивных демографических тенденций был принят **Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 68-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области»**. По общему правилу, изначально установленному Законом Воронежской области №103-ОЗ, право на дополнительную меру социальной поддержки женщин при рождении (усыновлении) третьего и каждого последующего ребенка в виде регионального материнского капитала могло быть реализовано не ранее чем по истечении двух лет со дня рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей. Исключения состояли в следующем: до достижения ребенком двух лет средства регионального материнского капитала можно использовать на уплату первоначального взноса и (или) погашение основного долга и уплату процентов по кредитам на приобретение (строительство) жилого помещения, включая ипотечные кредиты, предоставленным гражданам по кредитному договору, заключенному с кредитной организацией, а также на приобретение товаров и услуг,

предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов.

Вышеназванным Законом Воронежской области от 25 мая 2018 года № 68-ОЗ установлено еще одно исключение – предоставление гражданам возможностей по направлению средств регионального материнского капитала на оплату платных образовательных услуг по реализации образовательных программ дошкольного образования, а также на оплату иных связанных с получением дошкольного образования расходов. Аналогичный порядок действует в отношении материнского (семейного) капитала, предусмотренного федеральным законодательством.

Расширение случаев распоряжения региональным материнским капиталом до истечения двух лет со дня рождения (усыновления) ребенка повлекло дополнительных расходов из областного бюджета в период распоряжения средствами.

Вместе с тем, указанным Законом Воронежской области установлена возможность получения информации о размере регионального материнского капитала либо о размере его оставшейся части, в том числе в электронной форме, гражданами, имеющими право на получение данной дополнительной меры социальной поддержки.

Во исполнение пункта 2 Перечня Поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам встречи с представителями Союза транспортников России и открытого акционерного общества «Российские железные дороги» 30 октября 2012 года в Воронежской области установлены льготы на проезд школьникам и студентам. В главе 20 Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 года № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» учащимся и воспитанникам общеобразовательных организаций старше 7 лет, студентам, обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, из семей (одиноким проживающим гражданам), имеющих средне-

душевой доход, размер которого не превышает величину прожиточного минимума, установленную в Воронежской области, предусмотрена льгота в размере 50 процентов оплаты проезда по территории Воронежской области на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении.

Учитывая социальную значимость вышеуказанной меры социальной поддержки, а также интересы обучающихся, проживающих в районах области и пользующихся электропоездами для поездки в образовательные организации города Воронежа, **Законом Воронежской области от 26 сентября 2018 года № 117-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан в Воронежской области»** внесены изменения в статью 86 названного Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 года № 103-ОЗ и с 1 сентября 2018 по 31 декабря 2018 года данная мера социальной поддержки установлена для учащихся и воспитанников общеобразовательных организаций старше 7 лет, студентов, обучающихся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, без учета критериев нуждаемости. Принятие этого Закона Воронежской области потребовало необходимость признания утратившим силу постановления правительства Воронежской области от 29 марта 2018 года № 274 «Об утверждении порядка предоставления меры социальной поддержки обучающимся в размере 50 процентов оплаты проезда по территории Воронежской области на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении и исчисления среднедушевого дохода, дающего право на ее получение, в 2018 году», а также привлечения дополнительных средств областного бюджета в сумме 5 000,0 тыс. руб.

В конце 2018 года депутаты Воронежской областной Думы возобновили работу над вопросом продления льготного проезда школьникам. Учитывая социальную значимость данной меры социальной поддержки, поручения

чение Президента Российской Федерации, а также многочисленные обращения граждан по вопросу продления действия данной меры социальной поддержки, **Законом Воронежской области от 26 ноября 2018 года № 146-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Воронежской области «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области»** действие соответствующей нормы Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 года № 103-ОЗ пролонгировано на три года, т.е. по 31 декабря 2021 года. Расходы областного бюджета на указанные цели предусмотрены в Законе Воронежской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

В целях продления срока предоставления дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, предусмотренных законодательством Воронежской области, предоставляемых исключительно за счет средств областного бюджета был принят еще один нормативный правовой акт – **Закон Воронежской области от 26 ноября 2018 года № 147-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан»**. Так, Законом Воронежской области от 6 ноября 2013 года № 144-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» предусмотрена мера социальной поддержки для граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, в виде ежемесячной денежной компенсации стоимости проезда к месту проведения процедуры программного гемодиализа. В настоящее время численность граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, составляет 344 человек, из них 161 человек является инвалидами первой группы, которые три раза в неделю с сопровождающим лицом осуществляют поездки в лечебную организацию для прохождения процедуры гемодиализа. Срок предоставления указанной меры социальной поддержки лицам, страдающим хронической почечной недостаточностью, истекал 31 декабря 2018 года. Во ис-

полнение пункта 5 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным» 15 июня 2017 года (от 22.06.2017 № Пр-1180) о рассмотрении вопроса об источниках финансового обеспечения предоставления услуги транспортировки граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места жительства до медицинской организации, предоставляющей процедуры лечения методом программного гемодиализа, период предоставления указанной денежной компенсации пролонгирован по 31 декабря 2019 года.

Законом Воронежской области от 23 декабря 2016 года № 198-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области» установлено предоставление регионального материнского капитала с применением критериев нуждаемости, то есть семьям, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума, установленную в Воронежской области. Данный Закон Воронежской области распространяется на правоотношения, возникшие в связи с рождением ребенка с 1 января 2017 года по 31 декабря 2018 года. Региональный материнский капитал является одной из действенных мер повышения рождаемости в Воронежской области. В связи с введением критерия нуждаемости для выдачи сертификата на региональный материнский капитал семьям, в которых родился третий и каждый последующий ребенок в 2017 – 2018 г.г., количество обращений за выдачей сертификатов на региональный материнский капитал сократилось.

Государственная политика в отношении семьи и детства, политика поддержки материнства является постоянным предметом поручений Президента Российской Федерации (перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Рос-

сийской Федерации 1 марта 2018 года, перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Координационного совета по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы 28.11.2017). Действие норм Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в части предоставления материнского (семейного) капитала продлено до 31 декабря 2021 года. Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 года № 240 2018-2027 годы объявлены в Российской Федерации Десятилетием детства. Продление действия данной меры будет являться одним из основных мероприятий региональной составляющей федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» национального проекта «Демография». Вместе с тем, региональный материнский капитал будет включен в региональный паспорт национального проекта «Финансовая поддержка семей с детьми».

Помимо того, **Закон Воронежской области от 26 ноября 2018 года № 147-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан»** предусматривает изменение и в Закон Воронежской области от 3 декабря 2013 года № 176-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» в отношении предоставления ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа до фактического обеспечения их жилыми помещениями. Срок действия данной нормы истекает 31 декабря 2018 года. Учитывая социальную значимость вышеуказанных мер социальной поддержки, имеющиеся поручения Президента Российской Федерации, увеличение количества лиц из числа детей-сирот, имеющих право на обеспечение жильем, а также многочисленные обращения граждан по вопросу продления действия данных мер, Законом Воронежской области № 147-ОЗ продлен период предостав-

ления ежемесячной денежной компенсации стоимости проезда к месту проведения процедуры программного гемодиализа для граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, и ежемесячную денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, сроком на один год, то есть по 31 декабря 2019 года, а предоставление регионального материнского капитала по 31 декабря 2021 года.

Общая потребность в средствах для реализации мер социальной поддержки, пролонгированных Законом Воронежской области от 26 ноября 2018 года № 147-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан», в 2019 году составит 116 745,0 тыс. рублей. Финансирование указанных расходов будет осуществляться за счет перераспределения средств между государственными программами Воронежской области.

Основания и порядок назначения и осуществления ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка установлены Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей». В соответствии с его статьей 3 Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по назначению и осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка. Полномочия, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 настоящей статьи, могут передаваться законами субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления либо организациям, которые находятся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи был принят **Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 30-ОЗ «О передаче полномочий по назначению и осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усынов-**

лением) первого ребенка на территории Воронежской области», которым полномочия по назначению и осуществлению ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка переданы организациям (учреждениям) Воронежской области, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет департамент социальной защиты Воронежской области. Указанные организации (учреждения) Воронежской области расположены на территории каждого городского округа и муниципального района Воронежской области, что повышает уровень доступности государственных услуг для граждан, а также позволит сократить время для рассмотрения заявлений граждан о назначении выплат. Реализация принятых законоположений не требует дополнительного расходования средств областного бюджета, поскольку согласно ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2017 года № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» средства на реализацию переданных полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета.

Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 93-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» был разработан в соответствии с положениями главы 2.1 «Единая государственная информационная система социального обеспечения» Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи. Указанная глава вступила в силу 1 января 2018 года. Ее положения посвящены правовым основам формирования в Российской Федерации федеральной государственной информационной системы «Единая государственная информационная система социального обеспечения», создаваемой в целях обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, а

также организаций, предоставляющих меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты, информацией о мерах социальной защиты (поддержки), социальных услугах в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантиях и выплатах, предоставляемых населению в Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, путем использования инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, входящей в инфраструктуру электронного правительства.

В Единой государственной информационной системе могут обрабатываться сведения, содержащиеся в федеральных, региональных, муниципальных регистрах, иных государственных и региональных информационных системах в сфере социальной защиты (поддержки) и информационных системах организаций, предоставляющих меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты.

К задачам Единой государственной информационной системы федеральным законодателем отнесены:

- 1) формирование и ведение классификатора мер социальной защиты (поддержки) и перечня категорий получателей мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг, предоставляемых в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат;

- 2) предоставление пользователям информационной системы информации об основаниях, условиях, способах, формах и фактах предоставления мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг в рамках со-

циального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, а также сведений об организациях, предоставляющих меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты;

3) контроль соблюдения гарантированного объема и качества предоставления мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат.

Единая государственная информационная система содержит в себе следующую основную информацию:

1) сведения о лице, имеющем право на меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты:

а) фамилия, имя, отчество (при наличии), а также фамилия, которая была у лица при рождении;

б) пол;

в) дата рождения;

г) место рождения;

д) сведения о гражданстве;

е) данные паспорта (иного документа, удостоверяющего личность);

ж) данные свидетельства о рождении;

з) адрес места жительства (места пребывания, фактического проживания);

и) страховой номер индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования;

- к) контактный телефон;
 - л) сведения о выплатах и иных вознаграждениях, полученных лицом в связи с осуществлением трудовой деятельности;
 - м) сведения о периодах трудовой деятельности и (или) иной деятельности;
 - н) сведения о периодах трудовой и (или) иной деятельности, включаемых в страховой стаж для назначения страховой пенсии, в том числе периодах трудовой деятельности на рабочих местах с особыми (тяжелыми и вредными) условиями труда и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и иных периодах, засчитываемых в страховой стаж;
 - о) сведения о сумме назначенной страховой пенсии, накопительной пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению;
 - п) сведения об основаниях пребывания или проживания в Российской Федерации (для иностранного гражданина, лица без гражданства, в том числе беженца);
- 2) персонифицированные сведения о мерах социальной защиты (поддержки), социальных услугах в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантиях и выплатах, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета;
- 3) персонифицированные сведения о мерах социальной защиты (поддержки), социальных услугах в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантиях и выплатах, предоставляемых в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов;
- 4) сведения об организациях, предоставляющих меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги в рамках социального обслужи-

вания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты;

5) сведения об индивидуальных предпринимателях, предоставляющих меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты;

6) информация о федеральных законах и иных нормативных правовых актах, на основе которых осуществляется предоставление мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат гражданам в Российской Федерации;

7) сведения о мерах социальной защиты (поддержки), социальных услугах в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантиях и выплатах, предоставляемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами, с указанием их вида, условий, способов и форм их предоставления, категорий лиц, имеющих право на получение указанных мер и услуг, а также их возможных объемов в натуральной форме либо денежном выражении и иные сведения;

8) сведения об информационных ресурсах, используемых для предоставления мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат;

9) сведения о мерах социальной защиты (поддержки), социальных услугах, предоставляемых в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантиях и выплатах за определенный период;

10) иные сведения, определяемые Правительством Российской Федерации.

Состав информации, размещаемой в Единой государственной информационной системе, и источники такой информации определяются Правительством Российской Федерации. В составе такой системы формируется классификатор мер социальной защиты (поддержки), являющийся базовым государственным информационным ресурсом. Порядок формирования классификатора, его актуализации и использования участниками информационного взаимодействия при размещении информации в информационной системе утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда и социальной защиты населения.

Участниками отношений, возникающих в связи с созданием и функционированием информационной системы, являются оператор информационной системы, оператор инфраструктуры, поставщики информации и пользователи информационной системы. К поставщикам информации относятся органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, организации, находящиеся в ведении органов государственной власти, предоставляющие меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

На поставщиков информации федеральный законодатель возложил следующие функции:

1) размещают в собственных информационных ресурсах информацию, предусмотренную статьей 6.9 настоящего Федерального закона, подлежащую размещению в информационной системе;

2) предоставляют оператору информационной системы перечень мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг, предоставляемых в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат, перечень участников информационного взаимодействия и другую информацию для формирования и актуализации классификатора;

3) предоставляют оператору информационной системы отчеты об использовании информационной системы при работе по предоставлению мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат;

4) публикуют информацию о наделенных полномочиями на размещение информации в информационной системе должностных лицах, уполномоченных на предоставление мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат;

5) предоставляют иную необходимую информацию по запросу оператора информационной системы в рамках своей компетенции;

6) обеспечивают взаимодействие государственных и муниципальных информационных ресурсов и информационных систем, содержащих информацию, подлежащую обязательному размещению в информационной системе в соответствии с настоящим Федеральным законом, с информационной системой.

На основании вышеприведенных положений Воронежской областной Думой был принят **Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 93-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения прин-**

ципа адресности и применения критериев нуждаемости». Предметом его регулирования являются правоотношения, связанные с предоставлением в Воронежской области мер социальной поддержки, иных социальных гарантий, выплат и компенсаций отдельным категориям граждан. В этой связи названным Законом Воронежской области № 93-ОЗ внесены изменения в следующие нормативные правовые акты Воронежской области:

- 1) Закон Воронежской области от 14 ноября 2008 года № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области»;
- 2) Закон Воронежской области от 30 мая 2005 года № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области»;
- 3) Закон Воронежской области от 5 июня 2006 года № 42-ОЗ «О пенсиях за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Воронежской области»;
- 4) Закон Воронежской области от 5 июня 2006 года № 57-ОЗ «О доплате к пенсии отдельным категориям пенсионеров в Воронежской области»;
- 5) Закон Воронежской области от 7 июля 2006 года № 66-ОЗ «О предоставлении безвозмездной субсидии на приобретение жилого помещения ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, нуждающимся в улучшении жилищных условий»;
- 6) Закон Воронежской области от 7 июля 2006 года № 70-ОЗ «О наградах Воронежской области»;
- 7) Закон Воронежской области от 9 октября 2007 года № 93-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Воронежской области по договорам социального найма»;
- 8) Закон Воронежской области от 20 ноября 2007 года № 131-ОЗ «О специализированном жилищном фонде Воронежской области»;
- 9) Закон Воронежской области от 26 мая 2009 года № 46-ОЗ «О социальном пособии на погребение и расходах, возмещаемых специа-

лизированным службам по вопросам похоронного дела в Воронежской области»;

10) Закон Воронежской области от 11 ноября 2009 года № 133-ОЗ «О государственных должностях Воронежской области»;

11) Закона Воронежской области от 11 июля 2011 года № 101-ОЗ «О мерах правовой и социальной защиты добровольных пожарных и работников добровольной пожарной охраны в Воронежской области»;

12) Закон Воронежской области от 4 декабря 2012 года № 159-ОЗ «Об установлении ежемесячной денежной выплаты нуждающимся в поддержке семьям при рождении после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет»;

13) Закон Воронежской области от 19 июня 2015 года № 113-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере социального обслуживания граждан на территории Воронежской области»;

14) Закон Воронежской области от 2 марта 2016 года № 09-ОЗ «О компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт отдельным категориям граждан в Воронежской области»;

15) Закон Воронежской области от 14 декабря 2017 года № 191-ОЗ «О региональной социальной доплате к пенсии на территории Воронежской области».

Приведенные законы Воронежской области дополнены положениями, касающимися размещения и получения информации обо всех предоставляемых гражданам мерах социальной поддержки в Единой государственной информационной системе социального обеспечения, а также осуществления размещения и получения указанной информации в соответствии с главой требованиями главы 2.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Закон Воронежской области от 26 сентября 2018 года № 121-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области» принят в целях приведения отдельных законов Воронеж-

ской области в соответствии федеральному законодательству. Так, Федеральным законом от 7 марта 2018 года № 56-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» в ряд специальных федеральных законов, устанавливающих меры социальной поддержки граждан, внесены изменения. Данные изменения обязывают органы и организации, предоставляющие конкретные меры социальной поддержки (иные социальные гарантии) отдельным категориям граждан, использовать Единую государственную информационную систему социального обеспечения, созданную в соответствии с изменениями в Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», при предоставлении мер социальной поддержки (иных социальных гарантий) и представлять в нее сведения о них.

Основания, условия, объемы предоставления конкретных мер социальной поддержки (иных социальных гарантий) на территории Воронежской области, их виды, круг получателей в зависимости от сферы регулирования устанавливаются в специальных законах Воронежской области, в которых предусмотрена обязанность органов и организаций по их предоставлению отдельным категориям граждан. Поэтому обязанность поставщиков информации по использованию Единой государственной информационной системы социального обеспечения при предоставлении мер социальной поддержки (иных социальных гарантий) и представлению в нее сведений о них должна также быть урегулирована в законах Воронежской области, которыми эти меры установлены. Положения Закона Воронежской области «О государственной социальной помощи» и статьи 8 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере иммунопрофилактики инфекционных болезней на территории Воронеж-

ской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области» приведены в соответствие вышеуказанному федеральному закону.

В соответствии с главой 2¹ «Единая государственная информационная система социального обеспечения» Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 года) «О государственной социальной помощи», которая вступила в силу с 1 января 2018 года, был принят еще один **Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 71-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственной социальной помощи в Воронежской области»**. Его целью является дополнение Закона Воронежской области от 25 июня 2012 года № 98-ОЗ «О государственной социальной помощи в Воронежской области» статьей 7¹ «Участие в информационном взаимодействии», в которой, в том числе, определены поставщики информации Воронежской области, пользователи информационной системы. Кроме того, внесены некоторые редакционные изменения в вышеуказанный Закон Воронежской области с целью уточнения его отдельных положений для дальнейшего правоприменения.

В целях правового регулирования вопросов обеспечения размещения информации о предоставлении социальных гарантий и выплат в Воронежской области был принят также **Закон Воронежской области от 26 ноября 2018 года № 148-ОЗ «Об обеспечении размещения информации о предоставлении социальных гарантий и выплат в Воронежской области и признании утратившей силу статьи 7.1 Закона Воронежской области «О государственной социальной помощи в Воронежской области»**. Его положения касаются участия Воронежской области в информационном взаимодействии в указанной сфере, в том числе определены поставщики информации Воронежской области для Единой государственной информационной системы социального обеспечения, их функции. В соответствии с федеральным законодательством состав информации, раз-

мещаемой в Единой государственной информационной системе социального обеспечения, и источники такой информации установлены Правительством Российской Федерации. Во избежание двойного регулирования одних и тех же правоотношений статья 7¹ Закона Воронежской области от 25 июня 2012 года № 98-ОЗ «О государственной социальной помощи в Воронежской области» признана утратившей силу.

Правовые основы становления, организации, функционирования, укрепления и развития системы социального партнерства в сфере труда в Воронежской области с целью регулирования социально-трудовых отношений и достижения общественного согласия установлены Законом Воронежской области от 29 апреля 1998 года № 40-П-ОЗ «О социальном партнерстве». В целях совершенствования законодательства Воронежской области в указанной сфере были приняты следующие нормативные правовые акты Воронежской области:

1) **Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 70-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальном партнерстве»**, которым вышеназванный Закон Воронежской области № 40-П-ОЗ был дополнен положениями о размещении (опубликовании) областного трехстороннего соглашения, заключенного правительством Воронежской области, объединениями (ассоциациями) профсоюзов, объединениями (ассоциациями) работодателей и предложения о присоединении к соглашению работодателей, не участвовавшим в заключении областного трехстороннего соглашения или областного отраслевого (межотраслевого) соглашения, в информационной системе «Портал Воронежской области в сети «Интернет»;

2) **Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 89-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальном партнерстве»**, который предусматривает дополнение Закона Воронежской области № 40-П-ОЗ положением об официальном опубликовании либо о размещении (опубликовании) изменений и дополнений к областному трех-

стороннему соглашению, заключенному правительством Воронежской области, объединениями (ассоциациями) профсоюзов, объединениями (ассоциациями) работодателей, в информационной системе «Портал Воронежской области в сети «Интернет», а также уточняет порядок опубликования соглашений и определяет в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации порядок изменения и дополнения соглашения.

Правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы установлены Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». В его статье 7.1-1 закреплены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения. Первое – это принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения. Соответственно, в Воронежской области данные вопросы регулируются Законом Воронежской области от 8 июня 2012 года № 74-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере занятости населения на территории Воронежской области». В течение 2018 года в этот законодательный акт дважды вносились изменения:

1) **Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 12-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере занятости населения на территории Воронежской области»** был принят в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 476-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», посвященным правилам организации сопровождения при содействии занятости инвалидов. Этот Федеральный закон вступил в силу с 1 января 2019 года.

Согласно названному Федеральному закону под сопровождением при содействии занятости инвалида понимаются оказание индивидуальной помощи незанятому инвалиду при его трудоустройстве, создание условий для осуществления им трудовой деятельности и ускорения его профессиональной адаптации на рабочем месте, а также формирование пути его передвижения до места работы и обратно и по территории работодателя. Органы государственной власти субъектов наделяются полномочиями по организации сопровождения при содействии занятости инвалидов. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий полномочия в области содействия занятости населения, в целях организации сопровождения при содействии занятости инвалидов:

- участвует в подготовке предложений для включения мероприятий по организации сопровождения при содействии занятости инвалидов в региональную программу содействия занятости населения;
- осуществляет информационное обеспечение работодателей по вопросам сопровождения при содействии занятости инвалидов;
- осуществляет взаимодействие с федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы и работодателями в целях организации сопровождения при содействии занятости инвалидов;
- организует профессиональную ориентацию инвалидов в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

Финансирование организации сопровождения при содействии занятости инвалидов, должно быть определено при разработке соответствующей государственной программы Воронежской области;

2) Закон Воронежской области от 26 сентября 2018 года № 111-ОЗ «О внесении изменений в статью 7 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере занятости населения на территории Воронежской области» принят в целях приведения Закона

Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере занятости населения на территории Воронежской области» в соответствии Закону Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Федеральным законом от 3 июля 2018 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в части совершенствования механизма повышения мобильности трудовых ресурсов» выдача заключений о привлечении и использовании иностранных работников в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, а также содействие работодателям в привлечении трудовых ресурсов субъектов Российской Федерации, не включенных в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации, исключены из перечня государственных услуг и отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения. Данные изменения обусловлены тем, что выдача заключений о привлечении и использовании иностранных работников и содействие работодателям в привлечении трудовых ресурсов субъектов Российской Федерации, не включенных в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не являются государственными услугами, поскольку они не предоставляются по запросам заявителей (физические или юридические лица (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Изменения, внесенные в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере занятости населения на территории Воронежской

области», обеспечивают приведение его положений в соответствие Закону Российской Федерации о занятости населения.

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами конституционного права на объединение, с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией профессиональных союзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, иных профсоюзных организаций, объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов регулируются Федеральным законом от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». В соответствии с его статьей 6 права профсоюзов в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями и гарантии их деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, названным Федеральным законом, другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации. В этой связи отдельные отношения профессиональных союзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, действующих в Воронежской области (далее по тексту – профсоюзы), с органами государственной власти Воронежской области, организациями регулируются Законом Воронежской области от 24 января 2011 года № 9-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере деятельности профессиональных союзов в Воронежской области». В соответствии с ч. 1 ст. 34 Устава Воронежской области Союз «Воронежское областное объединение организаций профсоюзов» наделен правом законодательной инициативы в Воронежской областной Думе, но только по социально-трудовым вопросам. **Законом Воронежской области от 29 октября 2018 года № 137-ОЗ «О внесении изменения в статью 5 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере деятельности профессиональных союзов в Воронежской области»»** данное положение продублировано в части 1 статьи 5 Закона Воронежской области от 24 января

2011 года № 9-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере деятельности профессиональных союзов в Воронежской области», поскольку указанная статья непосредственно посвящена вопросам участия профсоюзов в правотворческом процессе.

Обязанность собственников помещений в многоквартирном доме по уплате ежемесячных взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме установлена частью 1 статьи 169 Жилищного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем, в части 2.1 этой же статьи предоставлено право (а не обязанность) субъектам Российской Федерации своим законом предоставлять компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт, рассчитанного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, и размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, одиноко проживающим неработающим собственникам жилых помещений, достигшим возраста семидесяти лет, – в размере пятидесяти процентов, восьмидесяти лет, – в размере ста процентов, а также проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста и (или) неработающих инвалидов I и (или) II групп, собственникам жилых помещений, достигшим возраста семидесяти лет, – в размере пятидесяти процентов, восьмидесяти лет, - в размере ста процентов. При этом дополнение перечня льготников конструкцией «и (или) неработающих инвалидов I и (или) II групп» вступило в силу с 1 января 2019 года. Аналогичные изменения были приняты Законом Воронежской области от 29 октября 2018 года № 134-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт отдельным категориям граждан в Воронежской области»».

В 2018 году пенсионное законодательство Российской Федерации претерпело весомые изменения. Правительством Российской Федерации был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2018 года № 1192-р). Как указано в пояснительной записке к нему: Согласно Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года № 2524-р (далее – Стратегия), основным принципом совершенствования формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы является предоставление гражданам дифференцированного пенсионного обеспечения с учетом личного участия в государственной пенсионной системе солидарного характера.

Действующий порядок исчисления размера страховых пенсий в условиях негативной демографической ситуации приводит к неэквивалентности пенсионных прав застрахованных лиц и обязательств по выплате им пенсий.

Наблюдается постоянный рост получателей пенсии на фоне сокращения численности лиц, за которых уплачиваются страховые взносы. Соотношение численности занятых по найму и численности получателей пенсии к 2025 году составит 1,04, в то время как сейчас оно составляет 1,12.

Действующий пенсионный возраст – 60 и 55 лет для мужчин и женщин - впервые был закреплён в 1928 году и получил дальнейшее развитие в 30-е годы прошлого столетия. Он был установлен для основной категории граждан в условиях общества индустриального типа (рабочих, занятых в промышленной сфере) на основании утраты ими трудоспособности. Таким образом, устанавливалась презумпция наступления нетрудоспособности и утраты заработной платы и иных выплат и вознаграждений в опреде-

ленном возрасте. При этом продолжительность жизни при рождении в 1926 – 1927 гг. по Европейской части РСФСР составляла 43 года.

К настоящему времени продолжительность жизни россиян в целом значительно увеличилась.

Одновременно наблюдается растущий дефицит на рынке труда, причем именно квалифицированных рабочих и специалистов.

Уже сейчас 30% людей пенсионного возраста продолжают работать, причем первые 3 – 5 лет после назначения пенсии данный показатель гораздо выше. Значительное сокращение числа работающих пенсионеров происходит по достижении ими 65 лет.

С конца XX века во всех странах мира, в том числе и в Российской Федерации, наблюдалось снижение удельного веса занятых в промышленности, и произошел переход от индустриального к постиндустриальному обществу – обществу, в экономике которого преобладают служащие и работники сферы услуг, что предполагает длительный период трудоспособности.

За последние полтора – два десятилетия решение о повышении пенсионного возраста приняли большинство развитых стран и государств – бывших республик СССР.

Международными стандартами (Конвенция МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения) допускается установление пенсионного возраста на уровне 65 лет и выше.

В связи с изложенным, а также, принимая во внимание, что пенсионная система должна быть адекватной современному экономическому развитию Российской Федерации и соответствовать международным стандартам, учитывая опыт по повышению нормативного пенсионного возраста рядом европейских государств и государствами из числа бывших республик СССР, являющихся экономическими партнерами Российской Федерации в рамках Евразийского экономического союза, законопроектом предлагается поэтапное повышение возраста, по достижении которого будет

назначаться страховая пенсия по старости, в том числе досрочно, в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Так, предлагается закрепить общеустановленный пенсионный возраст на уровне 65 и 63 лет для мужчин и женщин соответственно.

Повышение пенсионного возраста будет проводиться постепенно в течение переходного периода с 2019 г. по 2034 г.

Данная мера затронет мужчин 1959 г.р. и женщин 1964 г.р. Граждане указанных годов рождения, с учетом переходных положений, получают право выйти на пенсию в 2020 году – в возрасте соответственно 61 год и 56 лет.

Соответственно:

1) мужчины 1960 г.р., женщины 1965 г.р. – получают право выхода на пенсию – в 2022 году (в возрасте, соответственно, 62 года и 57 лет);

2) мужчины 1961 г.р., женщины 1966 г.р. – получают право выхода на пенсию – в 2024 году (в возрасте, соответственно, 63 года и 58 лет);

3) мужчины 1962 г.р., женщины 1967 г.р. – получают право выхода на пенсию – в 2026 году (в возрасте, соответственно, 64 года и 59 лет);

4) мужчины 1963 г.р., женщины 1968 г. р. – получают право выхода на пенсию – в 2028 году (в возрасте, соответственно, 65 лет и 60 лет);

5) женщины 1969 г.р. – получают право выхода на пенсию – в 2030 году (в возрасте 61 год);

6) женщины 1970 г.р. – получают право выхода на пенсию – в 2032 году (в возрасте 62 лет);

7) женщины 1971 г.р. – получают право выхода на пенсию – в 2034 году (в возрасте 63 лет).

Аналогичная практика повышения пенсионного возраста встречается в ряде зарубежных стран (Бельгия, Израиль, Казахстан, Литва, Латвия, Греция).

Реализация данной меры позволит создать условия для повышения уровня пенсионного обеспечения граждан с учетом адаптации пенсионной системы к новым демографическим условиям, в том числе с учетом увеличения продолжительности жизни, а также – для ежегодной индексации пенсий выше уровня инфляции при сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы Российской Федерации в целом.

Предлагаемые законопроектом меры позволят достичь целевых показателей Стратегии развития пенсионной системы, направленных на обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы Российской Федерации, позволят гарантировать долгосрочный рост уровня пенсионного обеспечения граждан, в том числе позволят обеспечить индексацию размеров пенсий выше уровня инфляции в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Вступление в силу проектируемых норм предполагается с 1 января 2019 года.

Проект федерального закона не содержит положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Предлагаемые в проекте федерального закона решения не окажут влияния на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» соответствует положениям Договора о Евразийском эконо-

мическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.». ²

На этапе обсуждения вышеназванного проекта федерального закона Президент Российской Федерации В.В. Путин 30 августа 2018 года официально обратился к гражданам Российской Федерации по вопросу изменений пенсионной системы ³. В дальнейшем эта речь была оформлена в виде поправок Президента. Поправки содержали смягчающие условия проведения пенсионной реформы и изменяли порядок и сроки выплаты пособий по безработице, а именно:

1. Поправки, касающиеся пенсионного законодательства, снизили пенсионный возраст выхода на пенсию для женщин с 63 до 60 лет.

2. Предложен льготный порядок назначения пенсий (при соблюдении установленных условий) для многодетных женщин. Так, например, женщины, родившие четырех детей, смогут выйти на пенсию в возрасте 56 лет, трех детей - в возрасте 57 лет.

3. Условия досрочного назначения страховой пенсия по старости остались прежними для:

- лиц, занятых на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах, а также на работах с тяжелыми условиями труда;

- для женщин, родивших пять и более детей;

- для родителей инвалидов с детства, опекунов инвалидов с детства или лиц, являвшихся опекунами инвалидов с детства.

4. Досрочно смогут выйти на пенсию женщины и мужчины, которые заработали стаж 42 и 37 лет (мужчины и женщины) – на 24 месяца ранее

² Пояснительная записка «К проекту федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://sozd.parlament.gov.ru/> по состоянию на 16.06.2018 г.

³ См: «Обращение Президента РФ к гражданам России по вопросу изменений пенсионной системы 30 августа 2018года». Стенограмма. [//www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

общеустановленного возраста, но не ранее достижения возраста 60 и 55 лет соответственно.

Также внесены поправки в порядок назначения пенсий и порядок индексации ее размеров.

Одновременно устанавливается:

стоимость одного пенсионного коэффициента в 2019 – 2024 годах (в 2019 – 87,24 руб.);

размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости в 2019 – 2014 годах (с 2019 года – 5334,19 руб.).

5. Значительная часть поправок связана с изменениями в Закон о занятости населения.

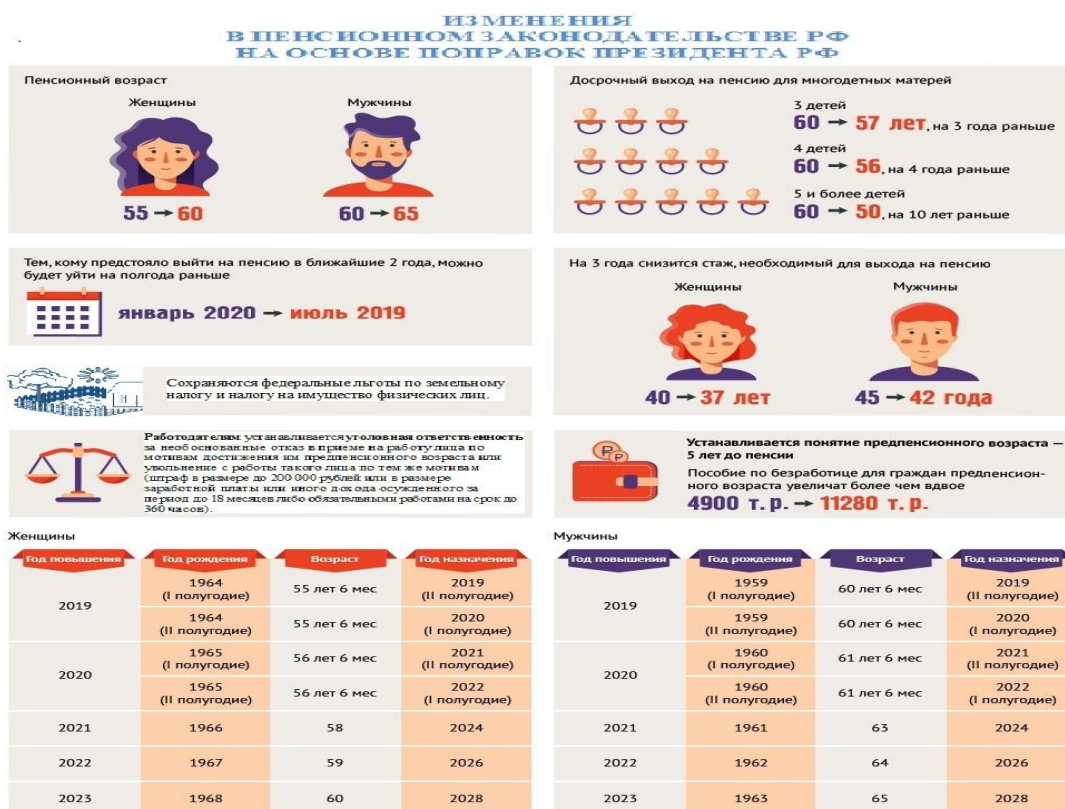
1) Пересмотрены подходы к определению лиц предпенсионного возраста – в течение 5 лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно (сейчас – 2 года);

2) Основная часть изменений направлена на сокращение периодов выплаты пособий по безработице (при одновременном увеличении размеров максимального и минимального размеров пособия).

В общем случае пособие будет выплачиваться в первые 3 месяца в размере 75 % среднемесячного заработка, а в следующие 3 месяца – в размере 60 % такого заработка, но не выше установленной максимальной величины пособия и не ниже минимальной величины (с учетом районных коэффициентов).

Для некоторых категорий безработных (например, кто впервые ищет работу) период выплаты пособия может быть сокращен с 6 до 3 месяцев.

3) Устанавливаются дополнительные гарантии социальной поддержки для граждан предпенсионного возраста. Например, период выплаты пособий для них может составить 12 месяцев, с возможным повышением на 2 недели за каждый год работы, превышающей установленный страховой стаж, максимально – 24 месяца.



Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем официальном обращении отметил, что «представители партии «Единая Россия» в региональных законодательных собраниях и руководители субъектов Российской Федерации выступали с инициативами сохранить и все действующие региональные льготы. Это очень важные для людей вещи. Такие, как бесплатный проезд на общественном транспорте, льготы по ЖКХ, при капитальном ремонте и газификации, льготы на приобретение лекарств и ряд других. Поддерживаю, безусловно, этот подход. И рассчитываю, что все необходимые решения будут приняты в регионах еще до вступления в силу нового закона по пенсионному обеспечению.». В этой связи по инициативе депутатов Воронежской областной Думы – членов фракции «Единая Россия» был принят **Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 года № 109-ОЗ «О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области»**. Его целью является установление дополнительных социальных гарантий отдельным льготным категориям граждан

предпенсионного возраста. С 2019 года под «предпенсионным возрастом» понимается период в течение пяти лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначенную досрочно (абз. 6 п. 2 ст. 5 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»). Так, законодательством Воронежской области предусмотрено предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан (имеющим звание «Ветеран труда», проживающим и осуществляющим профессиональную деятельность в сельской местности и т.д.) только в связи с выходом на пенсию, в том числе досрочно, в соответствии законодательством Российской Федерации. Законом Воронежской области № 109-ОЗ закрепляется, что гражданам, которым законодательством Воронежской области предусмотрено предоставление мер социальной поддержки в связи с выходом на пенсию (в том числе досрочно), указанные меры социальной поддержки при достижении возраста 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин либо ранее достижения указанного возраста при наличии права на пенсию в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях» и (или) Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» или по иным основаниям, установленным законодательством Российской Федерации, сохраняются. Действие указанного Закона Воронежской области предусмотрено на так называемый переходный период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2023 года.

Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 420-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Федерального закона «О страховых пенсиях», внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии и фиксированной выплаты к страховой пенсии» были внесены изменения в Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», в том числе часть 8 статьи 12¹ дополнена положениями о том, что при пересмотре размера социальной доплаты к

пенсии в связи с изменением величины прожиточного минимума пенсионера общая сумма материального обеспечения пенсионера с учетом социальной доплаты к пенсии текущего года не может быть меньше общей суммы материального обеспечения пенсионера с учетом социальной доплаты к пенсии предыдущего года. В случае уменьшения величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте Российской Федерации на следующий финансовый год, эта норма позволит сохранить (не снизить) общую сумму материального обеспечения неработающего пенсионера, который уже является получателем социальной доплаты к пенсии и имеет сложившийся уровень материального обеспечения. В этой связи был разработан и принят **Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 29-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О региональной социальной доплате к пенсии на территории Воронежской области»**, содержащий аналогичные правовые нормы.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 24 октября 1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» величина прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», устанавливается ежегодно законом субъекта Российской Федерации и доводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации до сведения Пенсионного фонда Российской Федерации не позднее 1 ноября года, предшествующего наступлению финансового года, на который она установлена. В этой связи величина прожиточного минимума пенсионера в Воронежской области для определения размера социальной доплаты к пенсии на 2019 финансовый год установлена **Законом Воронежской области от 29 октября 2018 года № 138-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Воронежской области на 2019 финансовый год»**. Социальная доплата к пенсии устанавливается неработающим пен-

сионерам, общая сумма материального обеспечения которых не достигает величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации. Социальная доплата осуществляется за счет средств федерального бюджета Пенсионным фондом Российской Федерации до величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации, но не более чем до величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации.

В случае если прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации превышает величину прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, пенсионеру устанавливается региональная доплата, доводящая общую сумму его материального обеспечения до величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

Расчет величины прожиточного минимума в Воронежской области осуществляется в соответствии со следующими нормативными правовыми актами:

- 1) Законом Воронежской области от 6 декабря 1999 года № 126-II-ОЗ «О прожиточном минимуме в Воронежской области»;
- 2) Законом Воронежской области от 26 апреля 2013 года № 51-ОЗ «О потребительской корзине в Воронежской области»;
- 3) постановлением правительства Воронежской области от 3 июня 2013 года № 462 «Об утверждении методики определения величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Воронежской области».

Данные о ценах на товары и услуги, необходимые для расчета, предоставляются Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области.

Прогноз величины прожиточного минимума
пенсионера на 2019 год

Величина прожиточного минимума пенсионера, руб.	2017	2018	2019 (прогноз)
В Воронежской области	8 390	8 620	8 750
В целом по РФ	8 540	8 726	8 846 (проект закона от 29.09.2018)

Прогноз величины прожиточного минимума пенсионера на 2019 финансовый год выполнен исходя из величины прожиточного минимума пенсионера в Воронежской области, установленной на 2018 финансовый год, с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, а также проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Исходя из фактической величины прожиточного минимума пенсионера в Воронежской области в 2017 году (7 011 руб.), прогноза среднегодовых индексов потребительских цен в 2018 и 2019 годах (103,8%, 103,6% соответственно), с учетом опережающего роста цен на продукты питания, составляющих продуктовую часть потребительской корзины, а также величины прожиточного минимума пенсионера в Воронежской области, установленной на 2018 финансовый год, с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, а также проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», прогнозная величина прожиточного минимума пенсионера в Воронежской области на 2019 финансовый год составит 8 750 рублей.

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», размещенном 29.09.2018 года на федеральном портале проектов нормативных правовых актов, пред-

лагается величина прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации на 2019 год в сумме 8 846 рублей.

Таким образом, величина прожиточного минимума пенсионера в Воронежской области не превысит прогнозную величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации и установление региональной доплаты к пенсии в Воронежской области не потребуется.

В соответствии с Законом Воронежской области от 6 декабря 1999 года № 126-П-ОЗ «О прожиточном минимуме в Воронежской области» величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Воронежской области определяется ежеквартально для оценки уровня жизни населения и оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам.

Расчет величины прожиточного минимума производится на основании потребительской корзины, установленной Законом Воронежской области от 26 апреля 2013 года № 51-ОЗ «О потребительской корзине в Воронежской области», данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области о ценах и индексах потребительских цен на товары и услуги.

В связи с внесением изменений в статью 4 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» в части ограничения срока его действия до 31 декабря 2020 года включительно, **Законом Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 153-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Воронежской области «О потребительской корзине в Воронежской области»** предусмотрено внесение соответствующего изменения в часть 1 статьи 3 Закона Воронежской области от 26 апреля 2013 № 51-ОЗ «О потребительской корзине в Воронежской области».

В целях актуализации базы нормативных правовых актов Воронежской области был принят **Закон Воронежской области от 23 апреля 2018**

года № 57-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства». Проведенный в Воронежской областной Думе мониторинг правоприменения законодательства Воронежской области в сфере социальной политики позволил выделить правовые нормы, которые нуждаются в признании утратившими силу. Так, все структурные единицы Закона Воронежской области от 12 декабря 2006 года № 110-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» вносили изменения в правовые нормы, впоследствии признанные утратившими силу. Следовательно, они фактически не действуют, но по формальным признакам указанный Закон Воронежской области остается в силе. Признание названного Закона Воронежской области утратившим силу позволит совершенствовать законодательство Воронежской области и облегчить правоприменение норм действующих нормативных правовых актов, касающихся вопросов охраны семьи, материнства, отцовства и детства.

Закон Воронежской области от 12 марта 2018 № 19-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере социального обслуживания граждан на территории Воронежской области» принят в целях приведения Закона Воронежской области от 19 июня 2015 года № 113-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере социального обслуживания граждан на территории Воронежской области» в соответствие с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации.

Учитывая изменения федерального законодательства, **Закон Воронежской области № 19-ОЗ** направлен на совершенствование порядка проведения независимой оценки качества услуг организациями социального обслуживания.

В целях повышения значимости результатов независимой оценки качества для организаций социального обслуживания установлена обязанность губернатора Воронежской области представлять публичный отчет в Воронежскую областную Думу о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями социального обслуживания, которые расположены на территории Воронежской области и учредителем которых является Воронежская область.

В целях предотвращения возникновения конфликта интересов при проведении независимой оценки качества Общественную палату Воронежской области наделили полномочиями по формированию общественного совета по проведению независимой оценки качества и утверждению его состава.

Кроме того, определили систему социального обслуживания в Воронежской области, а также уточнили полномочия уполномоченного органа в части организации поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев (волонтеров), осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания в Воронежской области.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 477-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» введены правовые нормы, предусматривающие повышение уровня социальной защищенности инвалидов в части обеспечения бесплатной парковкой транспортных средств, управляемых инвалидами, и транспортных средств, перевозящих таких инвалидов и (или) детей-инвалидов. Аналогичные нормы были закреплены в **Заоне Воронежской области от 12 марта 2018 года № 18-ОЗ «О внесении изменения в статью 5 Закона Воронежской области «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур в Воронежской области».**

Таким образом, в Воронежской области, как и в целом по Российской Федерации, сохраняется принцип сохранения и поддержания социальных гарантий гражданам. Государственная политика Воронежской области направлена на укрепление роли государства в защите уязвимых групп населения.

3.4. Анализ законодательства Воронежской области в сфере охраны здоровья

В 2018 году были внесены следующие изменения в **Закон Воронежской области от 25 июня 2012 года № 93-ОЗ «О здравоохранении в Воронежской области»**.

Законом Воронежской области от 12 марта 2018 № 5-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О здравоохранении в Воронежской области» в вышеуказанный закон были внесены изменения по расширению полномочий органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в сфере здравоохранения по вопросам медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Воронежской области и приведена в соответствии с действующим законодательством процедура проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы.

Законом Воронежской области от 5 июля 2018 года № 101-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О здравоохранении в Воронежской области» были уточнены полномочия правительства Воронежской области и уполномоченного исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере здравоохранения в части разработки, утверждения и реализации государственных программ в области здравоохранения.

Закон Воронежской области от 20 декабря 2018 года № 174-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О здравоохранении в Воронежской области» был разработан с целью приведения регионального законодательства в соответствии с действующим федеральным законодательством в сфере охраны здоровья, в части определения исполнительного органа государственной власти Воронежской области, уполномоченного на создание, развитие и эксплуатацию государственной информационной системы в сфере здравоохранения Воронежской области, - оператора информационной системы в сфере здравоохранения Воронежской области.

Законом также был дополнен перечень полномочий исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере охраны здоровья по утверждению перечня медицинских организаций, имеющих лицензию на фармацевтическую деятельность, и их обособленных подразделений (амбулаторий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов, центров (отделений) общей врачебной (семейной) практики), расположенных в сельских населенных пунктах, в которых отсутствуют аптечные организации, а также перечень лекарственных препаратов (за исключением наркотических лекарственных препаратов и психотропных лекарственных препаратов), продажа которых может осуществляться указанными организациями и их обособленными подразделениями.

Также закон в соответствии с Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» дополняет перечень составляющих контроля в сфере охраны здоровья (статья 22 Закона Воронежской области от 25 июня 2012 года № 93-ОЗ «О здравоохранении в Воронежской области») таким направлением, как «государственный контроль в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов».

3.5. Анализ законодательства Воронежской области в сфере образования, науки и молодежной политики

1. Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 4-ОЗ «О внесении изменения в статью 7.2 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области» принят в целях приведения в соответствие действующему законодательству закона Воронежской области от 3 июня 2016 года № 84-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области». Необходимость принятия закона обусловлена изменениями, внесенными Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 313-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации».

Законом предусматривается оказание первичной медико-санитарной помощи обучающимся в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, образовательные программы среднего профессионального образования, программы бакалавриата, программы специалитета, программы магистратуры, дополнительные предпрофессиональные образовательные программы в области физической культуры и спорта и дополнительные предпрофессиональные программы в области искусств, в образовательной организации либо в случаях, установленных уполномоченным исполнительным органом государственной власти Воронежской области в сфере охраны здоровья.

2. Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 6-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области» принят в целях совершенствования законодательства Воронежской области и приведения закона Воронежской области от 3 июня 2016 года № 84-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере

образования на территории Воронежской области» в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Учитывая изменения федерального законодательства, Законом предусмотрен порядок проведения независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, Законом предусматривается обязанность губернатора Воронежской области представлять публичный отчет в Воронежскую областную Думу о результатах независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности, которые расположены на территории Воронежской области и учредителем которых является Воронежская область.

В целях предотвращения возникновения конфликта интересов при проведении независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности Законом предусмотрено наделение Общественной палаты Воронежской области полномочиями по формированию общественного совета по проведению независимой оценки качества и утверждению его состава.

Кроме того, Законом предусмотрены соответствующие полномочия уполномоченного органа исполнительной власти в сфере образования.

3. Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 34-ОЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Воронежской области «О патронатном воспитании в Воронежской области» принят с целью приведения норм Закона Воронежской области от 29 декабря 2010 г. № 155-ОЗ «О патронатном воспитании в Воронежской области в соответствие с изменившимся федеральным законодательством.

Региональным законом приведен в соответствие срок и порядок принятия органом опеки и попечительства решения о назначении патронатного воспитателя (решения о возможности гражданина быть патронатным воспитателем, которое является основанием для постановки его на учет в качестве гражданина, выразившего желание стать патронатным воспитате-

лем) либо решения об отказе в назначении патронатного воспитателя (о невозможности гражданина быть патронатным воспитателем).

4. Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 51-ОЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области» направлен на реализацию соглашения № СОГ – 11/08 от 27 марта 2018 г. о взаимодействии между Министерством образования и науки Российской Федерации и правительством Воронежской области по разработке эффективных региональных моделей управления образовательными организациями, направленных на повышение качества предоставляемого ими образования.

Инструментом реализации названного соглашения является закрепление за департаментом образования и науки Воронежской области полномочия по утверждению формы соглашения о достижении целевых показателей повышения качества образования и эффективности деятельности системы образования в Воронежской области с муниципальными районами (городскими округами) Воронежской области.

5. Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 65-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О добровольческой деятельности (волонтерстве)» принят в целях приведения в соответствие с федеральным законодательством отдельных положений Закона Воронежской области от 11 марта 2013 года № 2-ОЗ «О добровольческой (волонтерской) деятельности».

В областном законе уточнены цели добровольческой (волонтерской) деятельности, права и обязанности добровольца (волонтера), терминология, используемая в Законе. В новой редакции изложена глава 2 Закона Воронежской области, регламентирующая организационно-правовые основы добровольческой (волонтерской) деятельности. Кроме того Закон дополнен новыми статьями, устанавливающими полномочия

органов государственной власти в сфере добровольческой (волонтерской) деятельности.

6. Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 74 – ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об организации предоставления среднего профессионального и дополнительного профессионального образования на территории Воронежской области» принят с целью приведения Закона Воронежской области от 12 мая 2009 года № 44-ОЗ «Об организации предоставления среднего профессионального и дополнительного профессионального образования на территории Воронежской области» в соответствие федеральному законодательству.

На основании изменений федерального законодательства, в региональном законе предусмотрен порядок проведения независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности профессиональными образовательными организациями Воронежской области и организациями дополнительного профессионального образования Воронежской области, осуществляющими образовательную деятельность, в Воронежской области.

В целях повышения значимости результатов независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности для профессиональных образовательных организаций Воронежской области и организаций дополнительного профессионального образования Воронежской области, осуществляющих образовательную деятельность, законом установлена обязанность губернатора Воронежской области представлять публичный отчет в Воронежскую областную Думу о результатах независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности, указанными организациями, которые расположены на территории Воронежской области и учредителем которых является Воронежская область.

В целях предотвращения возникновения конфликта интересов при проведении независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности законом предусмотрено наделение Общественной

палаты Воронежской области полномочиями по формированию общественного совета по проведению независимой оценки качества и утверждению его состава.

7. Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 92-ОЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Воронежской области «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области» принят с целью повышения эффективности работы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В предыдущей редакции, статья 6 Закона Воронежской области закрепляла, что председателем комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав является заместитель руководителя администрации муниципального района или городского округа. После изменений, председателем комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, помимо названного лица, может быть заместитель руководителя территориального органа местной администрации. Необходимость данного изменения, связана с невозможностью одного лица – заместителя руководителя администрации муниципального района или городского округа быть председателем одновременно всех действующих комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

8. Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 94-ОЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Воронежской области «Об организации предоставления среднего профессионального и дополнительного профессионального образования на территории Воронежской области» принят в целях приведения Закона Воронежской области от 12 мая 2009 года № 44-ОЗ «Об организации предоставления среднего профессионального и дополнительного профессионального образования на территории Воронежской области» в соответствие федеральному законодательству.

Деятельность по проведению мониторинга перспективной потребности рынка труда в специалистах и рабочих кадрах, регламентированная в региональном законе, не установлена в федеральном законодательстве.

Однако, Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и Законом Воронежской области от 8 июня 2012 г. № 74-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере занятости населения на территории Воронежской области» установлены полномочия департамента труда и занятости населения Воронежской области по проведению мониторинга состояния и разработки прогнозных оценок рынка труда Воронежской области, а также анализа востребованных профессий. Полномочия по анализу востребованности профессий возложены на департамент, начиная с 2017 года.

Кроме того, в статье 16.3 Закона о занятости определено понятие и применение государственного информационного ресурса «Справочник профессий», который, в том числе, может использоваться заинтересованными лицами и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации для обеспечения непрерывной и сбалансированной подготовки кадров, в том числе их опережающей подготовки.

Таким образом, государственная функция по проведению мониторинга перспективной потребности рынка труда в специалистах и рабочих кадрах является избыточной и дублирует государственную функцию по проведению мониторинга состояния и разработки прогнозных оценок рынка труда Воронежской области, а также анализа востребованных профессий.

Данное обстоятельство обусловило необходимость внесения изменений в статью 4 областного Закона об организации предоставления среднего профессионального и дополнительного профессионального образования.

9. Закон Воронежской области от 5 июля 2018 года № 100-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О межбюд-

жетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» принят в целях совершенствования механизмов планирования бюджетных расходов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях.

Законом изложены в новой редакции приложения 4 и 4а к Закону Воронежской области от 17 ноября 2005 года № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области».

Законом Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 60-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» утверждены нормативы финансирования расходов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, а также на получение дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях.

Указанные нормативы разработаны и утверждены для общеобразовательных организаций в зависимости от месторасположения образовательной организации, формы и особенностей реализации общеобразовательной программы и иных особенностей.

В соответствии с пунктом 1 части 12 статьи 59 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федера-

ции» обеспечение проведения государственной итоговой аттестации осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования на территории Российской Федерации.

Средства, предусмотренные в мероприятии 12.9 «Обеспечение проведения государственной итоговой аттестации обучающихся по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» государственной программы Воронежской области «Развитие образования», утвержденной постановлением правительства Воронежской области от 17 декабря 2013 года № 1102, обеспечивают оплату труда только председателей предметных комиссий, консультантов, экспертов и варификаторов. В соответствии с изменениями в областном законе помимо расходов на оплату труда указанных лиц учтены также затраты, связанные с оплатой труда организаторов проведения государственной итоговой аттестации.

Средства на оплату классного руководства (выплата 1000 руб. классному руководителю не индексировалась с 2009 года), предусмотренные в прежней редакции Закона № 68-ОЗ, включены в расчет субвенции согласно новой редакции закона в рамках постоянно индексирующихся окладов педагогических работников.

Таким образом, законом учтены названные особенности в формулах расчета субвенций муниципальным районам и городским округам.

В приложение 4а также внесены дополнения в формулу расчета субвенций, связанные с возможностью получения дошкольного образования в семейной форме в соответствии с пунктом 3 статьи 64 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

10. Закон Воронежской области от 5 июля 2018 года № 103-ОЗ «О признании утратившими силу отдельных законодательных актов

(положений отдельных законодательных актов) Воронежской области» принят в целях актуализации нормативно-правовой базы области.

АУ ВО «Институт регионального законодательства» проведен анализ правоприменения законов Воронежской области, принятых в период 2010-2014 годов, по результатам которого подготовлен доклад. В ходе исследования был выявлен ряд законов, которыми вносились изменения в правовые нормы, впоследствии признанными утратившими силу. Фактически такие законы (отдельные положения таких законов) не действуют, но по формальным признакам остаются в силе. Так на основании пункта 44) названного закона был признан утратившим силу пункт 3 статьи 1 Закона Воронежской области от 27 октября 2014 года № 120-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области" и в статью 16 Закона Воронежской области «О профилактике правонарушений в Воронежской области».

11. Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 года № 114-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О правовом просвещении граждан на территории Воронежской области» уточняет полномочия правительства Воронежской области в сфере правового просвещения граждан на территории Воронежской области.

Закон закрепил за Правительством Воронежской области полномочие по утверждению концепции о правовом просвещении граждан на территории Воронежской области.

12. Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 года № 123-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей Воронежской области» принят для приведения областного закона в соответствие федеральному законодательству.

В законе уточняются полномочия Правительства и исполнительных органов государственной власти Воронежской области в части организа-

ции отдыха и оздоровления детей Воронежской области. Исполнительные органы государственной власти Воронежской области получили полномочие по осуществлению разработки и утверждению списка рекомендуемых туристских маршрутов (других маршрутов передвижения) для прохождения группами туристов с участием детей в рамках осуществления самостоятельного туризма и для прохождения организованными группами детей, находящихся в организациях отдыха детей и их оздоровления, размещение его на своих официальных сайтах в сети «Интернет». В свою очередь, Правительство Воронежской области наделено полномочием по определению таких органов.

13. Закон Воронежской области от 25 октября 2018 года № 133-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О специализированном жилищном фонде Воронежской области» принят в целях приведения норм областного законодательства в соответствие с действующим федеральным законодательством.

Федеральным законом от 29 июля 2018 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» внесены изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в части предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Учитывая нормы указанного Федерального закона, закон Воронежской области содержит положения, касающиеся формирования списка детей-сирот сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот сирот и детей, оставшихся без по-

печения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями; процедуры предоставления жилых помещений названным категориям лиц, а так же уточняют некоторые нормы Закона Воронежской области от 20 ноября 2007 года № 131-ОЗ «О специализированном жилищном фонде Воронежской области».

14. Необходимость принятия Закона Воронежской области от 29 октября 2018 года № 139-ОЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Воронежской области «О приемной семье в Воронежской области» связана с необходимостью приведения областного закона в соответствие федеральному законодательству.

Согласно части 1 статьи 37 Гражданского кодекса Российской Федерации суммы алиментов, пенсий, пособий, возмещения вреда здоровью и вреда, понесенного в случае потери кормильца, а также иные выплачиваемые на содержание подопечного средства, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, подлежат зачислению на отдельный номинальный счет, открываемый опекуном или попечителем в соответствии с главой 45 Гражданского кодекса Российской Федерации и расходуются опекуном или попечителем без предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

В соответствии с частью 3 статьи 860.6 Гражданского кодекса Российской Федерации при прекращении опеки или попечительства в случаях, предусмотренных законом, в том числе при достижении бенефициаром совершеннолетия, договор номинального счета прекращается, остаток денежных средств по заявлению бенефициара выдается ему или перечисляется на другой его банковский счет.

В статье 4 закона Воронежской области понятие банковского счета заменено на номинальный счет.

15. Законом Воронежской области от 26 ноября 2018 года № 146-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Воронежской об-

ласти **«О внесении изменений отдельные законодательные акты Воронежской области»** продлена мера социальной поддержки в виде оплаты в размере 50 процентов проезда по территории Воронежской области на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении в период с 1 января по 15 июня текущего года включительно и с 1 сентября по 31 декабря текущего года включительно, для учащихся и воспитанников общеобразовательных организаций старше 7 лет, студентов, обучающихся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования до 31 декабря 2021 года.

16. Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 159-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области по вопросам добровольчества (волонтерства)» принят с целью приведения терминологии, используемой в ряде законодательных актов Воронежской области в соответствие с терминологией, установленной федеральным законодательством.

С 1 мая 2018 года вступил в силу Федеральный закон от 5 февраля 2018 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)». Данным федеральным законом, в том числе, вводится понятие «добровольческая (волонтерская) деятельность» и уточняется понятие «доброволец».

В связи с данными изменениями региональным законом внесены соответствующие изменения в следующие законы Воронежской области: «О государственной молодежной политике в Воронежской области», «О благотворительной деятельности в Воронежской области», «О безнадзорных животных на территории Воронежской области», «О развитии военно-прикладного спорта на территории Воронежской области».

17. Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 161-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воро-

нежской области» принят в связи с изменившимся федеральным законодательством.

Федеральными законами от 3 июля 2018 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в статью 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и от 3 августа 2018 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части совершенствования целевого обучения» внесены изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части изменения условий установления компенсации педагогическим работникам, участвующим в проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, а также в связи с исключением положений о заключении договоров о целевом приеме.

Данные изменения учтены и отражены в статьях 5 и 6 Закона Воронежской области от 3 июня 2013 года № 84-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области».

18. Принятие Закона Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 162-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание подопечных детей в семьях опекунов (попечителей)» обусловлено необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие действующему федеральному законодательству.

Согласно части 1 статьи 37 Гражданского кодекса Российской Федерации суммы алиментов, пенсий, пособий, возмещения вреда здоровью и вреда, понесенного в случае потери кормильца, а также иные выплачиваемые на содержание подопечного средства, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, подлежат зачислению на отдельный номинальный счет, открываемый опекуном или попечителем в соответствии с главой 45 Гражданского кодекса Российской Федерации и расходуются опекуном или попечителем без предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

В соответствии с частью 3 статьи 860.6 Гражданского кодекса Российской Федерации при прекращении опеки или попечительства в случаях, предусмотренных законом, в том числе при достижении бенефициаром совершеннолетия, договор номинального счета прекращается, остаток денежных средств по заявлению бенефициара выдается ему или перечисляется на другой его банковский счет.

Изменения в Закон Воронежской области от 22 декабря 2005 года № 83-ОЗ «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание подопечных детей в семьях опекунов (попечителей)» предполагают замену по тексту понятия банковский счет на термин номинальный счет, предоставление информации в органы опеки и попечительства о реквизитах номинального счета.

Закон дополняется основаниями, по которым органы опеки и попечительства принимают решения об отказе в назначении опекунского пособия.

Также уточняются основания, по которым прекращается выплата опекунского пособия – Закон дополнен отсылочной нормой на основания, установленные статьей 29 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». При этом уточняется, что в отличие от общего правила в случае освобождения, отстранения опекуна (попечителя) от исполнения своих обязанностей, прекращение выплаты денежных средств производится со дня издания соответствующего акта органом опеки и попечительства.

3.6. Анализ законодательства Воронежской области в сфере культуры и исторического наследия

Главной задачей законодательства в области культуры является реализация положений статьи 44 Конституции Российской Федерации. Принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, в Основах за-

конодательства Российской Федерации о культуре получили развитие в самостоятельных законах субъектов Российской Федерации.

Закон Воронежской области от 27 октября 2006 года № 90-ОЗ (ред. от 25.05.2018) «О культуре» установил основные направления государственной политики в сфере культуры на территории Воронежской области.

Реализация государственной политики в сфере культуры является одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти Воронежской области. Основными принципами государственной политики Воронежской области в сфере культуры является:

- 1) признание основополагающей роли культуры в процессе развития и самореализации личности;
- 2) сохранение культурного наследия;
- 3) поддержка и развитие профессионального искусства, народного творчества, сохранение музейного, библиотечного, архивного, кино-, фото- и иных аналогичных фондов;
- 4) поддержка социально незащищенных слоев населения Воронежской области при организации платных мероприятий областными государственными учреждениями культуры.

Современные тенденции расширяют сферу правового регулирования, видя в культуре и фактор инновационного развития, и основополагающую роль в формировании человеческого капитала, и одну из основ национальной безопасности и духовного возрождения нации. В связи с этим первоочередной задачей законодательства в сфере культуры является уточнение предмета правового регулирования, переосмысление его методов, формирование системы актов, отвечающих новому политическому пониманию содержания и предназначения культуры.

Анализ законодательства Воронежской области в сфере культуры и исторического наследия

Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 67-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О культуре» (далее –

Закон) принят в целях приведения Закона Воронежской области от 27 октября 2006 года № 90-ОЗ «О культуре» в соответствии с «Основами законодательства Российской Федерации о культуре».

Законом введена новая статья 4.1. «Независимая оценка качества условий оказания услуг организациями культуры в Воронежской области». Независимая оценка качества условий оказания услуг организациями культуры в Воронежской области является одной из форм общественного контроля и проводится в целях предоставления гражданам информации о качестве условий оказания услуг организациями культуры, а также в целях повышения качества их деятельности.

В целях повышения значимости результатов независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры, Законом предусматривается обязанность губернатора Воронежской области представлять публичный отчет в Воронежскую областную Думу о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры, которые расположены на территории Воронежской области и учредителем которых является Воронежская область.

В целях предотвращения возникновения конфликта интересов при проведении независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры Законом предусматривается наделение Общественной палаты Воронежской области полномочиями по формированию общественного совета по проведению независимой оценки качества и утверждению его состава.

3.7. Анализ законодательства Воронежской области в сфере физической культуры и спорта

В 2018 году в сфере физической культуры и спорта Воронежской областной Думой было рассмотрено и принято два Закона Воронежской об-

ласти вносящих изменения в Закон Воронежской области от 2 июля 2008 года № 57-ОЗ «О физической культуре и спорте в Воронежской области» :

Принятие **Закона Воронежской области от 12 марта 2018 года № 3-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О физической культуре и спорте в Воронежской области»** было обусловлено изменением Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона от 5 декабря 2017 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по вопросам медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации и спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации», а именно введено понятие спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации, изменены полномочия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части медицинского и медико-биологического обеспечения спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации, а также обозначены иные вопросы.

Законом Воронежской области от 29 октября 2018 года № 141-ОЗ «О внесении изменения в Закон Воронежской области «О физической культуре и спорте в Воронежской области» были учтены изменения Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона от 4 июня 2018 года № 147-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и дополнены полномочия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части присвоения квалификационных категорий трене-

ров и квалификационных категорий специалистов в области физической культуры и спорта.

3.8. Анализ законодательства Воронежской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, тарифов и строительной политики

1. Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 11-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О порядке подготовки и утверждения региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Воронежской области» был разработан в целях приведения в соответствие Жилищному кодексу Российской Федерации и расширения перечня услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, включенных в региональную программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

В ходе проведения инструментального обследования строительных конструкций многоквартирных домов в г. Воронеже в заключении о проведении инструментального обследования были даны рекомендации о проведении в экстренном порядке работ по инженерно-геологическому изысканию грунтов под фундаментом многоквартирного дома с последующей разработкой проекта по их укреплению (стабилизации).

Проведение таких работ необходимо в отдельных случаях для разработки проектной документации по ремонту и укреплению фундамента многоквартирного дома, а в отдельных случаях – для решения вопроса о проведении капитального ремонта многоквартирного дома или же признании его аварийным и подлежащим сносу (реконструкции) по результатам инженерно-геологических изысканий.

Принимая во внимание вышеизложенное, в Закон Воронежской области «О порядке подготовки и утверждения региональной программы ка-

питального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Воронежской области» внесены изменения в части дополнения видов работ – обследование грунтов основания фундамента многоквартирного дома.

В соответствии с пунктом 9.4.1 ГОСТ Р 56193-2014, утверждённого приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 октября 2014 № 1445-ст, с целью выполнения требований установленных в статье 11 пункта 6 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ, в многоквартирных домах, в которых проводится капитальный ремонт, технический заказчик, в соответствии с главой 4 указанного Федерального закона, организует и проводит энергетические обследования.

Принимая во внимание вышеизложенное, в Закон Воронежской области внесены изменения в части дополнения видов работ – энергетическое обследование многоквартирного дома.

Федеральным законом «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29 июля 2017 № 257-ФЗ внесены изменения в статью 168 Жилищного кодекса Российской Федерации, в частности, предусмотрен дополнительный случай для внесения в региональную программу капитального ремонта при ее актуализации изменений без соответствующего решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, а также формирование планового периода проведения капитального ремонта общего имущества с учётом необходимости оказания услуг и (или) выполнения работ одновременно в отношении двух и более внутридомовых инженерных систем в многоквартирном доме. В связи с чем внесены изменения в статьи 3 и 4 Закона Воронежской области.

2. Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 26-ОЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Воронежской области «О жилищном фонде Воронежской области» определяет в качестве ор-

гана, уполномоченного на принятие нормативного правового акта, утверждающего порядок отнесения объектов жилищного фонда Воронежской области к определенному виду в зависимости от целей использования, департамент имущественных и земельных отношений Воронежской области.

3. Законом Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 44-ОЗ «О сроке, по истечении которого у собственников помещений в многоквартирном доме возникает обязанность по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов на территории Воронежской области» установлено, что обязанность по уплате взносов на капитальный ремонт у собственников помещений в многоквартирном доме, введённом в эксплуатацию после утверждения региональной программы капитального ремонта и включенном в региональную программу капитального ремонта при ее актуализации, возникает по истечении шести календарных месяцев с даты включения данного многоквартирного дома в региональную программу капитального ремонта.

4. Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 41-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О формировании списков граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, построенного или строящегося на земельных участках единого института развития в жилищной сфере» был принят с целью приведения в соответствие областного законодательства Федеральному закону от 31 декабря 2017 года № 506-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым были внесены изменения в ряд федеральных законов, касающиеся строительства стандартного жилья, ранее «жилья экономического класса». Так, указанным Законом области понятие «жильё экономического класса» заменяется понятием «стандартное жильё».

5. Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 46-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О градострои-

тельной деятельности в Воронежской области» был принят в связи с изменениями федерального законодательства. Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 455-ФЗ) были внесены изменения в ряд федеральных законов, касающиеся проведения публичных слушаний, общественных обсуждений.

Данным Федеральным законом в Градостроительный кодекс Российской Федерации введена новая статья 51, которая в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (далее – проекты) в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений настоящего Кодекса, устанавливает проведения не только публичных слушаний, но и общественных обсуждений.

В этой связи статья 15 Закона Воронежской области «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области» изложена в новой редакции, учитывая терминологию Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрена возможность подготовки документов территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации. Полномочием по их утверждению наделены высшие исполнительные органы государственной власти. Соответствующие изменения внесены в Закон Воронежской области.

6. Закон Воронежской области от 23 апреля 2013 года № 52-ОЗ «О внесении изменения в статью 10 Закона Воронежской области «О муниципальном жилищном контроле на территории Воронежской области» был принят в целях приведения в соответствие областного законодательства Федеральному закону от 31 декабря 2017 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В соответствии с Законом Воронежской области основанием для проведения внеплановой проверки органом муниципального жилищного контроля (в случаях наделения органами государственной власти Воронежской области уполномоченных органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля) является приказ (распоряжение) главного государственного жилищного инспектора Российской Федерации о назначении внеплановой проверки, изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. Внеплановая проверка по указанным основаниям проводится без согласования с органами прокуратуры и без предварительного уведомления проверяемой организации о проведении внеплановой проверки.

7. Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 55-ОЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Воронежской области «О порядке подготовки и утверждения региональной программы ка-

питального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Воронежской области» разработан в целях приведения положений статьи 4 Закона Воронежской области в соответствие Жилищному кодексу Российской Федерации.

Так, пунктом 5 статьи 4 указанного Закона Воронежской области закреплён дополнительный случай для внесения в региональную программу капитального ремонта при ее актуализации изменений без соответствующего решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Наличие соответствующего решения общего собрания собственников помещений не требуется в случае, если внесение в региональную программу изменений обусловлено изменением сроков проведения работ по ремонту внутридомовых инженерных систем газоснабжения, ремонту или замене лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, в соответствии с требованиями части 3.1 статьи 168 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, часть 6 статьи 4 Закона Воронежской области, согласно которой в первоочередном порядке в программе предусматривается проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в которых требовалось проведение капитального ремонта на дату приватизации первого жилого помещения при условии, что такой капитальный ремонт не проведен на дату утверждения или актуализации программы, признана утратившей силу.

8. Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 93-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» был разработан в соответствии с главой 2.1 «Единая государственная информационная система социального

обеспечения» Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (в ред. от 28 декабря 2017 года), которая вступила в силу с 1 января 2018 года.

Ряд законов Воронежской области, направленных на регулирование отношений, связанных с предоставлением мер социальной поддержки, иных социальных гарантий, выплат и компенсаций отдельным категориям граждан, дополнен положениями, касающимися размещения и получения информации обо всех предоставляемых гражданам мерах социальной поддержки в Единой государственной информационной системе социального обеспечения, а также осуществления размещения и получения указанной информации в соответствии с главой 2.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

9. Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 90-ОЗ «О внесении изменения в статью 5 Закона Воронежской области «О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в Воронежской области» был разработан в целях устранения пробела в правовом регулировании.

Указанным Законом Воронежской области закрепляется положение, согласно которому в случае смерти гражданина, состоящего на учёте в качестве нуждающегося в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, за членами его семьи сохраняется право состоять на учёте, если ими не утрачены основания, дающие право на получение жилых помещений по договорам социального найма.

10. Необходимость разработки и принятия Закона Воронежской области «О порядке определения границ прилегающих территорий в Воронежской области» от 5 июля 2018 года № 108-ОЗ (далее – Закон области) предусмотрена в Градостроительном кодексе Российской Федерации и в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ).

В соответствии с пунктом 37 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации прилегающая территория – территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены правилами благоустройства территории муниципального образования в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации.

Часть 2 статьи 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет перечень вопросов, которые могут регулировать правила благоустройства территории муниципального образования, в том числе вопросы участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий, а также определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, указанный порядок определения границ прилегающих территорий нашёл отражение в Законе области.

В Законе области закреплены отдельные понятия – границы прилегающей территории, внешняя и внутренняя часть границы прилегающей территории, а также площадь прилегающей территории.

Границы прилегающей территории определяются в отношении территорий общего пользования, которые прилегают (то есть имеет общую границу) к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован (далее – земельный участок), в зависимости от расположения зданий, строений, сооружений, земельных участков в существующей застройке, вида их разрешенного использования

и фактического назначения, их площади и протяженности указанной общей границы, установленной максимальной и минимальной площади прилегающей территории.

В Законе области определены территории общего пользования или их части, которые могут располагаться в границах прилегающей территории, а также ряд ограничений, при которых определяются указанные границы прилегающей территории.

Также предусмотрено, что границы прилегающей территории отображаются на схеме границ прилегающей территории. В указанной схеме границ прилегающей территории также указываются кадастровый номер и адрес здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого установлены границы прилегающей территории, площадь прилегающей территории, условный номер прилегающей территории.

Согласно положениям Закона области подготовку схемы границ прилегающей территории осуществляют уполномоченный орган местного самоуправления или по его заказу кадастровый инженер; финансирование осуществляется за счёт средств местного бюджета в порядке, установленном бюджетным законодательством.

Полномочиями по установлению формы схемы границ прилегающей территории и требований к ее подготовке наделены исполнительный орган государственной власти Воронежской области в сфере градостроительной деятельности.

11. Закон Воронежской области от 5 июля 2018 года № 107-ОЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Воронежской области «О жилищном фонде Воронежской области коммерческого использования» подготовлен в целях повышения эффективности управления жилищным фондом Воронежской области.

Законом Воронежской области от 12 декабря 2017 года № 187-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» не предусмотрено утверждение базовой ставки платы за предоставле-

ние в возмездное пользование жилых помещений коммерческого использования.

Базовая ставка является одним из элементов, применяемых при расчёте платы за коммерческий наём, который определяется в соответствии с методикой определения размера платы за предоставление в возмездное пользование жилых помещений коммерческого использования. При этом указанная методика в соответствии с частью 2 статьи 4 Закона Воронежской области утверждается правительством Воронежской области

В связи с этим, указанным Законом Воронежской области признаётся утратившим силу положение об утверждении базовой ставки за предоставление в возмездное пользование жилых помещений коммерческого использования законом об областном бюджете.

12. Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 134-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт отдельным категориям граждан в Воронежской области» был принят в целях приведения областного законодательства в соответствие требованиям Федерального закона от 29 июля 2018 года № 226-ФЗ «О внесении изменения в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации», вступающего в силу с 1 января 2019 года. Согласно вышеуказанного Федерального закона субъекты Российской Федерации, принявшие соответствующие законы, наделены правом распространять компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт в том числе на собственников жилых помещений, достигших возраста 70 или 80 лет и проживающих в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста и/или неработающих инвалидов I и II группы.

Соответственно, в абзац третий части 1 статьи 2 Закона Воронежской области, устанавливающий право на компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт проживающих в составе семьи, состоящей

только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста, собственников жилых помещений, достигших возраста 70 или 80 лет, внесены вышеуказанные изменения.

Также, учитывая социальную значимость данной меры социальной поддержки, действие настоящего Закона области увеличено на 3 года, т.е. по 31 декабря 2021 года.

13. Закон Воронежской области от 20 декабря 2018 года № 173-ОЗ «О перераспределении полномочий по утверждению правил землепользования и застройки между органами местного самоуправления поселений Воронежской области, городского округа город Нововоронеж, Борисоглебского городского округа и исполнительными органами государственной власти Воронежской области» был принят в связи с принятием Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Изменения Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) затронули не только основные направления деятельности в области градостроительства, но и интересы юридических и физических лиц, планирующих строительство объектов капитального строительства на территории муниципальных образований.

Статьей 30 Градостроительного кодекса (в ред. № 507-ФЗ от 31 декабря 2017) установлено, что обязательным приложением к правилам землепользования и застройки являются сведения о границах территориальных зон, содержащие графическое описание и перечень координат характерных точек.

При этом предусмотрено, что документы, необходимые для внесения сведений о границах территориальных зон в Единый государственный реестр недвижимости, должны быть направлены в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого

го государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, в срок не позднее 1 января 2021 года.

Отсутствие сведений о границах территориальных зон в ЕГРН с 1 января 2021 года станет основанием для отказа в выдаче разрешений на строительство.

Кроме того, достижение показателя «доля территориальных зон, сведения, о границах которых внесены в ЕГРН, в общем количестве территориальных зон, установленных правилами землепользования и застройки, на территории муниципального образования, %», отнесенного к полномочиям органов местного самоуправления, напрямую корреспондируется с достижением регионом показателей дорожной карты по реализации целевой модели «Постановка на кадастровый учет объектов недвижимого имущества», разработанной на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 года № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации».

На дату принятия Закона области были установлены и внесены в ЕГРН сведения о границах 76 территориальных зон, что составляло – 0,78 %, при установленном значении на 2018 год – 26%.

Причина столь низкого показателя – отсутствие средств в местных бюджетах на эти цели.

В связи с этим, Законом Воронежской области перераспределяются полномочия по утверждению правил землепользования и застройки между органами местного самоуправления поселений Воронежской области, городского округа город Нововоронеж, Борисоглебского городского округа и исполнительными органами государственной власти Воронежской области.

В статье 8 главы 2 Градостроительного кодекса чётко сформулированы полномочия органов местного самоуправления в области градострои-

тельной деятельности, при этом дан исчерпывающий перечень данных полномочий.

Пунктом 3 части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относится в том числе утверждение правил землепользования и застройки. Пунктом 3 части 3 статьи 8 установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относится в том числе утверждение правил землепользования и застройки городских округов.

Механизм реализации указанных полномочий раскрывается в главе 4 Градостроительного кодекса.

Статьей 8.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пунктом 6.1 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и частью 1.2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена возможность перераспределения законом субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, Законом Воронежской области предусматривается перераспределение всего комплекса полномочий по утверждению правил землепользования и застройки, который содержится в главе 4 Градостроительного кодекса.

Реализация указанных полномочий возложена на уполномоченный исполнительный орган государственной власти Воронежской области – департамент архитектуры и градостроительства Воронежской области. Техническое сопровождение указанных полномочий в том числе по непосредственной подготовке градостроительной и землеустроительной документации будет осуществляться БУВО «Нормативно-проектный центр»,

подведомственным департаменту архитектуры и градостроительства Воронежской области.

14. Принятие Закона Воронежской области от 20 декабря 2018 года № 172-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области» (далее – Закон области) обусловлено необходимостью приведения областного законодательства в соответствие Градостроительному кодексу Российской Федерации.

Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочием в части направления уведомлений, предусмотренных пунктом 2 части 7, пунктом 3 части 8 статьи 51.1 и пунктом 5 части 19 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, при осуществлении строительства, реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов. В этой связи часть 2 статьи 2 Закона области дополнена соответствующим положением.

Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» введено понятие некапитального строения, сооружения, в связи с чем признаны утратившими силу положения, регулирующие понятия временного сооружения и строения и сооружения вспомогательного использования.

Законом области уточнены случаи осуществления государственного строительного надзора в части строительства объектов капитального строительства, проектная документация которых является модифицированной проектной документацией. Соответствующие изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации были внесены Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ.

Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 330-ФЗ «О внесении изменения в статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» перечень случаев, при котором выдача разрешения на строительство не требуется, дополнился в части строительства, реконструкции объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением до 0,6 мегапаскаля включительно, в связи с чем пункты 4 и 5 статьи 5.1 Закона области признаны утратившими силу.

В Закон области внесены изменения в части приведения состава материалов по обоснованию генеральных планов поселений, городских округов в текстовой форме в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ.

Уточнён порядок подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченного органа исполнительной власти Воронежской области в сфере градостроительной деятельности в соответствии с частью 10 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции Федеральных законов от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ и от 3 августа 2018 года № 341-ФЗ).

В соответствии с частью 7.1 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которая введена Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ, законом субъекта Российской Федерации может быть установлена возможность создания и ведения государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности.

В целях реализации данного положения Закон области дополнен статьей 5.2., устанавливающей возможность создания и ведения государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-

аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности на основании решения правительства Воронежской области.

Законом области также определены уполномоченные исполнительные органы государственной власти Воронежской области по обеспечению создания, эксплуатации и ведения государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, в том числе государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности.

В целях реализации положений Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», часть 3 статьи 19 Закона области дополнена возможностью включения в состав комиссии по подготовке правил землепользования и застройки членов Общественной палаты Воронежской области и общественных палат (советов) муниципальных образований Воронежской области.

3.9. Анализ законодательства Воронежской области в сфере развития бюджетных правоотношений, налоговой и финансовой политики

В 2018 году продолжился процесс совершенствования и внесения изменений в основополагающие нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, правоотношения в сфере налоговой и финансовой политики на территории Воронежской области.

На протяжении всего года принимались законы Воронежской области от 12 марта 2018 года № 9-ОЗ, от 23 мая 2018 года № 60-ОЗ, от 5 июля 2018 года № 98-ОЗ, от 26 сентября 2018 года № 125-ОЗ, от 26 ноября 2018 года № 150-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской об-

ласти **«Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годы»** и Законы Воронежской области от 9 июня 2018 года № 97-ОЗ, от 3 декабря 2018 года № 152-ОЗ **«О внесении изменений в Закон Воронежской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годы»**.

Необходимость внесения изменений в **Закон Воронежской области «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годы»** связана с безвозмездными поступлениями финансовых средств из федерального бюджета, с изменением объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета, участия Воронежской области в реструктуризации бюджетных кредитов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 года № 1531, необходимостью увеличения заработной платы работникам учреждений бюджетной сферы в связи с увеличением минимального размера оплаты труда с 1 мая 2018 года до 11 163 рублей в соответствии с Федеральным законом от 7 марта 2018 года № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», перераспределением бюджетных ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств и мероприятиями.

Внесение изменений в **Закон Воронежской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годы»** подготовлены в целях полноты отражения доходов, расходов и источников внутреннего финансирования дефицита бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области, увеличением прогнозируемой величины средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования других субъектов Российской Федерации за медицинскую помощь, оказанную иногородним гражданам по строке «Прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам

территориальных фондов обязательного медицинского страхования» на основании анализа фактического исполнения бюджета за 10 месяцев 2018 года.

Законом Воронежской области от 9 июня 2018 года № 88-ОЗ утвержден отчет «Об исполнении областного бюджета за 2017 год», **Законом Воронежской области от 9 июня 2018 года № 96-ОЗ** утвержден отчет «Об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области за 2017 год».

Законом Воронежской области от 20 декабря 2018 года № 164-ОЗ утвержден бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. Бюджет Фонда сбалансирован по доходам и расходам. Оценка расходов бюджета Фонда произведена с учетом планируемых доходов на трехлетний период.

В структуре доходов (расходов) бюджета Фонда в 2019 – 2021 годах субвенция на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования составляет 97,9 % (в 2018 году - 97,4%).

В составе расходов бюджета Фонда формируется нормированный страховой запас для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования. Средства нормированного страхового запаса Фонда используются в соответствии с приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 1 декабря 2010 года № 227 «О порядке использования средств нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования»:

- 1) на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования;
- 2) на расчеты за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором выдан полис медицинского страхования;
- 3) на финансовое обеспечение мероприятий по организации допол-

нительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования.

Предусмотрен остаток средств бюджета Фонда на трехлетний период.

Законом Воронежской области **от 20 декабря 2018 года № 165-ОЗ** утвержден областной бюджет на 2019 и на плановый период 2020 и 2021 годы. **Закон Воронежской области «Об областном бюджете на 2019 и на плановый период 2020 и 2021 годов»** является основным финансовым документом, призванным обеспечить динамичное развитие региона во всех сферах.

Основные характеристики бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов рассчитаны на основе сценарных условий функционирования Российской Федерации, основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и Воронежской области.

Параметры бюджета на трехлетний период сформированы с учетом прогноза налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений, возможных источников финансирования дефицита бюджета, необходимости погашения имеющихся долговых обязательств, ограничений по уровню дефицита и государственного долга.

Особое внимание уделялось повышению эффективности бюджетных расходов и концентрации финансовых ресурсов на реализацию приоритетных направлений государственной политики (в том числе на решение задач, обозначенных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», что повлечет необходимость проведения переориентации и приоритизации расходов).

Предельные объемы бюджетных ассигнований бюджета по государственным программам и направлениям деятельности, не входящим в государственные программы, на 2019-2021 годы сформированы на основе следующих подходов:

1. В качестве «базовых» объемов приняты объемы бюджетных ассигнований, утвержденные Законом Воронежской области от 12 декабря 2017 года № 187-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов».

2. Объемы бюджетных ассигнований на 2019 – 2021 годы спланированы с учетом:

- уменьшения объема бюджетных ассигнований по расходным обязательствам ограниченного срока действия, а также в связи с уточнением контингента получателей;

- повышения уровня минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума трудоспособного населения;

- сохранения в 2019 – 2021 годах достигнутых в 2018 году соотношений средней заработной платы «указанных» категорий работников к доходу от трудовой деятельности по региону;

- ежегодной индексации на прогнозный уровень инфляции (в 2019 году – 4,3%, 2020 году – 3,8%, 2021 году – 4,0%);

фондов оплаты труда категорий работников бюджетной сферы, не поименованных в «майских» Указах Президента Российской Федерации (с 1 октября ежегодно);

- социально значимых расходов;

- роста цен на услуги организаций ЖКХ:

электрическая энергия (в среднем за год к предыдущему году) в 2019 году на 5,6%, в 2020 году на 4,2%, в 2021 году на 3,0%;

газ природный (с 1 июля соответствующего года) на 4,0% ежегодно;

тепловая энергия (с 1 июля соответствующего года) на 4,0% ежегодно;

водоснабжение и водоотведение (с 1 июля соответствующего года) на 4,0% ежегодно;

- ежегодной индексации публично-нормативных обязательств в 2019 году на 3,4, в 2020 году на 4,3%; в 2021 году на 3,8%;

- роста тарифа страхового взноса на обязательное медицинское стра-

хование неработающего населения в 2019 году на 4,3%, в 2020 году на 3,8%, в 2021 году на 4,0%;

- финансирования особой экономической зоны «Центр» и территории опережающего развития «Моногород Павловск»;

- планирования расходов на областную адресную инвестиционную программу с учетом принятых бюджетных обязательств по заключенным государственным (муниципальным) контрактам, а также финансирования по переходящим объектам;

- планирования расходов дорожного фонда исходя из прогнозируемого объема доходов областного бюджета от источников, его формирующих (в том числе с 1 января 2019 года – штрафов за нарушение правил дорожного движения).

Бюджет сформирован в программной структуре расходов на основе государственных программ Воронежской области, перечень которых утвержден распоряжением правительства Воронежской области от 13 июня 2013 года № 451-р (в ред. от 30.07.2018 № 553-р). Доля расходов областного бюджета, финансируемых в 2018 году в рамках государственных программ, в общем объеме расходов составляет 98 % и непрограммные мероприятия – 2 %.

Вне рамок государственных программ предусмотрены расходы на содержание Воронежской областной Думы, Контрольно-счетной палаты Воронежской области, Избирательной комиссии Воронежской области, Управления делами Воронежской области, уполномоченного по правам человека в Воронежской области, представительства Воронежской области при федеральных органах государственной власти Российской Федерации.

Бюджет сформирован с учетом интеграции в государственные программы Воронежской области национальных и приоритетных проектов по направлениям: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, цифровая экономика,

культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, а также международная кооперация и экспорт.

В 2019 – 2021 годах планируется участие Воронежской области в реализации 11 и 12 национальных проектов. Средства областного бюджета на обеспечение софинансирования национальных проектов будут выделяться после распределения федеральных средств.

Межбюджетные отношения будут строиться в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, Закона Воронежской области от 17 ноября 2005 года № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области», с учетом изменений бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации.

Бюджетная политика направлена на решение следующих задач:

- повышение эффективности предоставления целевых межбюджетных трансфертов;
- содействие в обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований, в том числе за счет проведения мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов и увеличения налоговых и неналоговых доходов;
- реализация мер по укреплению финансовой дисциплины, соблюдению органами местного самоуправления требований бюджетного законодательства;
- сокращение муниципального долга;
- повышение качества управления муниципальными финансами.

Межбюджетные отношения – один из основных факторов, влияющих на социально-экономическое развитие государства. От того, насколько эффективно и целесообразно распределены обязанности и финансовые ресурсы для их выполнения бюджетами, зависит возможность государства (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) выпол-

нять свои функции. Межбюджетные отношения всегда вызывают много дискуссий и споров. В идеале они должны быть выстроены таким образом, чтобы полномочия соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления были гарантированно обеспечены финансовыми источниками, и граждане России, независимо от места проживания могли получать государственные и муниципальные услуги одинакового качества.

Законом Воронежской области от 26 ноября 2018 года № 149-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области»:

-изменен норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов с 33,7 % до 34% и бюджеты городских округов с 6,7% до 7%.

Пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что субъекты Российской Федерации обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Расчет производился исходя из динамики поступления налога на доходы физических лиц по каждому муниципальному образованию с учетом фонда оплаты труда, определенного в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Воронежской области.

В связи с тем, что за последние 3 года изменилось соотношение поступлений налога в бюджеты городских округов и муниципальных районов, имеется риск передачи налога в местные бюджеты менее 15%. Таким образом, возникла необходимость пересмотра данных нормативов отчислений;

-в приложение За «Порядок определения критерия выравнивания (минимального уровня) расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и минимального объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)» уточнена методика расчета критерия выравнивания (минимального уровня) расчетной бюджетной обеспеченности. Предложено не учитывать 4 самых высокообеспеченных и 4 самых низкообеспеченных муниципалитетов в ранжированном ряду по уровню бюджетной обеспеченности до распределения дотаций.

В целях повышения качества управления региональными финансами Воронежской области, руководствуясь статьей 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации принят **Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 130-ОЗ «Об утверждении порядков формирования единых субвенций, предоставляемых из областного бюджета бюджетам муниципальных районов и городских округов Воронежской области, на осуществление отдельных государственных полномочий Воронежской области»**. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» предусмотрены индикаторы качества управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации, одним из которых является «Предоставление единой субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации».

В этой связи Законом Воронежской области утверждены порядки формирования единых субвенций, предоставляемых из областного бюджета местным бюджетам для осуществления отдельных полномочий Воронежской области по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству и для осуществления отдельных полномочий Воронежской области по оказанию мер социальной под-

держки семьям, взявшим на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

На основании статьи 16 Федерального закона от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 года № 493 «О внесении изменений в Правила проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» между Министерством финансов Российской Федерации и Департаментом финансов Воронежской области заключены дополнительные соглашения о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам по Соглашениям о предоставлении бюджету Воронежской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Воронежской области, для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения).

Во исполнение требований федерального законодательства, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьей 32 Устава Воронежской области **законами Воронежской области от 12 марта 2018 года № 7-ОЗ, от 5 июля 2018 года 99-ОЗ утверждены заключения дополнительных соглашений к соглашениям о предоставлении бюджету Воронежской области из федерального бюджета бюджетного кредита.**

В целях увеличения в 2018 и 2019 годах доходов дорожного фонда Воронежской области **Законами Воронежской области от 29 октября 2018 года № 142-ОЗ, от 23 ноября 2018 года № 143-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Воронежской области «О дорожном фонде**

Воронежской области» расширен перечень источников формирования дорожного фонда:

- доходы от денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения в размере 70 процентов от суммы, зачисляемой в областной бюджет;

- доходы от денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

С введением в действие Закона Воронежской области от 19 июня 2015 года № 105-ОЗ с 1 января 2016 года применения на территории Воронежской области порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения **Законом Воронежской области от 12 марта 2018 ода. № 32-ОЗ установлены даты начала начисления пени на сумму недоимки по налогу на имущество физических лиц, подлежащему уплате за налоговые периоды 2016 и 2017 годов на территории Воронежской области.** В соответствии с п.4.1 статьи 75 Налогового кодекса Российской Федерации Законом Воронежской области устанавливается перенос даты начала начисления пени на сумму недоимки по налогу на имущество физических лиц с 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом на более поздний срок:

- 1) за налоговый период 2016 года – начиная с 1 июля 2018 года;
- 2) за налоговый период 2017 года – начиная с 1 июля 2019 года.

Положения настоящего Закона Воронежской области распространяются на правоотношения, возникшие с 1 декабря 2017 года.

В соответствии со статьей 409 Налогового кодекса Российской Федерации налог на имущество физических лиц подлежит уплате налогоплательщиками в срок не позднее 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Данная мера позволит снизить возможную напряженность среди налогоплательщиков, в случае возникновения технических ошибок в исчис-

лении и предъявлении к уплате налоговыми органами требований за первые налоговые периоды с начала применения порядка определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объекта.

Законами Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 56-ОЗ, от 25 мая 2018 года № 75-ОЗ внесены изменения в Закон Воронежской области «О Контрольно-счетной палате Воронежской области» с целью приведения Закона Воронежской области в соответствие с терминологией и положениями Федерального закона от 30 октября 2017 года № 299-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Закона Воронежской области от 11 ноября 2009 года № 133-ОЗ «О государственных должностях Воронежской области», в части:

- уточнения полномочий контрольно-счетного органа;
- уточнения сроков проведения внешней проверки годового отчета об исполнении областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- закрепления перечня случаев, когда гражданин Российской Федерации не может быть назначен на должность председателя, заместителя председателя или аудитора Контрольно-счетной палаты;
- уточнения представления сведений о расходах и об источниках получения средств;
- закрепления основных задач Контрольно-счетной палаты Воронежской области;
- исключение дублирования положений;
- уточнения наименования программ, принимаемых субъектом Российской Федерации.

3.10. Анализ законодательства Воронежской области в сфере развития промышленности, инвестиционной (инновационной) деятельности

В 2018 году продолжилась законотворческая деятельность в сфере поддержки развития промышленной, инвестиционной, инновационной деятельности на территории Воронежской области.

Законом Воронежской области от 20 декабря 2018 года № 168-ОЗ утверждена Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года.

Стратегия определяет приоритеты, цели и задачи государственной социально-экономической политики на территории Воронежской области на долгосрочную перспективу и является основополагающим документом для корректировки документов стратегического планирования Воронежской области.

В Стратегии отмечены результаты комплексного анализа социально-экономического развития Воронежской области, что позволяет дать оценку достижения целей, поставленных в Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года.

По большинству стратегических индикаторов достигнуты установленные целевые значения. При этом по ключевым показателям (валовый региональный продукт в текущих ценах, на душу населения, объем отгруженных товаров промышленного производства, продукция сельского хозяйства, производительность труда, объем инвестиций в основной капитал и др.) за период 2009 – 2016 достигнуто увеличение их значений в 2 – 3 раза. Заметна тенденция социально-экономического развития Воронежской области – опережающий среднероссийскую динамику рост ее экономики и уровня жизни населения. Результатом ее действия стало существенное улучшение позиций Воронежской области в Российской Федерации, Центральном федеральном округе по широкому спектру показателей.

Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ) внесены изменения в перечень документов стратегического планирования:

- дополнен новым документом – схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации;
- исключены из перечня документы – программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и отчеты об исполнении программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В этой связи, **Законом Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 49-ОЗ в Закон Воронежской области от 19 июня 2015 года № 114-ОЗ «О стратегическом планировании в Воронежской области» внесены** аналогичные положения, а также **изменения** в части дополнения полномочиями органов государственной власти Воронежской области по разработке и принятию схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, одним из которых является Воронежская область.

Законом Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 52-ОЗ «О признании утратившими силу отдельных положений статьи 3 Закона Воронежской области «О системе документов стратегического планирования Воронежской области» признаются утратившими силу пункты, относящие программы социально-экономического развития Воронежской области и отчеты об их исполнении к документам стратегического планирования.

С принятием Федерального закона от 27 июня 2018 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» **26 сентября 2018 года № 118-ОЗ принят Закон Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О промышленной политике в Воронежской области».**

Закон Воронежской области дополнен новыми положениями:

- понятием «промышленный технопарк»;
- определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере промышленной политики в части установления дополнительных требований к промышленным технопаркам и управляющим компаниям промышленных технопарков в целях применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности за счет имущества и средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- определен порядок применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, установленных, в том числе, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в отношении промышленных технопарков и управляющих компаний промышленных технопарков.

С целью дальнейшего создания в регионе благоприятного климата и рационального развития инвестиционной (инновационной) деятельности Воронежской областной Думой внесены изменения в **Закон Воронежской области от 7 июля 2006 года № 67-ОЗ «О государственной (областной) поддержке инвестиционной деятельности на территории Воронежской области»** от 12 марта 2018 года № 1-ОЗ, от 23 апреля 2018 года № 43-ОЗ, от 5 июля 2018 года № 106-ОЗ, от 26 сентября 2018 года № 124-ОЗ:

1) дополнен перечень оснований для принятия экспертным советом по вопросам реализации стратегии социально-экономического развития области решения об исключении проектов из Перечня особо значимых инвестиционных проектов следующими положениями:

- завершение периода реализации инвестиционного проекта;
- введения в отношении инвестора процедур, применяемых в деле о банкротстве в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», что позволит устранить пробелы в действующем законодательстве и своевременно актуализировать Перечень особо значимых инвестиционных проектов, исключая

из него завершённые инвестиционные проекты, а также инвестиционные проекты, попавшие под процедуры банкротства.

2) актуализирован Перечень особо значимых инвестиционных проектов:

а) скорректированы параметры инвестиционных проектов в части увеличения объёмов финансирования:

- «Строительство молочного комплекса на 3000 дойных коров с молодняком крупного рогатого скота, ООО «Сельскохозяйственное предприятие «Новомарковское», Кантемировский муниципальный район»;

- «Строительство блока теплиц площадью 6,2 га по производству плодоовощной продукции в закрытом грунте, ООО «Родина», Семилукский муниципальный район»;

- «Организация предприятия по выпуску пищевой продукции, ООО «КДВ Воронеж», Рамонский муниципальный район»;

б) скорректированы параметры инвестиционных проектов в части продления период реализации проекта:

- «Строительство комплекса для ремонтных телок и молодняка на 9 600 голов вблизи села Новомарковка Кантемировского района Воронежской области, ООО «Сельскохозяйственное предприятие «Новомарковское», Кантемировский муниципальный район»;

- «Строительство крахмало-паточного завода в селе Новоживотинное Рамонского района, ООО «Сельскохозяйственное предприятие «ДОН», Рамонский муниципальный район»;

в) исключены инвестиционные проекты:

- «Модернизация существующего производства по переработке сельскохозяйственной продукции, К(Ф)Х «Борть» ИП Бородкин Н.В., Семилукский муниципальный район» в связи с сокращением более чем на 50% финансирования инвестиционного проекта за счёт собственных средств инвестора и заемных ресурсов накопленным итогом начиная с первого года реализации инвестиционного проекта при отсутствии обращения инве-

стора в уполномоченный исполнительный орган государственной власти Воронежской области о внесении изменений в бизнес-план инвестиционного проекта»;

- «Линия по производству молочных, комбинированных, жележных конфет, ОАО «Воронежская кондитерская фабрика», городской округ город Воронеж» в связи с завершением периода реализации инвестиционного проекта»;

- «Создание макаронного производства производительностью 12960 т/год, ООО «Продакшен Групп-М», Павловский муниципальный район» в связи с расторжением договора об осуществлении инвестиционной деятельности»;

- «Реконструкция предприятия ОАО «Кристалл», ОАО «Кристалл», Калачеевский муниципальный район» в связи с завершением периода реализации инвестиционного проекта»;

- «Строительство площадки СГЦ-5 (карантинник) в Воронежской области, ООО «Селекционно-гибридный центр», Верхнехавский муниципальный район» в связи с расторжением договора об осуществлении инвестиционной деятельности»;

г) дополнен новыми инвестиционными проектами:

- «Строительство животноводческого комплекса КРС на 2800 голов и площадок для выращивания молодняка КРС молочных пород на 5200 голов в с. Бодеевка, ООО «ЭкоНиваАгро», Лискинский муниципальный район». Целью проекта является создание современного сельскохозяйственного предприятия по разведению племенного скота, производству молока и мяса. Стоимость проекта – 2 551,92 млн. рублей, период реализации – 2018-2033 годы»;

- «Строительство животноводческого комплекса на 2 800 голов в с. Коршево, ООО «ЭкоНиваАгро», Бобровский муниципальный район». Целью проекта является создание современного сельскохозяйственного предприятия по разведению племенного скота, производству молока и мя-

са. Стоимость проекта – 2 420,85 млн. рублей, период реализации – 2018-2033 годы»;

- «Строительство животноводческого селекционно-гибридного центра (СГЦ-7) на территории Верхнеплавицкого сельского поселения, ООО «Селекционно-гибридный центр», Верхнехавский муниципальный район». Целью проекта является создание производства новой продукции: чистопородных и гибридных племенных свиней. Стоимость проекта – 367,80 млн. рублей, период реализации – 2015-2022 годы»;

- «Создание предприятия по производству комбикорма в Гавриловском сельском поселении, ООО «ЭКОМИКС», Павловский муниципальный район». Целью проекта является строительство комбикормового завода по переработке зерновых в высокотехнологичные корма производственной мощностью 131 тыс. тонн в год. Стоимость проекта – 2 602,00 млн. рублей, период реализации – 2017 – 2025 годы»;

- «Строительство фруктохранилища вместимостью до 5000 тонн, ЗАО «Острогожсксадпитомник», Острогожский муниципальный район». Целью проекта является расширение действующего производства посредством строительства фруктохранилища и сортировочно-упаковочного комплекса. Стоимость проекта – 316,60 млн. рублей, период реализации – 2015-2023 годы»;

- «Создание единственного в России производства алифатических углеводородных смол на основе отечественного сырья в порядке импортозамещения и с высоким экспортным потенциалом, ООО Производственно-коммерческая фирма «Акрил», Семилукский район» (строка 1.23). Целью проекта является организация на базе действующего предприятия производства импортозамещающей химической продукции в порядке технического перевооружения. Стоимость проекта – 400,00 млн. рублей, период реализации – 2017 – 2022 годы»;

- «Реконструкция предприятия ООО «Перелешенский сахарный комбинат» с целью увеличения производительности переработки сахарной

свеклы до 6000 тонн в сутки, ООО «Перелешенский сахарный комбинат», Панинский район». Целью проекта является реконструкция участков и станций предприятия с целью увеличения производительности и повышения эффективности производства. Стоимость проекта – 1 566,00 млн. рублей, период реализации – 2016 – 2021 годы».

3.11. Анализ законодательства Воронежской области в сфере развития предпринимательской и туристской деятельности

Продолжение формирования законодательства Воронежской области, направленного на поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства, туристской деятельности в Воронежской области, является одним из приоритетных направлений законотворческой деятельности Воронежской областной Думы в 2018 году.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2017 года № 583 «О проведении в Российской Федерации Года добровольца (волонтера)» 2018 год в России объявлен Годом добровольца (волонтера). Данный акт стал закономерным продолжением позиции, изложенной в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года.

В нашем регионе одним из первых среди субъектов Российской Федерации был разработан и принят Закон Воронежской области от 11 марта 2013 года № 02-ОЗ «О добровольческой деятельности (волонтерстве)», определивший цели, задачи, принципы, основные направления волонтерской деятельности, правовой статус добровольца и основные формы государственной (областной) поддержки добровольческой деятельности.

В во исполнение Федерального закона от 5 февраля 2018 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» принят

Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 65-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О добровольческой деятельности (волонтерстве)». Законом Воронежской области:

1) уточнены:

- цели добровольческой (волонтерской) деятельности;
- права и обязанности добровольца (волонтера);
- терминология, используемая в Законе Воронежской области;

2) в новой редакции излагается глава 2, регламентирующая организационно-правовые основы добровольческой (волонтерской) деятельности;

3) вводятся новые статьи, устанавливающие полномочия органов государственной власти Воронежской области в сфере добровольческой (волонтерской) деятельности.

Принятие **Закона Воронежской от 12 марта 2018 года № 17-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Воронежской области»** обусловлено приведением Закона Воронежской области в соответствие с законодательством Российской Федерации:

-уточняется вид деятельности, осуществляемый социально ориентированным некоммерческим организациям – деятельность в области проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями, оказывающими социальные услуги. Данное изменение обусловлено новой редакцией Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

- уточняется терминология (Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ О некоммерческих организациях», от 5 февраля 2018 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)»).

С принятием Федерального закона от 3 июля 2018 года № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях расширения имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства»» внесены изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 313-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». В этой связи внесены соответствующие **изменения в Закон Воронежской области от 12 марта 2008 года № 4-ОЗ (ред. от 26.09.2018) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Воронежской области».**

До принятия указанных изменений земельные участки практически не использовались при оказании имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, так как Земельный кодекс Российской Федерации не содержал механизмов предоставления земельных участков исключительно субъектам малого и среднего предпринимательства.

Предусмотрено предоставление дополнительных возможностей по участию субъектов малого и среднего предпринимательства в процедурах выкупа государственного и муниципального имущества и по приобретению в аренду земельных участков на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектами малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

В соответствии с пунктом 2 статьи 372 Налогового Кодекса Российской Федерации был принят **Закон Воронежской области 5 июля 2018 года № 102-ОЗ «О внесении изменения в статью 2.1 Закона Воронежской области «О налоге на имущество организаций»**, освобождающий в 2018 году от уплаты налога на имущество организаций организации – в отношении имущества, используемого для производства удобрений и азотных соединений.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Феде-

рации от 16 марта 2018 года № 264 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Павловск» на территории городского поселения – город Павловск Павловского муниципального района Воронежской области и в целях содействия развитию территории опережающего социально-экономического развития «Павловск» принят **Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 75-ОЗ «О внесении изменения в статью 1 Закона Воронежской области «О налоге на имущество организаций».**

Законом Воронежской области установлена ставка налога на имущество организаций в отношении имущества созданного и (или) приобретённого в целях исполнения соглашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, и расположенного в границах территории опережающего социально-экономического развития, в размере 0 (ноль) процентов и сроком ее действия пять лет, начиная с налогового периода, в котором указанное имущество поставлено на учет в качестве объекта основных средств, и в размере 1,1 процента в течение следующих пяти налоговых периодов.

В случае прекращения статуса резидента территории опережающего социально-экономического развития налогоплательщик считается утратившим право на применение льготной налоговой ставки.

Принятие Закона Воронежской области позволит повысить инвестиционную привлекательность моногорода, будет способствовать повышению темпов социально-экономического развития Павловского муниципального района Воронежской области за счет привлечения инвестиций, создания новых производств и рабочих мест, прежде всего в отраслях, не связанных с видами деятельности градообразующей организации.

В развитие вышеуказанного постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2018 года № 264 принят **Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 87-ОЗ «О ставке налога на прибыль организаций для организаций, получивших статус резидентов террито-**

рии опережающего социально-экономического развития «Павловск» в Воронежской области».

Данным Законом Воронежской области установлена пониженная ставка налога на прибыль организаций для организаций, получивших статус резидента территории опережающего социально-экономического развития «Павловск» в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», созданной на территории муниципального образования городское поселение – город Павловск Павловского муниципального района Воронежской области, в размере 5 процентов в течение пяти налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от деятельности, осуществляемой резидентами территории опережающего социально-экономического развития «Павловск» в Воронежской области при исполнении соглашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, и в размере 10 процентов в течение следующих пяти налоговых периодов, что позволит повысить инвестиционную привлекательность моногорода, будет способствовать повышению темпов социально-экономического развития Павловского муниципального района Воронежской области за счет привлечения инвестиций, создания новых производств и рабочих мест, прежде всего в отраслях, не связанных с видами деятельности градообразующей организации.

В случае прекращения статуса резидента территории опережающего социально-экономического развития налогоплательщик считается утратившим право на применение льготных налоговых ставок.

Закон Воронежской области от 23 ноября 2018 года № 145-ОЗ «О внесении изменений в статью 1 Закона Воронежской области «О налоге на имущество организаций» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений отдельных зако-

нодательных актов) Воронежской области» разработан в целях реализации положений федеральных нормативных правовых актов.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации 30 декабря 2017 года № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации» обязательства по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, предусматривают принятие высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации плана по устранению с 1 января 2019 года неэффективных льгот (пониженных ставок по налогам).

В целях реализации указанных положений Законом Воронежской области:

а) устанавливаются ставки налога на имущество организаций в размере 1,1 процента от налоговой базы в отношении имущества организаций, зарегистрированных на территории Воронежской области и осуществляющих деятельность по финансовому лизингу авиационной техники и (или) предоставлению в аренду самолетов без экипажа, – в отношении самолетов российского производства, не участвующих в лизинговых операциях и находящихся на хранении.

Дополнительные доходы консолидированного бюджета области по оценке в 2019 году составят порядка 60,0 млн. рублей);

б) признаются утратившими силу:

- положения Закона Воронежской области от 11 июня 2003 года № 28-ОЗ «О предоставлении налоговых льгот по уплате транспортного налога на территории Воронежской области», освобождающие от уплаты транспортного налога организации, реализующие особо значимые инвестиционные проекты, в отношении грузового автомобильного транспорта, приобретенного в рамках реализации особо значимого инвестиционного

проекта, общее количество которого составляет не менее 300 единиц.

Данная налоговая льгота не востребована, не применялась на протяжении 3-х лет;

- Закон Воронежской области от 4 июня 2008 года № 51-ОЗ «О ставках налога на прибыль организаций, осуществляющих лизинговую деятельность в отношении авиационной техники»;

- Закон Воронежской области от 19 октября 2009 года № 128-ОЗ «О ставках налога на прибыль организаций для организаций уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, расположенных на территории Воронежской области».

Данные законодательные акты Воронежской области не применялись на протяжении длительного периода времени (более 3-х лет).

Законом Воронежской области от 26 сентября 2018 года № 115-ОЗ «О внесении изменения в статью 1 Закона Воронежской области «О предоставлении налоговых льгот по уплате транспортного налога на территории Воронежской области» актуализирована ссылка на действующий законодательный акт, предусматривающий меры социальной поддержки для членов семьи военнослужащего, погибшего в период прохождения военной службы в мирное время – Закон Воронежской области от 14 ноября 2008 года № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» (глава 9).

В соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в регионе действует Закон Воронежской области от 28 декабря 2005 года № 88-ОЗ «О государственном регулировании отдельных правоотношений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Воронежской области».

Руководствуясь предоставленным федеральным законодательством

субъектам Российской Федерации правом устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, был разработан и принят в 1 чтении проект закона Воронежской области в декабре 2018 года **«О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственном регулировании отдельных правоотношений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Воронежской области».**

В целях обеспечения общественного порядка и безопасности граждан проектом Законом Воронежской области предлагается внести изменения:

-в части установления дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции в местах проведения праздничных, культурно-массовых, зрелищно-развлекательных, физкультурно-оздоровительных и иных массовых мероприятий, а также на прилегающих к ним территориях. Ограничение распространяется на предприятия розничной торговли, осуществляющие продажу алкогольной продукции, в том числе пива, и действует непосредственно во время проведения массовых мероприятий, а также в течение трех часов до начала и трех часов после проведения указанных мероприятий;

-определения порядка расчета границ прилегающих территорий от границ мест проведения массовых мероприятий.

Согласно данным федерального казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр МВД России» Воронежская область находится в лидерах «антирейтинга» регионов по удельному весу преступлений, совершенных в общественных местах, в общем числе зарегистрированных преступлений. В общем числе зарегистрированных в Воронежской области в 2017 году преступлений 46,5% преступлений совершено в обще-

ственных местах. Это второе место (после г. Москвы), где данный показатель составляет 52,5%.

Значительное число преступлений и административных правонарушений совершается в состоянии алкогольного опьянения.

Анализ складывающейся на территории Воронежской области оперативной обстановки свидетельствует, что число преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения, по-прежнему велико (в 2015 году – 4234, в 2016 году – 5348, за 2017 год – 5051).

Особенно заметно, пагубное влияние чрезмерного употребления алкогольной продукции населением во время проведения праздничных, культурно-массовых, официальных спортивных мероприятий и иных массовых мероприятий, что негативно отражается на общественной безопасности в целом.

Принятие **Закона Воронежской области от 12 марта 2018 года № 24-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственном регулировании отдельных правоотношений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Воронежской области»** вызвано изменением федерального законодательства.

Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 433-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» из полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации исключены полномочия по приёму указанных деклараций и закреплено в качестве составной части регионального государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Аналогичные изменения были внесены Законом Воронежской области.

Приоритетными направлениями развития туристской сферы в Воронежской области являются развитие конкуренции на рынке туристских услуг, продвижение региона как привлекательной туристской территории, обеспечение мер государственной поддержки предприятий, осуществляющих деятельность в сфере туризма, создание комфортной туристской среды.

Федеральной целевой программой «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644, в качестве одного из ожидаемого конечного результата реализации Программы является создание в субъектах Российской Федерации сети конкурентоспособных туристско-рекреационных и автотуристских кластеров, которые станут точками развития регионов и межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса.

Для реализации проектов, предусматривающих создание туристско-рекреационных кластеров, необходимо законодательно закрепить определение туристско-рекреационных зон (кластеров), порядок их создания и функционирования.

Нормативный правовой акт, регулирующий общественные отношения в сфере создания и функционирования туристско-рекреационных кластеров, в настоящее время на федеральном уровне отсутствует.

В целях формирования механизма правового регулирования создания и развития туристско-рекреационных кластеров на территории Воронежской области, а также формирования комфортной среды для развития туризма и туристской деятельности на территории региона принят **Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 127-ОЗ «О внесении изменения в Закон Воронежской области «О развитии туризма в Воронежской области»** который указанные положения содержит.

Во исполнение требований Федерального закона от 5 февраля 2018 года № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и Кодекс Российской

Федерации об административных правонарушениях в целях совершенствования правового регулирования предоставления гостиничных услуг и классификации объектов туристской индустрии» по перераспределению полномочий федеральных и региональных органов власти в сфере туризма, принят **Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 95-ОЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Воронежской области «О развитии туризма в Воронежской области».**

Законом Воронежской области признаются утратившими силу полномочия правительства Воронежской области и уполномоченного органа Воронежской области в сфере туризма в части:

- аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;
- установления порядка уведомления уполномоченного органа аккредитованными организациями о планируемом ими осуществлении классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, расположенных в пределах территории Воронежской области.

3.12. Анализ законодательства Воронежской области в сфере аграрной политики

Воронежская область, традиционно считающаяся аграрно-ориентированным регионом, приоритетами которой являются: обеспечение продовольственной безопасности, развитие и внедрение инноваций, сохранение ресурсного потенциала комплекса. В этой сфере, как и ранее, преобладают подзаконные нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию федеральных и региональных целевых программ. Наряду со специализированными нормативными источниками, регулирующими аграрные отношения, Воронежской областной Думой были приняты и Зако-

ны. Так, был принят **Закона Воронежской области от 25 мая 2018 года № 77-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании отношений в области ветеринарии на территории Воронежской области»**. Необходимость внесения изменений в Закон Воронежской области от 4 мая 2006 года № 36-ОЗ «О регулировании отношений в области ветеринарии на территории Воронежской области» обусловлена приведением его в соответствие требованиям федерального законодательства. Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 431-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что с 1 июля 2018 года оформление ветеринарных сопроводительных документов производится в электронной форме за исключением установленных федеральным законом случаев, в том числе отсутствия возможности использования федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии в населенных пунктах, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе отсутствует точка доступа, определенная в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи». В соответствии с пунктом 2.3 ст. 4 указанного Федерального закона перечень указанных населенных пунктов утверждается в каждом субъекте Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области ветеринарного надзора. Указанный перечень размещается высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Кроме того, полномочия уполномоченного органа государственной власти Воронежской области в области ветеринарии дополнены в соответствии со статьей 12 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 года

№ 4979-1 «О ветеринарии», согласно которой предоставление земельного участка под строительство предприятий по производству и хранению продуктов животноводства допускается только при наличии заключений органов государственного ветеринарного надзора о соответствии размещения таких предприятий действующим ветеринарным нормам и правилам. Также в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2016 года № 1145 «Об утверждении Правил аттестации специалистов в области ветеринарии» и постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 года № 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю» полномочия уполномоченного органа дополнены проведением аттестации специалистов в области ветеринарии и экспертов, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю при осуществлении регионального государственного ветеринарного надзора.

В целях приведения используемых понятий в Законе Воронежской области 7 июня 2007 года № 66-ОЗ «О развитии сельского хозяйства на территории Воронежской области» был разработан и принят **Закон Воронежской области 12 марта 2018 года № 13-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О развитии сельского хозяйства на территории Воронежской области».**

В соответствии с вышеуказанными изменениями научные организации, профессиональные образовательные организации, образовательные организации высшего образования, которые в процессе научной, научно-технической и (или) образовательной деятельности осуществляют производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку отнесены к категории сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В связи с чем, они могут претендовать на получение мер государственной поддержки, предусмотренной для сельскохозяйственных товаропроизводителей в соответствии с действующим законодательством.

Признание части 3 статьи 16 утратившей силу обусловлено временным характером поручений, определенных для исполнения исполнительными органами государственной власти Воронежской области.

Принятие Закона Воронежской области 23 апреля 2018 года №50-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Воронежской области «Об утверждении перечня поселений Воронежской области с численностью населения менее трех тысяч человек, в которых отсутствует точка доступа к информационно-коммуникационной сети «Интернет» вызвано изменением федерального законодательства.

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в статью 6 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», исключившие из полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции полномочие по утверждению перечня поселений с численностью населения менее трех тысяч человек, в которых отсутствует точка доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», законом субъекта.

В настоящее время полномочием по утверждению перечня населенных пунктов, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе точка доступа, опре-

деленная в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи», наделен высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

3.13. Анализ законодательства Воронежской области в сфере транспорта, дорожного хозяйства и безопасности

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» (п. 11 – 12 ч. 2 ст. 26.3) вопросы осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы; осуществления регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения; организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси относятся 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). Федеральным законом от 29 декабря 2017 года N 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные зако-

нодательные акты Российской Федерации» приведенные полномочия были дополнены новыми вопросами – это организация дорожного движения и осуществление регионального государственного контроля в области организации дорожного движения. Поскольку названный Федеральный закон № 443-ФЗ вступал в силу по истечении одного года после дня его официального опубликования, т.е. 30 декабря 2018 года, в Воронежской областной Думе был разработан соответствующий проект закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере организации дорожного движения в Воронежской области и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области». Законопроект принят в первом чтении 17 декабря 2018 года. Его рассмотрение депутатами Воронежской областной Думы во втором чтении запланировано на 1 квартал 2019 года. Указанный Федеральный закон № 443-ФЗ предоставляет право субъектам Российской Федерации принимать соответствующие законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области организации дорожного движения.

Предметом регулирования законопроекта являются отдельные отношения, возникающие в сфере организации дорожного движения на территории Воронежской области, а также при организации и осуществлении парковочной деятельности на территории Воронежской области. Законопроектом устанавливаются полномочия органов государственной власти Воронежской области в обозначенной сфере, регулируются вопросы организации дорожного движения и обеспечения эффективности организации дорожного движения на территории Воронежской области, в том числе введения временных ограничения или прекращения движения транспортных средств, вопросы организации и осуществления парковочной деятельности в Воронежской области, а также осуществления регионального государственного контроля в сфере организации дорожного движения.

В целях обеспечения гражданам доступа к наиболее значимым социальным объектам, на основании положений статьи 13 Федерального закона №443-ФЗ, законопроектом определяются территории, на которых предлагается запретить платные парковки. Право бесплатного пользования платной парковкой предоставляется в отношении:

1) транспортных средств, зарегистрированных на участников Великой Отечественной войны, бывших узников, включая несовершеннолетних узников концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, ветеранов боевых действий, указанных в подпунктах 1 – 4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах»;

2) транспортных средств, зарегистрированных на членов многодетных семей;

3) транспортных средств организаций, используемых в целях устранения возникших аварийных ситуаций, в том числе в централизованных сетях инженерно-технического обеспечения, по которым осуществляются водо-, тепло-, электро- и газоснабжение, а также аварийно-технического обслуживания лифтов;

4) транспортных средств, принадлежащих органам федеральной фельдъегерской связи, организациям федеральной почтовой связи, используемых в связи со служебной необходимостью;

5) электромобилей;

6) транспортных средств на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещены медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения, муниципальные дошкольные образовательные организации, муниципальные общеобразовательные организации начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования, в течение 60 минут.

Инвалидам закрепляется право обеспечения бесплатной парковкой.

Законопроект предусматривает особый порядок вступления в силу согласно выше обозначенным положениям Федерального закона № 443-ФЗ. Принятие законопроекта не повлечет выделения дополнительных средств из областного бюджета, но потребует внесения изменений в иные нормативные правовые акты Воронежской области.

В 2018 году в целях приведения отдельных положений Закона Воронежской области № 96-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения Воронежской области автомобильным транспортом общего пользования» в соответствие действующим нормативным правовым актам Российской Федерации были приняты следующие законодательные акты:

1) Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 15-ОЗ «О внесении изменения в статью 13.2 Закона Воронежской области «Об организации транспортного обслуживания населения Воронежской области автомобильным транспортом общего пользования» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области» в части обеспечения безопасности организованной перевозки автобусами группы детей, включая детей-инвалидов. Так, с 1 января 2014 года в Российской Федерации применяются Правила организованной перевозки группы детей автобусами, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 года № 1177. Установленное ими одно из требований к автобусам, согласно которым для организованной перевозки группы детей должны использоваться автобусы, с года выпуска которых прошло не более 10 лет, до сих пор не вступило в силу. Каждые полгода Правительство Российской Федерации переносит дату вступления в силу этой нормы.

В целях обеспечения безопасности организованной перевозки автобусами группы детей и предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма, а так же заблаговременной подготовки перевозчиками транспортных средств, подобная правовая норма с аналогичными сроками вступления в силу, была введена и в Закон Воронежской области № 96-ОЗ «Об

организации транспортного обслуживания населения Воронежской области автомобильным транспортом общего пользования». Принятая новая редакция статьи 13.2 указанного областного Закона позволит избежать избыточного правового регулирования в части переноса сроков вступления в силу вышеоговоренных требований;

2) **Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 83-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об организации транспортного обслуживания населения Воронежской области автомобильным транспортом общего пользования»** был принят также в целях приведения Закона Воронежской области «Об организации транспортного обслуживания населения Воронежской области автомобильным транспортом общего пользования» в соответствие федеральному законодательству. Так, Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 480-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части осуществления правового регулирования отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере организации транспортного обслуживания населения. В соответствии со статьей 12 этого Федерального закона порядок установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, который устанавливается нормативным правовым актом правительства Воронежской области, должен предусматривать в том числе порядок рассмотрения заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, участников договора простого товарищества об установлении, изменении либо отмене данных маршрутов.

Определение порядка согласования установления или изменения муниципального маршрута регулярных перевозок либо межмуниципального маршрута регулярных перевозок, имеющих два и более общих остановоч-

ных пункта с ранее установленным соответственно муниципальным маршрутом регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутом регулярных перевозок в соответствии с частью 1.1. статьи 12 Федерального закона № 220-ФЗ отнесли к полномочиям правительства Воронежской области.

На основании части 3.1. статьи 19 вышеназванного Федерального закона № 220-ФЗ было принято решение к полномочиям уполномоченного органа в сфере транспорта отнести установление порядка определения юридического лица, индивидуального предпринимателя, участника договора простого товарищества, которым свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок и карт маршрутов выдаются без проведения открытого конкурса, дополнив статью 6 Закона Воронежской области пунктом 5.4.1.

В связи с изменениями, внесенными в статью 38 Федерального закона № 220-ФЗ, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации допускается установление мест на территориях муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трех раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом. На основании приведенной нормы полномочия по данному правовому регулированию закрепили также за уполномоченным органом в сфере транспорта.

Кроме того, уточнили положения, регулирующие форму заявки на участие в открытом конкурсе и требования к содержанию данной заявки.

Таким образом, принятие **Закона Воронежской области от 25 мая 2018 года № 83-ОЗ** повлекло необходимость принятия нормативных правовых актов правительства и уполномоченного исполнительного органа государственной власти Воронежской области.

1 января 2018 года вступил в силу Федеральный закон от 7 июня 2017 года № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О со-

циальной защите инвалидов в Российской Федерации». Данным Федеральным законом в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» введена новая статья 15¹, регулирующая вопросы государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг. Согласно указанной статье, при осуществлении регионального государственного контроля за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации осуществляется региональный государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов транспортной инфраструктуры и предоставляемых услуг. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов транспортной инфраструктуры и предоставляемых услуг устанавливается положением о данном виде регионального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В связи с указанными изменениями федерального законодательства был принят **Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 82-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О порядке осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси на территории Воронежской области»**, которым Закон Воронежской области «О порядке осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси на территории Воронежской области» дополнили новой статьей 3² о региональном государственном контроле (надзоре) за обеспечением доступности для инвалидов объектов транспортной инфраструктуры и предоставляемых услуг. Принятие нового

закона потребовало разработки и принятия постановления правительства Воронежской области о региональном государственном контроле (надзоре) за обеспечением доступности для инвалидов объектов транспортной инфраструктуры и предоставляемых услуг.

Текущие изменения отраслевого законодательства Российской Федерации потребовали разработки и принятия **Закона Воронежской области от 12 марта 2018 года № 14-ОЗ «О внесении изменения в статью 5 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере создания и обеспечения функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы на территории Воронежской области»**. Положения статьи 5 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере создания и обеспечения функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы на территории Воронежской области» приведены в соответствие с нормами законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов в редакции Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 477-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части обеспечения бесплатной парковкой транспортных средств, управляемых инвалидами, а также транспортных средств, перевозящих таких инвалидов и (или) детей-инвалидов. На каждой стоянке (остановке) транспортных средств, в том числе около объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур (жилых, общественных и производственных зданий, строений и сооружений, включая те, в которых расположены физкультурно-спортивные организации, организации культуры и другие организации), мест отдыха, выделяется не менее 10 процентов мест (но не менее одного места) для бесплатной парковки транспортных средств, управляемых инвалидами I, II групп, а также инвалидами III группы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и транспортных средств, перевозящих таких инвалидов и

(или) детей-инвалидов. Порядок выдачи опознавательного знака «Инвалид» для индивидуального использования установлен Приказом Минтруда России от 4 июля 2018 года № 443н. Указанные места для парковки не должны занимать иные транспортные средства.

Правоотношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и осуществлением дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения на территории Воронежской области (далее - использование автомобильных дорог и осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения) регулируются Законом Воронежской области от 2 декабря 2010 года № 121-ОЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности на территории Воронежской области». В связи с текущими изменениями федерального законодательства в указанный Закон Воронежской области были внесены следующие изменения:

1. Согласно части 1 статьи 20 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» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ) строительство, реконструкция являющихся сооружениями пересечения автомобильной дороги с другими автомобильными дорогами и примыкания автомобильной дороги к другой автомобильной дороге допускаются при наличии разрешения на строительство, и согласия в письменной форме владельцев автомобильных дорог.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 453-ФЗ статья 20 Федерального закона № 257-ФЗ дополнена частью 5.3, которая предусматривает, что порядок выдачи указанного в частях 1 и 4 настоящей статьи согласия в письменной форме владельца автомобильной дороги и перечень документов, необходимых для его выдачи устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации – в отношении ав-

томобильных дорог регионального и межмуниципального значения. В этой связи **Законом Воронежской области от 25 мая 2018 года № 84-ОЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Воронежской области «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности на территории Воронежской области»** полномочия исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности дополнены соответствующими полномочиями;

2. Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 157-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности на территории Воронежской области» принят с учетом положений Федерального закона от 21 апреля 2011 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определяющего правила установления и осуществления временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам.

Изменение Закона Воронежской области «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности на территории Воронежской области» заключается в дополнении полномочий правительства Воронежской области регулятивной функцией установления порядка осуществления временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального и межмуниципального значения на территории Воронежской области и полномочий исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности функцией принятия мер по организации дорожного движения в случае принятия решений о временных ограничении или прекращении движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения, в том числе посредством устройства объездов.

В целях приведения Закона Воронежской области от 6 октября 2011 года № 128-ОЗ «О дорожном фонде Воронежской области» в соответствие с бюджетным законодательством был принят **Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 142-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Воронежской области «О дорожном фонде Воронежской области»**. С 1 января 2019 года вступал в силу Федеральный закон от 4 июня 2018 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в статью 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части формирования бюджетных ассигнований дорожных фондов», которым были внесены изменения, предусматривающие дополнительный источник формирования дорожных фондов субъектов Российской Федерации – доходы от денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения. Принятие данного Закона Воронежской области приведет к увеличению расходов на дорожную деятельность за счет средств, которые ранее направлялись на общее покрытие расходов областного бюджета.

На основании требований Федерального закона от 1 июля 2011 года № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» полномочия органов государственной власти Воронежской области в сфере технического осмотра транспортных средств на территории Воронежской области установлены Законом Воронежской области от 8 июня 2012 года № 68-ОЗ «О техническом осмотре транспортных средств на территории Воронежской области». В целях приведения этого областного Закона в соответствие с текущими изменениями законодательства Российской Федерации в области технического осмотра транспортных средств были приняты следующие нормативные правовые акты Воронежской области:

1. **Закон Воронежской области от 9 июня 2018 года № 91-ОЗ «О внесении изменения в статью 5 Закона Воронежской области**

«О техническом осмотре транспортных средств на территории Воронежской области».

Так, 4 мая 2018 года вступил в силу Федеральный закон от 23 апреля 2018 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», уточняющий правовые основы реализации полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению предельного размера платы за проведение технического осмотра транспортных средств;

2. Закон Воронежской области от 26 сентября 2018 года № 110-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области "О техническом осмотре транспортных средств на территории Воронежской области» был внесен в порядке законодательной инициативы в Воронежскую областную Думу губернатором Воронежской области в соответствии с Примерным планом законодательных инициатив губернатора Воронежской области на II полугодие 2018 года, утвержденным распоряжением правительства Воронежской области от 05.07.2018 № 498-р, и в целях приведения в соответствие с действующим федеральным законодательством.

Федеральным законом от 23 апреля 2018 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 110-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон от 1 июля 2011 года № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 170-ФЗ) в части уточнения перечня полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению контроля за соблюдением установленного в соответствии с Федеральным законом № 170-ФЗ размера платы за выдачу дубликата диагностической карты.

Принятый Закон Воронежской области актуализировал перечень полномочий высшего исполнительного органа государственной власти Воронежской области и иных исполнительных органов государственной власти Воронежской области в сфере технического осмотра транспортных средств на территории Воронежской области, предусмотренный статьями 5, 6 Закона Воронежской области от 8 июня 2012 года № 68-ОЗ «О техническом осмотре транспортных средств на территории Воронежской области», с учетом случаев, указанных статьями 6 Федерального закона № 170-ФЗ, а также изменений, внесенных Федеральным законом № 110-ФЗ. Кроме того, законом определены исполнительные органы государственной власти Воронежской области, уполномоченные на осуществление полномочий в сфере технического осмотра транспортных средств на территории Воронежской области – департамент транспорта и автомобильных дорог Воронежской области и управление по государственному регулированию тарифов Воронежской области.

3.14. Анализ законодательства Воронежской области в сфере имущественных и земельных отношений

Законодательная база Воронежской области в сфере имущественных и земельных отношений является одной из наиболее полно и стабильно разработанных отраслей права.

В 2018 году законодательство в области имущественных отношений, а также земельное законодательство Воронежской области развивалось путем совершенствования ранее принятых норм, а также путем внесения соответствующих изменений либо признания утратившими силу отдельных положений в связи с изменением федерального законодательства либо выявлением пробелов или противоречий в действующих законодательных актах Воронежской области.

**Внесение изменений в законодательные акты
Воронежской области
в сфере имущественных и земельных отношений**

28 февраля 2018 года Воронежской областной Думой был принят **Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 20-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области».**

Принятие данного Закона Воронежской области были вызваны необходимостью актуализации отдельных положений ряда законодательных актов Воронежской области, а также в связи с изменением федерального законодательства.

В соответствии с поручением Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в целях реализации Плана по предотвращению незаконной заготовки древесины в Российской Федерации на 2017 – 2020 годы, органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо было разработать и реализовать программы по поддержке молодых специалистов лесной отрасли, в том числе по предоставлению служебных жилых помещений и земельных участков.

Таким образом, указанный Закон Воронежской области был разработан и принят в целях предоставления дополнительных мер государственной поддержки, в том числе молодым специалистам лесной отрасли.

Так, Закон Воронежской области вносит изменения в Закон Воронежской области от 13 мая 2008 года № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области», Закон Воронежской области от 3 февраля 2017 года № 7-ОЗ «Об определении муниципальных образований Воронежской области и специальностей в целях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование для отдель-

ных видов землепользования» и Закон Воронежской области от 20 ноября 2007 года № 131-ОЗ «О специализированном жилищном фонде Воронежской области» в части определения молодых специалистов лесной отрасли как одной из категорий граждан, имеющих право на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно, в безвозмездное пользование, а также на предоставление служебных жилых помещений специализированного жилищного фонда соответственно.

Закон Воронежской области от 3 февраля 2017 года № 7-ОЗ «Об определении муниципальных образований Воронежской области и специальностей в целях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование для отдельных видов землепользования» установил перечень муниципальных образований, работа в которых по основному месту работы, дает право гражданам на получение в безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Также указанным Законом Воронежской области был установлен перечень специальностей, работа по которым дает право на получение земли в безвозмездное пользование.

Мониторинг применения указанного Закона Воронежской области свидетельствует о том, что ряд специальностей, включенных в вышеуказанный перечень, не востребован и отсутствует в отдельных муниципальных образованиях.

Кроме того, при разработке вышеуказанного Закона Воронежской области направления и классификация специальностей определялись с учетом положений Общероссийского классификатора специальностей по образованию «ОК 009-2003», утвержденного постановлением Госстандарта РФ от 30.09.2003 № 276-ст.

С 1 июля 2017 года введен в действие новый Общероссийского классификатора специальностей по образованию (ОКСО) ОК 009-2016, утвер-

жденный приказом Росстандарта от 8 декабря 2016 года № 2007-ст и отменивший общероссийский классификатор «ОК 009-2003. Общероссийский классификатор специальностей по образованию».

Таким образом, Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 20-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области» учел указанные изменения федерального законодательства, предложения исполнительных органов государственной власти Воронежской области и органов местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области, как по перечню муниципальных образований, так и по перечню специальностей в целях оказания мер государственной поддержки.

Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 21-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О прогнозном плане (программе) приватизации государственного имущества Воронежской области на 2018 год и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области в сфере приватизации» (принят Воронежской областной Думой 28 февраля 2018 года) был разработан и принят в целях актуализации информации об объектах государственной областной собственности, подлежащих приватизации в 2018 году.

Так, в связи с принятием указанного Закона Воронежской области количество объектов недвижимого имущества, находящегося в собственности Воронежской области и подлежащего приватизации в 2018 году было увеличено на 11 объектов недвижимого имущества (с 318 объектов до 329).

Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 22-ОЗ «О внесении изменения в статью 2 Закона Воронежской области «О порядке предоставления в аренду нежилых помещений, зданий, сооружений и движимого имущества, находящихся в собственности Воронежской области» принят Воронежской областной Думой 28 февраля

2018 года в целях приведения норм Закона Воронежской области от 30 ноября 2005 года № 81-ОЗ «О порядке предоставления в аренду нежилых помещений, зданий, сооружений и движимого имущества, находящихся в собственности Воронежской области» в соответствие с изменившимся федеральным законодательством.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением документов, включенных в определенный частью 6 указанной статьи перечень документов. Заявитель вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, по собственной инициативе.

В соответствии со статьей 7¹ указанного Федерального закона предоставление таких документов и информации осуществляется в том числе в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия.

Вышеуказанным Законом Воронежской области соответствующие изменения были внесены в статью 2 Закона Воронежской области «О порядке предоставления в аренду нежилых помещений, зданий, сооружений и движимого имущества, находящихся в собственности Воронежской области».

Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 23-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О некоторых вопросах предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов» принят Воронежской областной Думой 28 февраля 2018 года в связи с необходимостью приведения Закона Воронежской области «О некоторых вопросах предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов» в соответствие федеральному законодательству.

Так, пункт 2 статьи 39⁶ Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает случаи предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В связи с этим соответствующие изменения были внесены в статью 1 вышеуказанного Закона Воронежской области.

Кроме того, для однозначного применения норм Закона Воронежской области «О некоторых вопросах предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов» исключается положение о первоочередном праве приобретения земельного участка, которое не содержится в нормах федерального законодательства.

Изменения статьи 3 носят редакционный характер.

Закон Воронежской области от 12 марта 2018 года № 31-ОЗ «О внесении изменения в статью 17 Закона Воронежской области «Об особо ценных землях в Воронежской области» принят Воронежской областной Думой 28 февраля 2018 года в связи с изменением федерального законодательства.

Так, часть 2 статьи 17 Закона Воронежской области «Об особо ценных землях в Воронежской области» содержит перечень земельных участ-

ков, которые входят в состав земель рекреационного назначения и относятся к особо ценным землям. Данный перечень аналогичен перечню, содержащему в пункте 2 статьи 98 Земельного кодекса Российской Федерации.

Федеральным законом от 23 июня 2016 года № 206-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства», вступившим в силу 1 января 2017 года из данного перечня были исключены земельные участки, на которых находятся дома рыболова и охотника.

Вышеуказанным Законом Воронежской области аналогичные изменения внесены в часть 2 статьи 17 Закона Воронежской области «Об особо ценных землях в Воронежской области».

Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 81-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О прогнозном плане (программе) приватизации государственного имущества Воронежской области на 2018 год и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области в сфере приватизации» принят Воронежской областной Думой 24 мая 2018 года в целях актуализации информации об объектах государственной областной собственности, подлежащих приватизации в 2018 году.

Согласно указанному Закону Воронежской области в прогнозный план (программу) приватизации государственного имущества Воронежской области дополнительно внесено 5 объектов недвижимого имущества и 2 объекта движимого имущества, подлежащие продаже в 2018 году. Кроме того из прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Воронежской области исключено 5 объектов недвижимого имущества.

Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 129-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О прогнозном

плане (программе) приватизации государственного имущества Воронежской области на 2018 год и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области в сфере приватизации» принят Воронежской областной Думой 25 октября 2018 года в целях актуализации информации об объектах государственной областной собственности, подлежащих приватизации в 2018 году.

Согласно указанному Закону Воронежской области в прогнозный план (программу) приватизации государственного имущества Воронежской области дополнительно внесено 7 объектов недвижимого имущества, подлежащих продаже. Такое дополнение влечет за собой увеличение объектов недвижимого имущества, находящегося в собственности Воронежской области и подлежащего приватизации путем продажи, с 329 объектов недвижимого имущества до 336 объектов недвижимого имущества.

Кроме того, прогнозный план (программа) приватизации государственного имущества Воронежской области дополняется шестнадцатью объектами движимого имущества, подлежащими приватизации путем внесения областного имущества в качестве вклада в уставный капитал акционерного общества «Воронежское пассажирское автотранспортное предприятие № 3».

Также в связи с завершением мероприятий по увеличению уставного капитала АО «Детский оздоровительный центр Воронеж» в прогнозный план (программу) приватизации государственного имущества Воронежской области вносятся соответствующие изменения.

Закон Воронежской области от 2 марта 2016 года № 05-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без проведения торгов» определяет критерии, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные про-

екты, для реализации которых земельные участки предоставляются на праве аренды без проведения торгов.

В целях исполнения протокола поручений от 9 августа 2018 года № 09-01-22/8, определенных в ходе совещания по вопросу реализации проекта строительства Дома Анимации Воронежской области от 27 июля 2018 года, 25 октября 2018 года Воронежской областной Думой был принят **Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 132-ОЗ «О внесении изменения в статью 2 Закона Воронежской области «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без проведения торгов».**

Данный Закон Воронежской области расширяет перечень масштабных инвестиционных проектов, реализуемых в Воронежской области в соответствии с Федеральным законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», посредством дополнения новым направлением инвестиционной деятельности в виде производства кинофильмов, видеофильмов и телевизионных программ и будет способствовать реализации, в частности, на территории городского округа город Воронеж инвестиционного проекта ООО «ВИЗАРТ АНИМЕЙШН» по строительству анимационного центра «Дом Анимации Воронежской области» с объемом инвестиций в размере 300 млн. рублей и созданием 700 новых рабочих мест.

Реализация указанного инвестиционного проекта повлечет увеличение ежегодных поступлений от налогов в консолидированный бюджет Воронежской области в размере не менее чем на 10 млн. руб.

Инвестиционный проект ООО «ВИЗАРТ АНИМЕЙШН» отвечает требованиям, установленным статьей 4 Закона Воронежской области

«Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без проведения торгов», которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты, для реализации которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов (создание не менее 100 новых рабочих мест, увеличение ежегодных поступлений от налогов в консолидированный бюджет Воронежской области в размере не менее чем на 10 млн. руб.).

3.15. Анализ законодательства Воронежской области в сфере природных отношений

Актуальность проблем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности была отмечена Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года.

Национальный проект «Экология» направлен на реализацию положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Указанные основополагающие документы легли в основу законотворческой деятельности Воронежской областной Думы в 2018 году в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Воронежская областная Дума в 2018 году, как и во все предыдущие годы, уделяла большое внимание природоохранным вопросам, а также вопросам природопользования и обеспечения экологической безопасности на территории Воронежской области.

Новые законодательные акты Воронежской области в сфере природных отношений

24 сентября 2018 года Воронежской областной Думой был принят **Закон Воронежской области от 26 сентября 2018 года № 120-ОЗ «О государственном регулировании отношений в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи в Воронежской области».**

Разработка и принятие указанного Закона Воронежской области были вызваны наличием пробелов в законодательстве Воронежской области в указанной сфере.

Федеральный закон от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» установил, что законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вправе принимать в соответствии с указанным Федеральным законом законы и иные нормативные правовые акты по вопросам государственного регулирования отношений в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1999 года № 537 «О порядке согласования вопроса о создании государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней субъекта Российской Федерации» определен порядок согласования вопроса о создании государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней субъекта Российской Федерации.

В докембрийском фундаменте Воронежской области, который в отличие от Карело-Кольского региона, повсеместно перекрыт осадочным чехлом различной мощности, комплексными геолого-геофизическими исследованиями и ограниченным количеством буровых скважин выявлены месторождения и разномасштабные проявления редких земель, урана, то-

рия, полиметаллов, никеля, кобальта, меди, металлов платиновой группы (палладий, платина, иридий, родий, рутений, осмий), золота, ртути, серебра, теллура, вольфрама, молибдена, германия, галлия, флюорита, графита, драгоценных и поделочных камней.

В 70-80 годах прошлого века в докембрийском фундаменте на территории нашей области было выявлено 5 сульфидных платиноидно-медно-никелевых месторождений: Еланское, Ёлкинское, Юбилейное, Подколовское, Нижнемамонское. Разработка этих месторождений требует дальнейшего изучения и масштабной подготовки.

Новохоперские месторождения детально начали изучать еще много лет назад. Но тогда посчитали их низкорентабельными. С 2007 года рудопроявлениями заинтересовалась компания «Норникель». Потом объявили конкурс, который выиграл «Медногорский медно-серный комбинат». Государственная комиссия по запасам сделала заключение о том, что запасы Еланского и Ёлкинского месторождений были успешно защищены и поставлены на государственный баланс. Еланское и Ёлкинское рудопроявления впервые были призваны месторождениями. Еланское — крупное месторождение сульфидно-медно-никелевых руд, а Ёлкинское — среднее месторождение.

Таким образом, наличие вышеуказанных месторождений потребовало разработки и принятия вышеуказанного Закона Воронежской области.

Закон Воронежской области «О государственном регулировании отношений в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи в Воронежской области» устанавливает полномочия органов государственной власти в указанной сфере, регулирует вопросы создания и использования государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Воронежской области, а также подготовки и заключения соглашений Воронежской области с субъектами либо административно-территориальными образованиями иностранных государств и иностранными юридическими лицами в

области добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

24 сентября 2018 года Воронежской областной Думой в целях совершенствования законодательства Воронежской области и восполнения пробела в областном законодательстве был принят **Закон Воронежской области от 26 сентября 2018 года № 122-ОЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) на территории Воронежской области».**

1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (за исключением отдельных положений).

Воронежская область обладает значительным потенциалом для выращивания аквакультуры. В рыбохозяйственный фонд области входят 1 373 реки, 2 200 озер, 2 557 прудов, 3 водохранилища. Территорию Воронежской области с севера на юг пересекает участок реки Дон протяженностью 530 километров. Общая протяженность рек более 11 000 километров. Длина береговой линии озер, при площади 7 600 га, составляет 2 700 километров. Общая суммарная площадь водного зеркала определена в 30 400 га.

В 2017 году на территории Воронежской области в отрасли товарного рыбоводства осуществляли свою производственную деятельность около 39 сельскохозяйственных товаропроизводителей, среди которых 17 – крупных сельскохозяйственных организаций. Производством рыбопосадочного материала для своих нужд и реализации занимаются ЗАО «Павловскрыбхоз» Павловского района, АО «Рыбопитомник» Каширского района и ООО Рыбхоз «Березовский» Бобровский район.

Несмотря на такой существенный потенциал в сфере аквакультуры специального закона на территории Воронежской до принятия вышеуказанного Закона Воронежской области не было.

Закон Воронежской области «Об аквакультуре (рыбоводстве) на территории Воронежской области» направлен на регулирование правоотно-

шений в области аквакультуры (рыбоводства) на территории Воронежской области в целях обеспечения производства рыбной и иной продукции аквакультуры, сохранения водных биологических ресурсов в соответствии с федеральным законодательством, устанавливает полномочия органов государственной власти Воронежской области в области аквакультуры (рыбоводства), предусматривает осуществление аквакультуры (рыбоводства), относящейся к сельскохозяйственному производству (товарной аквакультуры) на территории Воронежской области, а также осуществление аквакультуры в целях акклиматизации и искусственного воспроизводства водных биологических ресурсов, относящаяся к сохранению водных биологических ресурсов, осуществляется в соответствии с указанным Федеральным законом в той мере, в какой это допускается Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Внесение изменений в законодательные акты Воронежской области в сфере природных отношений

19 апреля 2018 года Воронежской областной Думой был принят **Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 45-ОЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Воронежской области».**

11 августа 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель». Данным Федеральным законом статья 4⁶ Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», устанавливающая полномочия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, кото-

рым переданы полномочия по предоставлению в границах земель лесного фонда лесных участков, была изложена в новой редакции.

В связи с этим вышеуказанным Законом Воронежской области статья 6 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Воронежской области» была дополнена новой частью 2² следующего содержания, в соответствии с которой уполномоченный исполнительный орган государственной власти Воронежской области в соответствии со статьей 4⁶ Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» и в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель был наделен следующими полномочиями:

1) на подачу заявления в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, о внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о местоположении границ ранее учтенных лесных участков в порядке, установленном Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», для уточнения границ земельного участка;

2) на исключение из государственного лесного реестра сведений о лесных участках, внесенных в государственный лесной реестр, в том числе на основании заявления заинтересованного лица, если указанные сведения соответствуют одновременно следующим условиям:

а) сведения об этих лесных участках не внесены в Единый государственный реестр недвижимости;

б) границы этих лесных участков пересекают границы иных лесных и (или) земельных участков (за исключением случаев пересечения с грани-

цами лесного участка, образованного для использования лесов в целях геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых, строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью), а также границы лесничеств, лесопарков, за исключением случаев, если такое пересечение допускается федеральным законом;

в) договоры аренды этих лесных участков прекращены или расторгнуты ко дню исключения сведений об этих лесных участках из государственного лесного реестра (в случае, если эти лесные участки были образованы в целях заключения указанных договоров аренды);

3) на исключение из государственного лесного реестра сведений, которые противоречат сведениям Единого государственного реестра недвижимости, на основании уведомлений органа регистрации прав об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав и иных уведомлений, предусмотренных Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», в течение 30 дней со дня получения указанных уведомлений.

Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 54-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 Закона Воронежской области «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Воронежской области» принят Воронежской областной Думой 19 апреля 2018 года в связи с вступлением в силу с 1 апреля 2018 года отдельных положений Федерального закона от 3 июля 2016 года № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов».

Указанным Федеральным законом было внесено изменение в часть 5 статьи 31 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных био-

логических ресурсов», согласно которому квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства распределяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В редакции, действовавшей до вступления в силу вышеуказанных изменений, Правительство Российской Федерации не устанавливало порядок распределения квот.

Кроме того, вышеуказанным Федеральным законом в новой редакции были определено полномочие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по распределению промышленных квот в пресноводных объектах. Согласно этим изменениям органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации распределяют квоты добычи (вылова) водных биоресурсов во внутренних водных объектах в соответствии с частями 10 и 11 статьи 31 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» путем заключения договоров в соответствии со статьей 33¹ указанного Федерального закона на пятнадцать лет.

Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 54-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 Закона Воронежской области «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Воронежской области» внес соответствующие изменения в Закон Воронежской области «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Воронежской области».

19 апреля 2018 года Воронежской областной Думой был принят **Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 года № 58-ОЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Воронежской области «О разграничении полномочий органов государственной власти Воронежской области в сфере водных отношений», который** направлен на совершенствование водного законодательства Воронежской области.

Так, действующая редакция статьи 4 вышеуказанного Закона Воронежской области устанавливает полномочия исполнительного органа государственной власти, уполномоченного в сфере водных отношений, в соот-

ветствии со статьями 25 и 26 Водного кодекса Российской Федерации, определяющими соответственно собственно полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере, а также переданные полномочия.

Федеральным законом от 21 октября 2013 года № 282-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Водный кодекс Российской Федерации был дополнен новой статьей 67¹, направленной на предотвращение негативного воздействия вод и ликвидацию его последствий.

В данной статье наряду с собственными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (пункт 10 статьи 25 Водного кодекса Российской Федерации), и переданными полномочиями по осуществлению аналогичных мер в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации (пункт 3 части 1 статьи 26 Водного кодекса Российской Федерации), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации были наделены полномочием по участию в определении уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти границы зон затопления, подтопления.

10 августа 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 261-ФЗ «О внесении изменений в статьи 60 и 67¹ Водного кодекса Российской Федерации», которым указанная статья 67¹ Водного кодекса Российской Федерации была изложена в новой редакции.

В связи с такими изменениями федерального законодательства статья 4 Закона Воронежской области «О разграничении полномочий органов государственной власти Воронежской области в сфере водных отношений» была дополнена новой частью 2¹, в которой вышеуказанное полномочие по

участию в определении границы зон затопления, подтопления было закреплено за уполномоченным исполнительным органом государственной власти Воронежской области.

Существенные изменения в областное законодательство в сфере недропользования были внесены **Законом Воронежской области от 25мая 2018 года № 76-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере недропользования на территории Воронежской области»** (принят Воронежской областной Думой 24 мая 2018 года).

Во-первых, указанным Законом Воронежской области в соответствии с федеральным законодательством введено понятие «участки недр местного значения» (статьи 3¹), то есть дано понятие предмета правового регулирования.

Согласно указанной статье к участкам недр местного значения относятся:

- 1) участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые;
- 2) участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 3) участки недр, содержащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее – питьевое водоснабжение) или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки, а также для целей хозяйственно-бытового водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и (или) огороднических некоммерческих товариществ.

Во-вторых, полномочия уполномоченного исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере недропользования

дополнены новым полномочием по установлению порядка осуществления добычи подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и (или) огороднических некоммерческих товариществ.

В-третьих, перечень оснований возникновения права пользования участками недр местного значения без проведения аукциона по решению уполномоченного исполнительного органа государственной власти в сфере недропользования дополнен новым основанием – предоставление права пользования участком недр местного значения для добычи подземных вод, используемых для целей хозяйственно-бытового водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и (или) огороднических некоммерческих товариществ.

В-четвертых, Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере недропользования на территории Воронежской области» дополнен новой статьей 10¹, регулирующей вопросы добычи подземных вод садоводческими некоммерческими товариществами и (или) огородническими некоммерческими товариществами.

Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 78-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об отходах производства и потребления на территории Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области в сфере обращения с отходами производства и потребления» (принят Воронежской областной Думой 24 мая 2018 года) вносит редакционные изменения, связанные с оптимизацией ряда положений в сфере обращения с отходами производства и потребления в связи с изменением федерального законодательства.

Так, 31 декабря 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Указанным Федеральным законом внесен ряд редакционных изменений в понятийный аппарат, в полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обращения отходов производства и потребления, актуализированы положения, регулирующие деятельность региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, вопросы установления тарифов в указанной сфере.

Указанный выше Закон Воронежской области учитывается все приведенные изменения федерального законодательства.

24 мая 2018 года Воронежской областной Думой принят **Закон Воронежской области от 25 мая 2018 года № 79-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Воронежской области».**

Необходимость его разработки и принятия были вызваны изменениями федерального законодательства.

Так, полномочия уполномоченного исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере лесных отношений были дополнены новым полномочием по размещению на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о лесах, состав и содержание которой устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, расширены полномочия по порядку предоставления лесных участков в аренду на торгах (ранее – исключительно путем проведения аукционов).

Кроме того, указанным Законом Воронежской области дополнены случаи внесения изменений в лесной план Воронежской области в лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка по результатам осуществления мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, и последствий этой чрезвычайной ситуации, санитарно-оздоровительных мероприятий, мероприятий по ликвидации очагов вредных организмов.

Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 131-ОЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере особо охраняемых природных территорий в Воронежской области и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений некоторых законодательных актов) Воронежской области» (принят Воронежской областной Думой 25 октября 2018 года) направлен на оптимизацию полномочий исполнительных органов государственной власти Воронежской области в указанной сфере.

Часть 3 статьи 5 Закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере особо охраняемых природных территорий в Воронежской области и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений некоторых законодательных актов) Воронежской области» определяет полномочия правительства Воронежской области в сфере особо охраняемых природных территорий (ООПТ), к числу которых относятся принятие решений о создании ООПТ областного значения, установление порядка создания ООПТ областного значения.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного надзора в области охраны и использования ООПТ, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов ведется государственный кадастр ООПТ.

Государственный кадастр включает в себя наряду со сведениями о статусе этих территорий, режиме особой охраны, природопользователях и т.п. сведения о географическом положении и границах ООПТ.

Порядок ведения государственного кадастра ООПТ установлен приказом Минприроды России от 19 марта 2012 года № 69, согласно которому основанием для включения сведений в федеральный и региональные када-

стры, а также для обновления этих сведений или перевода ООПТ из одного раздела кадастра в другой является принятие органами исполнительной власти субъектов РФ решений об уточнении границ (п. 14).

На практике необходимость уточнения границ возможна, в частности, в случае обнаруживается технической ошибки при «обработке» координат границ ООПТ, а также в иных аналогичных случаях.

Поскольку полномочие по принятию решения о создании ООПТ областного значения относится к полномочиям правительства Воронежской области, то и полномочие по уточнению границ ООПТ вышеуказанным Законом Воронежской области было закреплено за данным органом исполнительной власти.

25 октября 2018 года Воронежской областной Думой принят **Закон Воронежской области от 29 октября 2018 года № 140-ОЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Воронежской области «Об экологической экспертизе объектов регионального уровня».**

Разработка и принятие указанного Закона Воронежской области были вызваны изменениями федерального законодательства.

Так, Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 203-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» были внесены изменения в статью 6 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», согласно которым государственный экологический контроль, осуществляемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, был заменен на региональный экологический надзор.

В связи с указанными изменениями соответствующее изменение было внесено в пункт 2 части 3 статьи 4 Закона Воронежской области «Об экологической экспертизе объектов регионального уровня», где слова «государственному экологическому контролю, осуществляемому органами

исполнительной власти Воронежской области» были заменены словами «региональному государственному экологическому надзору».

Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 154-ОЗ «О внесении изменения в статью 10 Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по организации деятельности по отлову и содержанию безнадзорных животных» (принят Воронежской областной Думой 30 ноября 2018 года).

Согласно указанному изменению обязанность органов местного самоуправления представлять в правительство Воронежской области ежеквартальные и годовые отчеты о ходе осуществления переданных им государственных полномочий в срок не позднее пятнадцатого числа месяца, следующего за отчетным периодом заменена на обязанность представлять такие отчеты в уполномоченный исполнительный орган государственной власти Воронежской области, осуществляющий государственное управление в сфере деятельности, связанной с безнадзорными животными.

Законом Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 155-ОЗ «О внесении изменений в статью 7 Закона Воронежской области «Об охране атмосферного воздуха на территории Воронежской области» (принят Воронежской областной Думой 30 ноября 2018 года) признаны утратившими силу положения статьи 7, согласно которой (в редакции, действовавшей до внесения вышеуказанных изменений) для стимулирования субъектов топливного рынка Воронежской области к производству и применению на территории Воронежской области нефтепродуктов и других видов топлива с улучшенными экологическими показателями, а также экологически безопасных видов топлива и других энергоносителей правительство Воронежской области утверждает порядок присвоения экологического знака качества для заправочных станций, расположенных на территории Воронежской области.

Необходимость принятия такого решения была вызвана следующим.

По информации, полученной, в результате анализа опыта других субъектов Российской Федерации по применению отличительного знака качества установлено, что автозаправочные комплексы зачастую реализуют топливо ненадлежащего качества после присвоения экологического знака, тем самым подрывая репутацию и компетенцию органов, проводивших сертификацию.

Проведение надзора за качеством реализуемого топлива автозаправочными комплексами, имеющими отличительный знак на постоянной основе, не представляется возможным в связи с тем, что согласно Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, внеплановые – при поступлении в органы государственного надзора обращений и заявлений граждан, свидетельствующих о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Исходя из вышеизложенного, присвоение отличительного экологического знака качества для автозаправочных комплексов на территории Воронежской области является нецелесообразным.

30 ноября 2018 года Воронежской областной Думой принят **Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 года № 160-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности на территории Воронежской области».**

С 1 января 2019 года вступили в силу новые положения указанного Закона Воронежской области о декларации о воздействии на окружающую

среду и о плане мероприятий по охране окружающей среды и о программе повышения экологической эффективности.

В соответствии с новой статьей 12.1.1 вышеуказанного Закона Воронежской области юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, представляют декларацию о воздействии на окружающую среду.

Декларация о воздействии на окружающую среду представляется в письменной форме или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору, в уполномоченный орган в соответствии со статьей 31² Федерального закона «Об охране окружающей среды».

К объектам II категории относятся объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 года № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» критерии отнесения объектов, оказывающих умеренное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам II категории является осуществление хозяйственной и (или) иной деятельности по ряду направлений.

Например, осуществление деятельности:

- по обеспечению электрической энергией, газом и паром с использованием оборудования (с установленной электрической мощностью менее 250 МВт при потреблении в качестве основного твердого и (или) жидкого топлива или с установленной электрической мощностью менее 500 МВт при потреблении в качестве основного газообразного топлива);

- по добыче и подготовке руд и песков драгоценных металлов, оловянных руд, титановых руд, хромовых руд на рассыпных месторождениях;

- по металлургическому производству с использованием оборудования для производства чугуна или стали (первичной или вторичной плавки), включая установки непрерывной разливки (с производительностью менее 2,5 тонны в час) и по другим параметрам;

- по производству ряда неметаллической минеральной продукции (стекло и изделия из стекла, включая стекловолокно (с проектной производительностью менее 20 тонн в сутки; огнеупорные керамические изделия и строительные керамические материалы (с проектной мощностью менее 1 млн. штук в год и др.);

- по сбору и обработке сточных вод в части, касающейся очистки сточных вод централизованных систем водоотведения (канализации) (с объемом менее 20 тыс. куб. метров отводимых сточных вод в сутки);

- по производству бумаги и картона (с проектной производительностью менее 20 тонн в сутки и более) и ряд других направлений хозяйственной деятельности.

Другой новеллой вышеуказанного законодательного акта стало введение статьи 17.1.1, согласно которой в случае невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II и III категорий (объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду, например: эксплуатация исследовательских ядерных установок нулевой мощности, радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий; осуществление хозяйственной и (или) иной деятельности, не указанной в I, II и IV разделах постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» и не соответствующей уровням воздействия на окружающую среду, определенным в IV разделе указанно-

го постановления), на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов разрабатывается и утверждается план мероприятий по охране окружающей среды.

В случае невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории (объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий, например: производство кокса, добыча сырой нефти и природного газа, включая переработку природного газа, производству нефтепродуктов и т.п.), на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов в обязательном порядке разрабатывается и утверждается программа повышения экологической эффективности.

Проект программы повышения экологической эффективности до ее утверждения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем подлежит одобрению межведомственной комиссией, которая создается в соответствии с пунктом 8 статьи 67¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды» и в состав которой включаются представители уполномоченного органа.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели ежегодно представляют отчет о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды, программы повышения экологической эффективности в уполномоченный орган в пределах его компетенции.

Контроль за реализацией плана мероприятий по охране окружающей среды, программы повышения экологической эффективности осуществляет уполномоченный орган при осуществлении регионального государственного экологического надзора.

IV. ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ В 2018 ГОДУ

4.1. В сфере государственного строительства

В соответствии с Законом Воронежской области «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» одним из обязательных этапов проведения мониторинга является наблюдение за реализацией нормативного правового акта Воронежской области.

Источниками для анализа за реализацией нормативного правового акта Воронежской области является практика применения нормативного правового акта Воронежской области.

Одним из элементов основы наблюдения за реализацией нормативного правового акта Воронежской области являются сведения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области, касающиеся нормативного правового акта Воронежской области, информационные письма, представления и протесты прокурора Воронежской области, а также информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций.

В 2018 году в Воронежскую областную Думу поступило 2 экспертных заключения управления Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области на Закон Воронежской области от 7 декабря 2007 г. № 102-ОЗ «О статусе депутата Воронежской областной Думы».

По результатам рассмотрения указанных экспертных заключений был принят Закон Воронежской области от 25 мая 2018 г. № 62-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы».

По результатам рассмотрения информационных писем прокурора Воронежской области в 2018 году о приведении регионального законодатель-

ства в соответствие с требованиями федерального законодательства были разработаны и приняты следующие проекты законов Воронежской области:

- Закон Воронежской области от 29 марта 2018 г. № 35-ОЗ «О поправках к Уставу Воронежской области», который в соответствие с требованиями Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ возложил обязанность на высшее должностное лицо Воронежской области предоставлять в Воронежскую областную Думу публичный отчет о результатах независимой оценки качества условий оказания социально значимых услуг.

- Закон Воронежской области от 25 мая 2018 г. № 64-ОЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области»;

- Закон Воронежской области «О внесении изменения в статью 16 Закона Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» в целях приведения в соответствие с положениями пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 3 июля 2018 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

4.2. В сфере местного самоуправления, связей с общественностью и средств массовых коммуникаций

Принятый Закон Воронежской области от 3 декабря 2018 г. № 154-ОЗ «О внесении изменения в статью 10 Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по организации деятельности по отлову и содержанию безнадзорных животных» определил уполномоченный исполнительный орган государственной власти Воронежской области, осуществляющий государственное управление в сфере деятельности, связанной с безнадзорными жи-

вотными. Закон предусмотрел обязанность органов местного самоуправления представлять ежеквартальные и годовые отчеты о ходе осуществления переданных им государственных полномочий Воронежской области по организации деятельности по отлову и содержанию безнадзорных животных в уполномоченный исполнительный орган государственной власти Воронежской области (управление ветеринарии Воронежской области). Однако проблема финансирования по переданным полномочиям полностью не решена. Предоставленных субвенций, выделяемых бюджетам муниципальных районов и городских округов Воронежской области из областного бюджета на осуществление переданных отдельных государственных полномочий по организации деятельности по отлову и содержанию безнадзорных животных, недостаточно. Необходимо строительство питомников по содержанию безнадзорных животных. В связи с принятием Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» необходимо привести областное законодательство в соответствие с федеральным.

4.3. В сфере социальной политики

Анализ правоприменения законов Воронежской области в сфере социальной защиты и поддержки населения основывается на многочисленных обращениях граждан, различных органов и организаций. Качество действующего законодательства оказывает самое непосредственное влияние на уровень жизни граждан. Многолетняя правоприменительная практика показывает, что опыт установления единого подхода к регулированию сходных правоотношений и правореализационных процедур является весьма положительным и эффективным.

Правоприменение законодательства Российской Федерации и законодательства Воронежской области по вопросам, возникающим при уста-

новлении новых льготных категорий граждан, а также при присвоении статуса, дающего право на льготы:

1. Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», которые вступили в силу с 1 июля 2016 года. Новые положения его статьи 7 принципиально изменили подходы к определению лиц, которым может быть присвоено звание «Ветеран труда». В новой редакции одним из необходимых условий являются не только «награждение ведомственными знаками отличия в труде» и «наличие трудового стажа, необходимого для назначения пенсии по старости или за выслугу лет», а «награждение ведомственными знаками отличия за заслуги в труде (службе) и продолжительную работу (службу) не менее 15 лет в соответствующей сфере деятельности (отрасли экономики)» и «трудовой (страховой) стаж, учитываемый для назначения пенсии, не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслугу лет, необходимую для назначения пенсии за выслугу лет в календарном исчислении». При этом за гражданами, которые по состоянию на 30 июня 2016 года награждены ведомственными знаками отличия в труде, сохраняется право на присвоение звания «Ветеран труда» при наличии трудового (страхового) стажа, учитываемого для назначения пенсии, не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслуги лет, необходимой для назначения пенсии за выслугу лет в календарном исчислении.

Кроме того, вышеуказанная статья дополнена новой частью 1.1, в силу которой теперь порядок учреждения ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и награждения указан-

ными знаками отличия определяется нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.⁴ Порядок учреждения ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», иными федеральными государственными органами, государственными корпорациями и награждения указанными знаками отличия определяется указанными органами, организациями, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Приведенные поправки нормативных положений статьи 7 Федерального закона «О ветеранах» обусловлены тем, что само по себе понятие «Ветеран труда» предполагает многолетнюю и успешную трудовую (служебную) деятельность в конкретно определенной сфере, за которую и награжден гражданин.

Приведенные новые положения федерального законодательства потребовали приведения в соответствие нормативных правовых актов Воронежской области, вследствие чего был принят Закон Воронежской области от 17 июня 2016 г. № 91-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» и статью 2 Закона Воронежской области «О присвоении звания «Ветеран труда».

В Воронежской области порядок присвоения звания «Ветеран труда» установлен Законом Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 69-ОЗ «О присвоении звания «Ветеран труда», в соответствии со статьей 4 которого порядок обращения граждан, претендующих на присвоение звания «Ветеран труда», перечень документов, необходимых для его присвоения, а также порядок вручения гражданам удостоверения «Ветеран труда» устанавливаются нормативным правовым актом правительства Воронежской области. Полномочиями по решению обозначенных вопросов наделен ис-

⁴ Постановление Правительства РФ от 25.06.2016 № 578 «О порядке учреждения ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и награждения указанными знаками отличия».

полнительный орган государственной власти Воронежской области в сфере социальной защиты.

В Воронежскую областную Думу поступают обращения граждан, а также письма уполномоченного исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере социальной защиты населения по вопросам комплексного правоприменения действующего законодательства Российской Федерации и законодательства Воронежской области о присвоении звания «Ветеран труда» гражданам, награжденным до 1 июля 2016 года ведомственными знаками отличия в труде в соответствии с приказами ведомств, а также гражданам, награжденным ведомственными знаками отличия в труде после 1 июля 2016 года. Кроме того, не прекращается поток писем граждан с просьбами об исключении требования о наличии наград для присвоения звания «Ветеран труда» и обращении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с соответствующей законодательной инициативой о внесении изменений в Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

Основания признания гражданина «Ветераном труда» установлены частью 1 статьи 7 Федерального закона № 5-ФЗ «О ветеранах». По мнению Верховного Суда Российской Федерации, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» ограничены федеральным законодательством (Определение от 18.03.2009 № 1-Г09-8). Во избежание разночтений, в части 2 статьи 2 Закона Воронежской области № 69-ОЗ «О присвоении звания «Ветеран труда» закреплена отсылочная норма к части 1 статьи 7 Федерального закона № 5-ФЗ в части отнесения тех или иных лиц к категории «Ветеран труда».

Таким образом, принимая во внимание существенные изменения статьи 7 Федерального закона № 5-ФЗ «О Ветеранах» и установленные частью 3 статьи 8 Федерального закона № 388-ФЗ переходные положения о сохранении за гражданами, награжденными по состоянию на 30 июня 2016

года ведомственными знаками отличия в труде, права на присвоение звания «Ветеран труда» при наличии определенных условий трудового (страхового) стажа, учитываемого для назначения пенсии, не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслуги лет, необходимой для назначения пенсии за выслугу лет в календарном исчислении, представляется целесообразным решение конкретных вопросов присвоения гражданам указанного звания принимать в системе норм законодательства Российской Федерации и законодательства Воронежской области в указанной сфере, действующих как до 1 июля 2016 года, так и после, а также с учетом имеющейся судебной практики.

2. В Воронежскую областную Думу продолжают поступать обращения граждан 1927–1945 годов рождения, которые не относятся ни к одной из законодательно установленных льготных категорий, в связи с чем им не установлены дополнительные выплаты к пенсии. Эти граждане называют себя «Дети войны», просят принять нормативный акт, устанавливающий такую категорию, с последующим предоставлением им мер социальной поддержки.

Депутаты Воронежской областной Думы выражали поддержку многочисленным проектам федеральных законов, предусматривающим введение новой льготной категории граждан «Дети войны», и следили за процедурой их прохождения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) в целях принятия дальнейших законодательных решений. Так, 23 ноября 2013 года Государственной Думой были отклонены следующие проекты федеральных законов, предусматривающие возможность введения новой льготной категории граждан «Дети войны» и определение им мер социальной поддержки.⁵

№ 427810-4 «О государственной социальной помощи детям войны»;

⁵См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://www.duma.gov.ru>.

№ 458604-4 «О внесении изменений в Федеральные законы «О ветеранах» и «О государственной социальной помощи»;

№ 6215-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»;

№ 435709-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»;

№ 594405-5 «О внесении дополнений в статью 2 и статью 20 Федерального закона «О ветеранах»;

№ 40717-6 «О мерах социальной поддержки граждан, пострадавших в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов»;

№ 59048-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»;

№ 62063-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»;

№ 139486-6 «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «О ветеранах»;

№ 167619-6 «О статусе детей Великой Отечественной войны»;

№ 342089-6 «О статусе детей Великой Отечественной войны».

В заключениях Правительства Российской Федерации на перечисленные проекты федеральных законов прослеживается общее замечание об отсутствии источников и порядка финансового обеспечения расходных обязательств на их реализацию, т.е. речь идет о нарушении требований статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем многим гражданам 1928–1945 годов рождения, отнесенным по различным основаниям к льготным категориям в соответствии с федеральным и региональным законодательством уже предоставляются меры социальной поддержки. Федеральным законодательством по вопросам социальной защиты граждан установлен общий принцип, в силу которого гражданину, имеющему право на меры социальной поддержки по двум и более основаниям, меры социальной поддержки предоставляются

по одному из этих оснований по выбору гражданина. Следовательно, введение новой льготной категории «Дети войны» не позволит на практике гражданам, имеющим право на социальную поддержку по нескольким основаниям, получить дополнительные меры социальной поддержки.

Многочисленные обращения по вопросу законодательного установления на региональном уровне новой категории граждан «Дети войны» в целях определения им мер социальной поддержки за счет средств областного бюджета поступали в Воронежскую областную Думу и от представительных органов местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области. Вместе с тем в соответствии с частью 5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Проведенный мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации, которые своими актами решили поставленный вопрос, позволил выявить следующую проблему. В каждом субъекте Российской Федерации предлагается собственный подход в выделении граждан в льготную категорию «Детей войны» и определении им различных мер социальной поддержки, финансируемых за счет средств собственных региональных бюджетов. Например, в Ульяновской области к «Детям войны» отнесены граждане, родившиеся в период с 1 января 1932 года по 31 декабря 1945 года, и им установлена *ежегодная* денежная выплата ко Дню Победы в размере 500 руб.; в Амурской области – определен период с 10 мая 1927 года по 9 мая 1945 года и *ежемесячная* денежная выплата 616 рублей; в Республике Бурятия – период с 1 января 1928 года по 2 сентября 1945 года

и ежемесячная денежная выплата в размере 300 рублей.⁶ Таким образом, подходы к определению обозначенной категории граждан в отдельных субъектах Российской Федерации разнятся. В отсутствие единого установленного федеральным законодательством критерия возникают горячие споры среди граждан.

С 1 января 2016 года Законом Воронежской области от 2 марта 2016 г. № 09-ОЗ «О компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт отдельным категориям граждан в Воронежской области» установлена мера социальной поддержки в виде компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме следующим категориям пожилых граждан, постоянно проживающих на территории Воронежской области:

- одиноко проживающим неработающим собственникам жилого помещения, достигшим возраста 70 лет, – 50 %, одиноко проживающим неработающим собственникам жилого помещения, достигшим возраста 80 лет – 100 %;

- проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста (достигших возраста 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин), собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70 лет, – 50 %, проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста (достигших возраста 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин), собственникам жилых помещений, достигшим возраста 80 лет – 100 %.

⁶ Закон Ульяновской области от 30.11.2011 № 203-ЗО «О мерах социальной поддержки граждан, родившихся в период с 1 января 1932 года по 31 декабря 1945 года» // Ульяновская правда. 2011. Закон Амурской области от 05.12.2005 № 99-ОЗ «О социальной поддержке граждан отдельных категорий» // Амурская правда. 2005. 17 декабря; Закон Республики Бурятия от 06.05.2014 № 418-V «О мерах социальной поддержки граждан, родившихся в период с 1 января 1928 года по 2 сентября 1945 года» // Бурятия. 2014. 13 мая.

Таким образом, фактически для граждан, относящих себя к «детям войны» установлены меры социальной поддержки.

В Воронежской области более 800 тысяч жителей ежегодно получают меры государственной поддержки в виде различных социальных выплат и льготных услуг. На эти цели расходуется более 80 % средств областного бюджета. Возможность установления в законодательстве Воронежской области новой льготной категории граждан и определения мер социальной поддержки им связана непосредственно с увеличением расходов областного бюджета. В соответствии со статьей 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, если принимается закон, предусматривающий введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, *определяющие источники* и порядок исполнения новых видов расходных обязательств.

Не менее интересно правоприменение законодательства Российской Федерации и законодательства Воронежской области в отношении льготного проезда учащихся. В соответствии с главой 20 Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» учащимся и воспитанникам общеобразовательных организаций старше 7 лет, студентам, обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, предоставляется право на меру социальной поддержки в размере 50 % оплаты проезда по территории Воронежской области на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении в период с 1 января по 15 июня текущего года включительно и с 1 сентября по 31 декабря текущего года включительно.

Во исполнение пункта 2 Перечня Поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам встречи с представителями Союза транспортников России и открытого акционерного общества «Российские

железные дороги» 30 октября 2012 года Пр-3130, касающегося установления льгот на проезд школьникам и студентам, в Воронежской области действовала статья 86 Закона Воронежской области № 103-ОЗ. Ее положения предусматривали дополнительные меры социальной поддержки в виде 50 % оплаты проезда по территории Воронежской области на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении, предоставляемые учащимся и воспитанникам общеобразовательных организаций старше 7 лет, студентам, обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования. Срок действия указанной нормы истекал 31 декабря 2016 года. Учитывая социальную значимость данной меры социальной поддержки, дотационный характер областного бюджета, отсутствие дополнительных источников поступлений в бюджет, а также применяя принципы адресности и нуждаемости, Законом Воронежской области от 16 декабря 2016 г. № 170-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области» период предоставления данной меры социальной поддержки для этой же категории учащихся продлен по 31 декабря 2017 года, но с учетом принципа нуждаемости.

В конце 2016 года Воронежской областной Думой был принят ряд законодательных актов, регулирующих правоотношения по установлению новых мер социальной поддержки, а также уточнения порядка применения ранее установленных. Так, с 1 января 2017 года вступил в силу Закон Воронежской области от 16 декабря 2016 г. № 170-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области». Его нормы направлены на совершенствование мер социальной поддержки граждан, исходя из принципа адресности и нуждаемости.

Подпункт «д» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 11 марта 2015 г. № Пр-417ГС предусматривает внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на со-

вершенствование мер социальной поддержки граждан, исходя из обязанности соблюдения принципов адресности и нуждаемости.

Во исполнение пункта 2 Перечня Поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам встречи с представителями Союза транспортников России и открытого акционерного общества «Российские железные дороги» 30 октября 2012 года в Воронежской области установлены льготы на проезд школьникам и студентам. В главе 20 Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» учащимся и воспитанникам общеобразовательных организаций старше 7 лет, студентам, обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, из семей (одиноким проживающим гражданам), имеющих среднедушевой доход, размер которого не превышает величину прожиточного минимума, установленную в Воронежской области, предусмотрена льгота в размере 50 % оплаты проезда по территории Воронежской области на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении.

Учитывая социальную значимость вышеуказанной меры социальной поддержки, а также интересы обучающихся, проживающих в районах области и пользующихся электропоездами для поездки в образовательные организации г. Воронежа, Законом Воронежской области от 26 сентября 2018 г. № 117-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан в Воронежской области» внесены поправки, благодаря которым с 1 сентября 2018 по 31 декабря 2018 года данная мера социальной поддержки пролонгирована. В конце 2018 года депутаты Воронежской областной Думы возобновили работу над вопросом продления льготного проезда школьникам. Учитывая социальную значимость данной меры социальной поддержки, поручение Президента Российской Федерации, а

также многочисленные обращения граждан с просьбой о продлении действия данной льготы на следующий год, Законом Воронежской области от 26 ноября 2018 г. № 146-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Воронежской области «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области» льготный проезд обучающихся был заложен на три года, т.е. по 31 декабря 2021 года, а критерий нуждаемости исключен.

В целях актуализации базы нормативных правовых актов Воронежской области был принят Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 г. № 57-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства». Проведенный в Воронежской областной Думе мониторинг правоприменения законодательства Воронежской области в сфере социальной защиты населения позволил выделить правовые нормы, которые нуждаются в признании утратившими силу. Так, все структурные единицы Закона Воронежской области от 12 декабря 2006 г. № 110-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» вносили изменения в правовые нормы, впоследствии признанные утратившими силу. Следовательно, они фактически не действуют, но по формальным признакам указанный Закон Воронежской области остается в силе.

Признание названного Закона Воронежской области утратившим силу позволит совершенствовать законодательную базу Воронежской области и облегчить правоприменение норм действующих нормативных правовых актов, касающихся вопросов охраны семьи, материнства, отцовства и детства.

В 2018 году в Российской Федерации состоялась пенсионная реформа. На ее реализацию направлен Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Его принятие сопровождалось большим количеством поправок. Президент Рос-

сийской Федерации В.В. Путин направил в Государственную Думу поправки, смягчающие условия проведения пенсионной реформы и изменяющие порядок и сроки выплаты пособий по безработице:

1. Поправки, касающиеся пенсионного законодательства, снижают пенсионный возраст для женщин с 63 до 60 лет.

2. Устанавливается также «льготный» порядок назначения пенсий (при соблюдении установленных условий) для многодетных женщин. Так, например, женщины, родившие четырех детей, смогут выйти на пенсию в возрасте 56 лет, трех детей – в возрасте 57 лет.

3. Условия досрочного назначения страховой пенсия по старости остались прежними для:

- лиц, занятых на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах, а также на работах с тяжелыми условиями труда;

- для женщин, родивших пять и более детей;

- для родителей инвалидов с детства, опекунов инвалидов с детства или лиц, являвшихся опекунами инвалидов с детства.

4. Досрочно смогут выйти на пенсию женщины и мужчины, которые заработали стаж 42 и 37 лет (мужчины и женщины) – на 24 месяца ранее общеустановленного возраста, но не ранее достижения возраста 60 и 55 лет соответственно.

Также вносятся поправки в порядок назначения пенсий и порядок индексации ее размеров.

Одновременно устанавливается:

стоимость одного пенсионного коэффициента в 2019–2024 годах (в 2019 – 87,24 руб.);

размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости в 2019–2014 годах (с 2019 года – 5334,19 руб.).

Принятие указанного Закона потребовало проведения большой работы в субъектах Российской Федерации. Их анонсировал Президент Влади-

мир Путин в своем телеобращении к россиянам 29 августа 2018 года. Президент отметил, что «знает» о том, что «представители партии «Единая Россия» в заксобраниях и руководители субъектов Российской Федерации выступали с инициативами сохранить все действующие региональные льготы». Речь шла о сохранении льгот «на переходный период, до завершения преобразований в пенсионной системе». «Это очень важные для людей вещи. Такие как бесплатный проезд на общественном транспорте, льготы по ЖКХ, при капитальном ремонте и газификации, льготы на приобретение лекарств и ряд других», – отметил Владимир Путин, подчеркнув, что «рассчитывает», что «все необходимые решения будут приняты в регионах еще до вступления в силу нового закона по пенсионному обеспечению». Во исполнение поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина депутаты Воронежской областной Думы – члены фракции партии «Единая Россия» внесли в порядке законодательной инициативы проект закона Воронежской области о сохранении льгот для граждан предпенсионного возраста на переходный период в связи с пенсионной реформой.

Динамика развития законодательства Воронежской области в сфере социальной поддержки граждан, достигших пенсионного возраста, за период 2008–2018 годы отражена в нижеследующей таблице.

**О мерах социальной поддержки
гражданам, постоянно проживающим в Воронежской области,
предоставляемых после достижения пенсионного возраста
в соответствии с законодательством Воронежской области
в период 2008–2018 годы**

[illegible]

Меры социальной поддержки	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
органу государственной власти Воронежской области в сфере охраны здоровья, в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;											
5) бесплатный проезд на пассажирском автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси и маршрутного такси типа «Газель») на пригородных маршрутах, а также междугородных маршрутах (при отсутствии пригородного маршрута в пределах административного района);	по настоящее время										
6) 50 % оплаты проезда в пригородном железнодорожном транспорте	по настоящее время										
2 .Лицам, имеющим особые заслуги перед Воронежской областью: дополнительное материальное обеспечение в размере 40 % размера социальной пенсии, указанной в статье 18 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»											
1) гражданам, награжденным государственными наградами за работу на территории Воронежской области: а) орденами Октябрьской Революции, Трудового Красного Знамени; «За заслуги перед Отечеством» III или IV	по настоящее время										

Меры социальной поддержки	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Возмещение расходов на оплату коммунальных услуг: медицинским, фармацевтическим и педагогическим работникам <u>муниципальных</u> организаций здравоохранения.	-	-	-	С 1 июля 2011 года							
Денежная компенсация расходов на оплату жилого помещения и отдельных видов коммунальных услуг (плата за электрическую энергию, расходуемую на освещение жилого помещения, тепловую энергию, твердое топливо, включая его доставку, при наличии печного отопления) с 1 января 2012 года: - педагогическим и медицинским работникам государственных образовательных организаций Воронежской области и муниципальных образовательных организаций, работающим и проживающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа); - специалистам государственной ветеринарной службы Российской Федерации; - медицинским, фармацевтическим и педагогическим работникам мед. организаций, подведомственных исполни-	-	-	-	-							

[illegible]

Меры социальной поддержки	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Доплата к пенсии по случаю потери кормильца в размере 180 % социальной пенсии <u>вдовам военнослужащих</u>, погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы в мирное время или умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (за исключением случаев, когда смерть военнослужащего наступила в результате его противоправных действий), не вступившим в новый брак и <u>достигшим возраста 55 лет</u>	по настоящее время										

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации и в целях установления в Воронежской области дополнительных гарантий отдельным категориям граждан был принят Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 г. № 109-ОЗ «О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области». Предметом его регулирования являются отношения, связанные с предоставлением мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в переходный период. Законодательством Воронежской области предусмотрено предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан (имеющим звание «Ветеран труда», проживающим и осуществляющим профессиональную деятельность в сельской местности медицинским, фармацевтическим, педагогическим работникам, ветеринарам и т.д.) в связи с выходом на пенсию (в том числе досрочно) в соответствии законодательством Российской Федерации. Более подробно информация обо всех сохраняемых льготах изложена в нижеследующей таблице.

ИНФОРМАЦИЯ
о региональных мерах социальной поддержки пенсионерам и
лицам предпенсионного возраста из числа региональных льготников
в Воронежской области

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1.	<i>Ветеранам труда и лицам, приравненным к ним из числа ветеранов военной службы:</i>				
	1) бесплатное оказание медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных исполнительному органу государственной власти Воронежской области в сфере охраны здоровья, в соответствии с территориальной программой госу-	Закон Воронежской области от 14.11.2008 № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граж-	Меры социальной поддержки, указанные в столбце 2 со-	Закон Воронежской области от 24 сентября 2018	

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	дарственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; 2) денежная компенсация в размере 50 % платы за жилое помещение в пределах установленного областного стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Предоставляется проживающим в жилых помещениях в жилищном фонде независимо от формы собственности и распространяется на нетрудоспособных членов семьи ветерана, совместно с ним проживающих, находящихся на его полном содержании или получающих от него помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к су-	дан в Воронежской области»	храняются в полном объеме.	№ 109-ОЗ «О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области».	

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	ществованию; 3) денежная компенсация в размере 50 %: а) платы за коммунальные услуги, рассчитанной исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определенного по показаниям приборов учета, но не более нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых исполнительными органами государственной власти Воронежской области в порядке, установленном Правительством РФ. При отсутствии указанных приборов учета – 50 % стоимости коммунальных услуг в пределах нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых исполнительными органами государственной власти Воронежской области в порядке, установленном Правительством				

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	вом РФ; б) оплаты стоимости топлива, приобретенного в пределах норм, установленных для продажи населению на территории Воронежской области, и транспортных услуг для доставки этого топлива – при проживании в домах, не имеющих центрального отопления. Меры социальной поддержки по оплате указанных услуг предоставляются лицам, проживающим в жилых помещениях независимо от вида жилищного фонда. 4) ежемесячная денежная выплата;				

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	5) бесплатный проезд на пассажирском автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси и маршрутного такси типа «Газель») на пригородных маршрутах, а также междугородных маршрутах (при отсутствии пригородного маршрута в пределах административного района) - 50 % оплаты проезда в пригородном железнодорожном транспорте	Постановления Администрации Воронежской обл. от 30.01.2006 № 49 «О льготном проезде отдельных категорий граждан на автомобильном транспорте пригородного сообщения» и от 03.02.2005 № 69 «О льготном проезде отдельных категорий граждан на железнодорожном транспорте пригородного сообщения»	Меры социальной поддержки, указанные в столбце 2 сохраняются в полном объеме.	Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 № 109-ОЗ «О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста»	

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
				на территории Воронежской области».	
2.	<i>Лицам, имеющим особые заслуги перед Воронежской областью:</i> - дополнительное материальное обеспечение в размере 40 % размера социальной пенсии, указанной в пункте 1 части 1 статьи 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».	Закон Воронежской области от 14.11.2008 № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области»	Меры социальной поддержки, указанные в столбце 2 сохраняются в полном объеме.	Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 г. № 109-ОЗ «О сохранении мер социальной под-	

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
				держки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области».	
3.	<i>Отдельным категориям граждан, проживающих и осуществляющих профессиональную деятельность в сельской местности в случае их выхода на пенсию, если они проработали в сельской местности не менее 10 лет и проживают там:</i> <i>1) педагогическим и медицинским работникам государственных образовательных организаций Воронежской области и муниципальных</i>				

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	<i>образовательных организаций;</i> <i>2) специалистам государственной ветеринарной службы Российской Федерации;</i> <i>3) медицинским, фармацевтическим и педагогическим работникам медицинских организаций, подведомственных исполнительному органу государственной власти Воронежской области в сфере охраны здоровья;</i> <i>4) специалистам организаций культуры независимо от формы собственности этих организаций.</i>				
	<i>Денежная компенсация расходов по внесению платы за:</i> 1) пользование жилым помещением (наем) в размере 100 % за пользование жилым помещением в пределах установленного областного стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; 2) содержание жилого помещения в размере 100 % платы за	Закон Воронежской области от 14.11.2008 № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области»	Меры социальной поддержки, указанные в столбце 2 сохраняются в полном объеме.	Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 г. № 109-ОЗ «О сохранении мер соци-	

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	содержание жилого помещения в пределах установленного областного стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, - проживающим в жилищном фонде всех форм собственности, за искл. индивидуальных жилых домов, находящихся в частной собственности, – в соответствии с пунктом 2 части 1 и пунктом 1 части 2 статьи 154 Жилищного кодекса РФ; 3) тепловую энергию, рассчитанную исходя из объема потребляемой коммунальной услуги, определенного по показаниям приборов учета, но не более нормативов потребления указанной услуги. При отсутствии приборов учета - исходя из нормативов потребления;			альной поддержки отдельных категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области».	

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	4) твердое топливо (при наличии в жилых домах печного отопления) либо поставку (приобретение и доставка) твердого топлива в размере годовой потребности в пределах установленных нормативов; 5) электрическую энергию, расходуемую на освещение жилого помещения.				
4.	<i>Отдельным категориям пожилых граждан:</i> <i>ежемесячная компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме:</i> - проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста (достигших возраста 55 лет для женщин и 60 лет для				
		Закон Воронежской области от 14.11.2008 № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области»	Меры социальной поддержки, указанные в столбце 2 сохраняются в полном объеме.	Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 г. № 109-ОЗ	Действует до 31 декабря 2021 года.

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	мужчин), собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70 лет, – 50 %, - проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста и (или) неработающих инвалидов I и (или) II групп, собственникам жилых помещений, достигшим возраста семидесяти лет, – 50 процентов, проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста и (или) неработающих инвалидов I и (или) II групп, собственникам жилых помещений, достигшим возраста восьмидесяти лет – 100 процентов.			«О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области».	
5.					

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
	Доплаты к пенсии по случаю потери кормильца в размере 180 % социальной пенсии вдовам военнослужащих, погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы в мирное время или умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (за исключением случаев, когда смерть военнослужащего наступила в результате его противоправных действий), не вступившим в новый брак и достигшим возраста 55 лет.	Закон Воронежской области от 14.11.2008 № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области»	Меры социальной поддержки, указанные в столбце 2 сохраняются в полном объеме.	Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 г. № 109-ОЗ «О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсион-	

№	Содержание действующей льготы для пенсионера из числа региональных льготников	Наименование Закона Воронежской области, устанавливающего льготу	Сохраняемая льгота для лиц предпенсионного возраста	Наименование Закона Воронежской области, сохраняющего льготу	Примечание
1.	2.	3.	4.	5.	6.
				ного возраста на территории Воронежской области».	

С 1 января 2016 года в Российской Федерации применяется Федеральный закон № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости», который определяет, что при формировании бюджетов регионов средства, высвобождающиеся вследствие изменений, предусмотренных законом, направляются на цели социальной политики региона, включая предоставление мер социальной защиты. Это позволяет регионам при предоставлении социальной помощи перераспределять средства на поддержку тех граждан, которые действительно в ней нуждаются. Однако правоприменение указанных положений не всегда имеет положительный результат и не для всех категорий граждан. В Воронежской областной Думе имеется следующий опыт:

1. Главой 15 Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» ранее была установлена мера социальной поддержки в виде безвозмездной субсидии на приобретение жилого помещения семьям в связи с рождением у них одновременно трех и более детей либо в связи с усыновлением (удочерением) трех и более детей после 1 января 2014 года, независимо от нуждаемости в улучшении жилищных условий конкретной семьи. Законом Воронежской области от 16 декабря 2016 г. № 170-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области» указанная глава была признана утратившей силу. Вопрос предоставления денежных средств на приобретение жилого помещения этим семьям переведен в плоскость индивидуального рассмотрения жизненной ситуации каждой обратившейся семьи с учетом критериев ее нуждаемости и выделения средств из резервного фонда правительства Воронежской области. Таким образом, на подобную меру социальной поддержки могут рассчитывать не все семьи, в которых усыновляются или рождаются трое и более детей. Признание утратившей силу указанной главы Закона Воронежской области № 103-ОЗ было

непосредственно связано с возможностями выделения средств областного бюджета, поскольку финансовое обеспечение расходных обязательств Воронежской области, установленных Законом Воронежской области № 103-ОЗ, производится исключительно за счет средств областного бюджета.

В Воронежскую областную Думу в течение 2018 года неоднократно поступали письма от членов семей указанных категорий с требованиями вернуть им субсидии на приобретение жилья.

Воронежская областная Дума разъясняет, что согласно статье 13 Закона Воронежской области от 13 мая 2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области» *граждане, имеющие трех и более детей, имеют право на бесплатное предоставление земельных участков*. В целях указанного Закона Воронежской области к ним относятся граждане, являющиеся родителями, на содержании которых находятся постоянно зарегистрированные по месту жительства совместно с ними трое и более несовершеннолетних их детей и (или) детей его (ее) супруга (супруги), включая детей старше 18 лет, получающих образование в очной форме в образовательных организациях, до окончания обучения, но не более чем до достижения ими 23-летнего возраста, и (или) являющиеся опекунами (попечителями), на содержании которых находятся трое и более несовершеннолетних детей.

Предоставление земельных участков осуществляется многодетным гражданам, поставленным на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, и включенным в Реестр многодетных граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков в соответствии с настоящим Законом Воронежской области, на основании заявления о предоставлении земельного участка, которое подается одним из родителей, опекуном (попечителем) по месту постоянного проживания заявителя;

2. Положения Федерального закона № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и

совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» отразились и на гражданах, проживающих и осуществляющих профессиональную деятельность в сельской местности, к которым относятся:

1) педагогические и медицинские работники государственных образовательных организаций Воронежской области и муниципальных образовательных организаций;

2) медицинские, фармацевтические и педагогические работники медицинских организаций, подведомственных исполнительному органу государственной власти Воронежской области в сфере охраны здоровья.

В Воронежскую областную Думу в порядке законодательной инициативы обратился Союз «Воронежское областное объединение организаций профсоюзов» с проектом закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области». Концепция законопроекта и недостатки правоприменения авторы законопроекта изложили в пояснительной записке:

«Необходимость внесения предлагаемых изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» обусловлена следующими факторами:

В настоящее время оформление проездных документов обучающимся для проезда в пригородном железнодорожном транспорте с 50 % скидкой от действующего тарифа производится на основании предъявления студенческого билета либо справки из образовательной организации, а также справки о размере среднедушевого дохода, не превышающего величину прожиточного минимума в Воронежской области, или справки о назначенной государственной социальной помощи, выданных органом социальной защиты по месту жительства (пребывания) граждан. В отсутствии указанных документов оформление проездных документов производится по полной стоимости в соответствии с утвержденными тарифами. После введения данного положения

произошло сокращение количества обучающихся имеющих право льготного проезда в пригородном железнодорожном транспорте более чем на 85 %. При этом обучающиеся стали чаще использовать для проезда к месту учебы альтернативные транспортные средства, в том числе частные автомобили, что в свою очередь негативно влияет на безопасность.

Студенты и школьники являются наименее социально защищенной категорией граждан. Предоставление вышеуказанной льготы для всех категорий обучающихся в период учебного процесса не только позволит повысить их социальную защищенность, но и уровень безопасности проезда к месту обучения.

Справочно: право на льготы по оплате проезда в поездах пригородного сообщения предоставлено всем категориям студентов и школьников на территориях Белгородской, Курской, Липецкой и Тамбовской областей.

Снижение уровня мер социальной поддержки для работников бюджетных организаций, проживающих и осуществляющих профессиональную деятельность в сельской местности, произошедшее вследствие принятия Закона Воронежской области от 16 декабря 2016 г. № 170-ОЗ, привело не только к росту социальной напряженности и количества жалоб, но и способствовало дефициту кадров по ряду профессий.

Предлагаемые изменения в главе 21 Закона направлены на решение данных проблем.

Так, необходимость включения в число получателей жилищно-коммунальных льгот младших воспитателей, помощников воспитателей сельских детских садов, а также уборщиков служебных помещений бюджетных образовательных и медицинских организаций обусловлено тем, что у данных категорий работников низкие заработные платы, часть из них не попадает под действие «майских» 2012 года указов Президента России, и являются наименее социально защищенными (т.е. в данном случае соблюдается принципа адресности мер социальной поддержки). При этом в системе здравоохранения в последние годы значительная часть работников – санитарок

была переведена в уборщики служебных помещений, т.е. выведена из категории медработников и автоматически утратила право на жилищно-коммунальные льготы.

Принятие данного изменения Закона вызвано тем, что в настоящее время в среднюю заработную плату работников бюджетной сферы включаются все социальные выплаты, в том числе и компенсации на понесённые ими затраты по оплате жилищно-коммунальных услуг, и соответственно данная мера будет способствовать возможности достижения необходимых уровней заработных плат, в том числе и в связи с повышением минимального размера оплаты труда.

Соответственно и распространение действия положений Закона на членов семьи работников бюджетной сферы положительно скажется на достижении целевых показателей уровня заработных плат для всех категорий трудящихся, проживающих и осуществляющих профессиональную деятельность в сельской местности.

В настоящее время в регионе сложилась ситуация, когда приезжающие на работу в сельскую местность работники бюджетной сферы вынуждены снимать жилье в частном секторе за счет собственных средств. Это обусловлено отсутствием у местных администраций возможности обеспечить их собственным жильем либо государственными, муниципальными или служебными квартирами. Компенсации работникам затрат за наем жилья в частном секторе не предусмотрены. У многих работников бюджетных организаций нет возможности самостоятельно осуществлять такой наем, особенно у молодых специалистов. В результате сельские бюджетные организации испытывают дефицит кадров, который сказывается на качестве соответствующих услуг для сельского населения. Предлагаемые изменения в Закон позволяют решить данный вопрос.

В целом принятие данного законопроекта позволит снизить социальную напряженность и уменьшить дефицит кадров в бюджетных организациях сельской местности.

Принятие настоящего законопроекта повлечет за собой дополнительные расходы средств областного бюджета, прогнозируемый объем которых на 2018 год составит 386 728,8 тыс. рублей.

В том числе:

- на обеспечение льготного проезда в пригородном железнодорожном транспорте всех категорий обучающихся 16 825,7 тыс. рублей;
- на повышение уровня мер социальной поддержки работников бюджетных организаций, проживающих и осуществляющих профессиональную деятельность в сельской местности 369 903,1 тыс. рублей.

По результатам проведения в соответствии с требованиями статьи 80 Регламента Воронежской областной Думы предварительной юридической экспертизы проекта закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области», внесенного в порядке законодательной инициативы Союзом «Воронежское областное объединение организаций профсоюзов», отмечалось следующее:

- а) концепция законопроекта состоит в исключении правил применения принципа адресности и критериев нуждаемости при предоставлении *отдельных* мер социальной поддержки, предусмотренных главами 20 и 21 Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области». При этом в отношении иных льготных категорий граждан исключить подобные ограничения не предлагается. В этой связи возникает выборочное изменение объема прав, предусматривающее возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан по усмотрению государственных органов, что является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (пункт 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных пра-

вовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96).

Введение в законодательство Воронежской области правил применения принципов адресности и критериев нуждаемости основывалось на требованиях подпункта «д» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 11 марта 2015 г. № Пр-417ГС, предусматривающего внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на совершенствование мер социальной поддержки граждан, *исходя из обязанности соблюдения принципов адресности и нуждаемости*. Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» установлено, что при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации средства, высвобождающиеся в связи с вступлением в силу изменений в нормативные правовые акты, регулирующие предоставление мер социальной поддержки исходя из соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости, направляются на цели социальной политики этих регионов, включая предоставление мер социальной защиты (поддержки). Таким образом, применение принципа адресности и критериев нуждаемости позволяет субъектам Российской Федерации при предоставлении социальной поддержки перераспределять средства на поддержку тех граждан, которые действительно в ней нуждаются.

Вместе с тем Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года отметил: «На принципах справедливости и адресности нужно выстроить всю систему социальной помощи. Мы много об этом говорим, но это нужно в конце концов сделать. Ее должны получать граждане, семьи, которые действительно нуждаются.»;

б) в соответствии с частью 8 статьи 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения предоставлено именно педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности. На федеральном уровне данная норма реализуется постановлением Правительства Российской Федерации от 26 октября 2013 г. № 963: педагогическим работникам, руководителям, заместителям руководителей, руководителям структурных подразделений и их заместителям, состоящим в штате по основному месту работы в федеральных государственных образовательных организациях, проживающим и работающим по трудовому договору в сельской местности, установлена ежемесячная компенсация расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения в фиксированном размере 1200 рублей;

в) в действующей редакции главы 21 статьи 89 Закона Воронежской области № 103-ОЗ право на меры социальной поддержки в виде денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и отдельных видов коммунальных услуг предоставляется не только гражданам, проживающим и осуществляющим определенную профессиональную деятельность в сельской местности, но и их несовершеннолетним детям, т.е. применяется принцип адресности. Предлагаемое законопроектом распространение такого права на всех членов семьи работника влечет как нарушение правила адресности, так и существенное увеличение затрат средств областного бюджета. Аналогичные меры социальной поддержки на федеральном уровне предоставляются исключительно работникам (что следует из вышеназванных постановлений Правительства Российской Федерации № 963, № 1067);

г) в отношении положений законопроекта, предусматривающих исключение установленных действующим законодательством в сфере жилищных отношений нормативов (областной стандарт нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; нормативы потребления коммунальных ус-

луг; годовая потребность твердого топлива) необходимо отметить, что предоставление «бесплатных квартир с отоплением и освещением» *педагогическим, медицинским и ветеринарным* работникам было предусмотрено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 года «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках». При этом жилая площадь предоставлялась *по нормам*, установленным в данной местности, а «освещение и топливо» предоставлялось «работнику *по нормам*, установленным для учреждений данной местности с доставкой на дом» (Инструкция НКТ РСФСР от 17 августа 1931 года № 49 «О применении Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 года о льготах квалифицированным работникам сельских местностей и рабочих поселков»);

д) учитывая, что реализация законопроекта требует дополнительных средств областного бюджета, проектируемая норма о вступлении в силу закона по истечении 10 дней со дня опубликования противоречит статье 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующей осуществление расходов, не предусмотренных бюджетом: если принимается закон, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, *указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств; выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.* Вместе с тем, в представленном пакете

документов информация об источниках финансирования положений законопроекта отсутствует.

3. В соответствии с Уставом Воронежской области (часть 3 статьи 34) законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Воронежской областной Думой по представлению губернатора Воронежской области либо при наличии его заключения. Субъектом законодательной инициативы нарушено одно из требований статьи 77 Регламента Воронежской областной Думы, предъявляемых к проекту закона Воронежской области, вносимого в порядке законодательной инициативы: при внесении проекта закона Воронежской области в областную Думу субъектом законодательной инициативы должно быть представлено заключение губернатора области по проектам законов Воронежской области, касающимся изменений финансовых обязательств Воронежской области, а также предусматривающим расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета. В прилагаемом к законопроекту пакете документов заключение губернатора Воронежской области отсутствует.

Таким образом, проект закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области», внесенный в порядке законодательной инициативы Союзом «Воронежское областное объединение организаций профсоюзов», требует существенной доработки и может быть вынесен для рассмотрения депутатами Воронежской областной Думы только после устранения вышеизложенных замечаний и получения заключения губернатора Воронежской области.

Однако по результатам внимательного изучения концепции законопроекта и обсуждения возможностей принятия решений был принят Закон Воронежской области от 26 сентября 2018 г. № 117-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан в Воронежской области». Так, учитывая интересы обучающихся, проживающих в районах области и пользую-

щихся электропоездами для поездки в образовательные организации г. Воронежа, принимая во внимание социальную значимость предоставления им льгот на проезд, названным Законом Воронежской области учащимся и воспитанникам общеобразовательных организаций старше 7 лет, студентам, обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, закреплено право на меру социальной поддержки в размере 50 % оплаты проезда по территории Воронежской области на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении в период с 1 января по 15 июня текущего года включительно и с 1 сентября по 31 декабря текущего года включительно. При этом критерий нуждаемости исключен. Средства областного бюджета для реализации предусмотрены до 31 декабря 2021.

4. Еще один законопроект не получил одобрения в Воронежской областной Думе «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О статусе многодетной семьи в Воронежской области» и Закон Воронежской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»». Субъектом законодательной инициативы является Воронежская городская Дума. Как указано в пояснительной записке, законопроект подготовлен в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей». Предлагается расширить понятие «многодетная семья», включив детей, достигших 18-летнего возраста, но проходящих обучение в образовательных организациях по очной форме обучения до окончания учебы или достижения ими 24 лет. В связи с тем, что срок обучения в высших учебных заведениях (бакалавриат и магистратура) соответствует 6 годам, в законопроекте предлагается установить предельный возраст – 24 года. По мнению авторов, предлагаемый законопроект позволит многодетным семьям получить дополнительные социальные гарантии и льготы, в том числе на получение стипендии в высших учебных заведениях. Принятие законопроекта потребует дополнительных расходов из областного бюджета.

В соответствии со статьей 80 Регламента Воронежской областной Думы в отношении указанного законопроекта проведена предварительная юридическая экспертиза, по результатам которой отмечается следующее:

Решение вопросов социальной поддержки семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей) относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (пункт 24 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке, с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона, определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»). Концепция законопроекта состоит в изменении условий присвоения семьям, имеющим трех и более детей, статуса «многодетная семья в Воронежской области». Законопроектом предлагается включать в состав многодетной семьи детей и после совершеннолетия до достижения ими возраста 24 лет, если они обучаются в образовательных организациях по очной форме. Однако Закон Воронежской области от 25 июня 2012 г. № 94-ОЗ «О статусе многодетной семьи в Воронежской области» определяет статус многодетной семьи в Воронежской области в целях предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям семей, имеющих детей. В его статье 2 закреплено понятие многодетной семьи как семьи, имеющей трех и более детей в возрасте до 18 лет. Возрастное ограничение детей установлено в буквальном соответствии с частью 1 статьи 54 Семейного кодекса Российской Федерации, согласно которой ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемна-

дцати лет (совершеннолетия). Предлагаемое законопроектом повышение возраста лиц из числа детей многодетной семьи до 24 лет влечет увеличение количества многодетных семей в Воронежской области и, как следствие, объема предоставляемых им мер социальной поддержки за счет средств областного бюджета. Вопросы осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом, регулируются статьей 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно части 1 которой, если принимается закон, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств. К сожалению, финансово-экономическое обоснование к законопроекту не представлено, источники финансирования не определены. Следовательно, нарушены приведенные требования Бюджетного кодекса.

Положения законопроекта, предусматривающие обычный порядок вступления в силу закона (по истечении 10 дней со дня официального опубликования), также противоречат части 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

Поскольку рассматриваемый законопроект внесен представительным органом городского округа город Воронеж, целесообразно отметить, что в силу статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет

средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование таких полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, действующая нормативная правовая база Воронежской области и складывающаяся правоприменительная практика не всегда обеспечивают эффективное стимулирование развития законодательства Воронежской области.

4.4. В сфере охраны здоровья

В течение 2018 года подготовлены следующие информационно-аналитические материалы:

в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по охране здоровья – «О проблемах лекарственного обеспечения в Российской Федерации»; «Клинические рекомендации и протоколы лечения в современной медицине»; «Первая помощь. Совершенствование правового регулирования»;

в Совет законодателей Российской Федерации – «Развитие с/х медицины на территории Воронежской области в 2009–2018 годах». Анализ обращений, поступающих в Воронежскую областную Думу, позволил вывить основные вопросы.

Анализ многочисленных обращений граждан и организаций в Воронежскую областную Думу позволяет выделить следующие их категории:

- лечение и оказание медицинской помощи;
- обеспечение потребности в медицинской помощи и объемов ее получения;

- медицинское обслуживание сельских жителей;
- квоты на оказание высокотехнологической медицинской помощи;
- помещение в больницы и специализированные лечебные учреждения;
- по вопросам лекарственного обеспечения;
- отношение к больным и их родственникам;
- служба скорой и неотложной медицинской помощи;
- работа медицинских учреждений и их сотрудников;
- по вопросам МСЭ;
- по вопросам благодарности медицинским работникам;
- по вопросам начисления заработной платы медработникам;
- ремонт медицинских организаций.

Анализ правоприменения вопросов организации оказания медицинской помощи показал, что имеется ряд нерешенных вопросов в лечении больных с редкими (орфанными) заболеваниями, в первую очередь связанных с совершенствованием нормативно-правового регулирования, финансированием диагностики, маршрутизацией больных, взаимодействием профильных ЛПУ федерального и регионального уровней, а также функционированием и оснащением службы помощи больным редкими заболеваниями.

Орфанные заболевания представляют собой группу редких болезней, большая часть которых обусловлена генетическими отклонениями и проявляется в детском возрасте. На данный момент известно около 7 тыс. разновидностей таких болезней. Из федерального бюджета в Российской Федерации финансируется покупка препаратов для лечения заболеваний, входящих в федеральную программу «Семь нозологий».

В Российской Федерации статус редких (орфанных) получили 24 заболевания и групп болезней, для которых разработаны методы патогенетического лечения. Перечень таких заболеваний утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 403 «О порядке ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, при-

водящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента». Практика в субъектах Федерации свидетельствует о том, что распределение ограниченных средств на лекарственные препараты для пациентов с 24 редкими (орфанными) заболеваниями не происходит на основе объективных критериев и носит несистемный, ситуационный характер. Это требует разработки критериев и подходов по ранжированию редких (орфанных) заболеваний, которые могли бы быть применимы, в том числе, и для пересмотра утвержденного перечня. Не менее значимой проблемой является отсутствие утвержденных стандартов оказания медицинской помощи больным для многих редких заболеваний. Для части заболеваний отсутствуют даже клинические рекомендации, определяющие подходы по лечению таких пациентов.

В соответствии с нормами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан обеспечение лекарственными препаратами в соответствии с программой «7 нозологий», куда входит часть высокочатотных редких заболеваний, осуществляется за счёт средств федерального бюджета, тогда как финансирование обеспечения лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания остальных категорий больных, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями, осуществляется за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Анализ правоприменительной практики свидетельствует, что большинство регионов не могут справиться с задачей обеспечения лекарственными препаратами больных, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями, самостоятельно, в том числе и Воронежская область.

4.5. В сфере образования, науки и молодежной политики

В 2018 году была выявлено дублирование государственных функций в статье 4 Закона Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 44-ОЗ «Об организации предоставления среднего профессионального и дополнительного про-

фессионального образования на территории Воронежской области». Указанная норма права регулировала порядок проведения мониторинга перспективной потребности рынка труда в специалистах и рабочих кадрах. Полномочием по проведению такого мониторинга наделен уполномоченный орган государственной власти Воронежской области в сфере труда и занятости населения (департамент труда и занятости населения Воронежской области).

Деятельность по проведению мониторинга перспективной потребности рынка труда в специалистах и рабочих кадрах, регламентированная в региональном законе, не установлена в федеральном законодательстве.

Однако Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и Законом Воронежской области от 8 июня 2012 г. № 74-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере занятости населения на территории Воронежской области» установлены полномочия департамента труда и занятости населения Воронежской области по проведению мониторинга состояния и разработки прогнозных оценок рынка труда Воронежской области, а также анализа востребованных профессий. Полномочия по анализу востребованности профессий возложены на департамент начиная с 2017 года.

Кроме того, в статье 16.3 Закона о занятости определено понятие и применение государственного информационного ресурса «Справочник профессий», который, в том числе, может использоваться заинтересованными лицами и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации для обеспечения непрерывной и сбалансированной подготовки кадров, в том числе их опережающей подготовки.

Таким образом, государственная функция по проведению мониторинга перспективной потребности рынка труда в специалистах и рабочих кадрах является избыточной и дублирует государственную функцию по проведению мониторинга состояния и разработки прогнозных оценок рынка труда Воронежской области, а также анализа востребованных профессий.

В связи с этим в статью 4 Закона Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 44-ОЗ «Об организации предоставления среднего профессионального и дополнительного профессионального образования на территории Воронежской области» были внесены соответствующие изменения.

4.6. В сфере физической культуры и спорта

Статьей 29 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» урегулированы вопросы развития спорта в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы, а также подготовка граждан к защите Отечества.

В положениях частей 4 и 5 статьи 29 регламентированы вопросы деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих руководство развитием военно-прикладными и служебно-прикладными видами спорта: указанные органы формируют спортивные сборные команды по соответствующим военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта для участия во всероссийских спортивных мероприятиях и в международных спортивных мероприятиях; указанными органами утверждаются календарные планы физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также программы развития военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта.

В соответствии со статьей 4 Закона Воронежской области от 1 июня 2016 г. № 64-ОЗ «О развитии военно-прикладного спорта на территории Воронежской области» к основным мероприятиям по развитию военно-прикладного спорта на территории Воронежской области относятся, в том числе:

- включение в календарный план физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий Воронежской области соревнований по военно-

прикладным видам спорта в порядке, установленном действующим законодательством;

- содействие формированию спортивных сборных команд по соответствующим военно-прикладным видам спорта для участия во всероссийских спортивных мероприятиях и в международных спортивных мероприятиях в порядке, установленном действующим законодательством.

Учитывая, что в соответствии со статьей 7 Закона Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 57-ОЗ «О физической культуре и спорте в Воронежской области» к полномочиям департамента физической культуры и спорта Воронежской области относятся вопросы утверждения и реализации календарных планов официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий Воронежской области, утверждения порядка формирования и обеспечения спортивных сборных команд Воронежской области, в том числе наделения статусом «Спортивная сборная команда Воронежской области» коллективов по различным видам спорта, включенным во Всероссийский реестр видов спорта, возникает ситуация, при которой департамент физической культуры и спорта Воронежской области с одной стороны должен утверждать и реализовывать календарные планы военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта, содействовать формированию спортивных сборных команд по соответствующим военно-прикладным видам спорта, а с другой стороны в соответствии с федеральным законом не имеет на это полномочий.

В 2018 году были подготовлены и направлены в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по физической культуре, спорту и делам молодёжи информационно-аналитические материалы:

«Об опыте Воронежской области в развитии государственно-частного партнерства, на примере спортивных объектов»;

«Правовые и организационные вопросы устойчивого развития внутреннего, въездного туризма в Российской Федерации».

4.7. В сфере жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, тарифов и строительной политики

Статьёй 192 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что деятельность по управлению многоквартирными домами осуществляется управляющими организациями на основании лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, выданной органом государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта Российской Федерации. Задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Результаты проведённого на территории Воронежской области анализа финансово-хозяйственной деятельности управляющих организаций (лицензиатов) показали, что у многих лицензиатов отсутствуют собственные материально-техническая база, трудовые ресурсы для выполнения работ (оказания услуг) по содержанию общего имущества в многоквартирных домах. Непосредственное выполнение работ (оказание услуг) производится сторонними организациями, что ведёт к удорожанию стоимости работ (услуг) для конечного потребителя и, как следствие, ухудшению их качества.

При этом подобная модель экономической деятельности лицензиатов не зависит от размера обслуживаемой площади жилого фонда и в целом характерна для всего рынка жилищно-коммунальных услуг региона. Исключение составляют управляющие организации, созданные застройщиками.

Более того, отсутствие материально-технической базы даёт недобросовестным лицензиатам возможность безболезненного ухода от расчётов по обязательствам с ресурсоснабжающими организациями и бюджетом. При этом часть лицензиатов имеет значительную задолженность по обязательствам как перед ресурсоснабжающими организациями, так и перед бюджетами различных уровней, в том числе задолженность, подтверждённую вступив-

шими в законную силу судебными актами, в размере, позволяющем признать их несостоятельными (банкротами).

Подобные действия дестабилизируют рынок коммунальных услуг, что негативно сказывается на его добросовестных участниках и, как следствие, приводит к росту социальной напряжённости.

В результате проведенного анализа правоприменительной практики можно сделать вывод о необходимости дополнения перечня лицензионных требования к соискателям лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и лицензиатам (часть 1 статьи 193 Жилищного кодекса Российской Федерации).

4.8. В сфере развития бюджетных правоотношений, налоговой и финансовой политики

По многочисленным обращениям граждан разъяснялись положения налогового законодательства.

По налогу на имущество физических лиц.

Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» введена глава 32 «Налог на имущество физических лиц».

Законом Воронежской области от 19 июня 2015 г. № 105-ОЗ с 1 января 2016 года на территории Воронежской области установлена единая дата начала применения порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения.

Налог на имущество физических лиц является местным налогом. Устанавливается, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) и нормативны-

ми правовыми актами представительных органов муниципальных образований, обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований.

Решением Воронежской городской Думы от 26 ноября 2015 г. № 52-IV «О налоге на имущество физических лиц» с 1 января 2016 года на территории городского округа город Воронеж установлен и введен в действие налог на имущество физических лиц, налоговая база по которому определяется исходя из кадастровой стоимости объекта налогообложения, а не инвентаризационной.

Определение кадастровой стоимости объектов недвижимости осуществляется в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Указанным Решением Воронежской городской Думы в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что налоговая база по налогу на имущество физических лиц определяется исходя из кадастровой стоимости объекта налогообложения и применяемых ставок:

- до 3 млн. рублей включительно – ставка налога составляет 0,1 %
- свыше 3 млн. рублей до 5 млн. рублей включительно – ставка налога составляет 0,2 %
- свыше 5 млн. рублей – ставка налога составляет 0,3 %;

2) гаражей и машино-мест, хозяйственных строений или сооружений, площадь каждого из которых не превышает 50 квадратных метров и которые расположены на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства или индивидуального жилищного строительства, в следующих размерах:

- до 0,5 млн. рублей включительно – ставка налога составляет 0,1 %
- свыше 0,5 млн. рублей до 1 млн. рублей включительно – ставка налога составляет 0,2 %
- свыше 1 млн. рублей – ставка налога составляет 0,3 %;

3) жилых домов, объектов незавершенного строительства в случае, если проектируемым назначением таких объектов является жилой дом, а также единых недвижимых комплексов, в состав которых входит хотя бы одно жилое помещение (жилой дом), – в размере 0,3 процента кадастровой стоимости объекта налогообложения;

4) объектов налогообложения, включенных в перечень, определяемый в соответствии с пунктом 7 статьи 372.2 Налогового кодекса Российской Федерации, объектов налогообложения, предусмотренных абзацем вторым пункта 10 статьи 378. Налогового кодекса Российской Федерации 2, а также объектов налогообложения, кадастровая стоимость каждого из которых превышает 300 млн. рублей, – в размере 2,0 % кадастровой стоимости объекта налогообложения;

5) прочих объектов налогообложения – в размере 0,5 % кадастровой стоимости объекта налогообложения.

Налогоплательщиками являются физические лица, обладающие правом собственности на имущество, признаваемое объектом налогообложения в соответствии со статьей 401 Налогового кодекса Российской Федерации:

- 1) жилой дом;
- 2) жилое помещение (квартира, комната);
- 3) гараж, машино-место;
- 4) единый недвижимый комплекс;
- 5) объект незавершенного строительства;
- 6) иные здание, строение, сооружение, помещение.

Имущество, входящее в состав общего имущества многоквартирного дома, не является объектом налогообложения (пункт 3 статьи 401 НК РФ).

Сумма налога на имущество физических лиц исчисляется налоговым органом отдельно по каждому объекту (статья 408 НК РФ). В адрес налогоплательщика в соответствии со статьей 52 Налогового кодекса Российской Федерации направляется налоговое уведомление, в котором указывается срок уплаты налога, а также приводится расчет подлежащих уплате сумм. Налог

на имущество физических лиц определяется как произведение налоговой базы и налоговой ставки.

Налоговая база определяется исходя из представленной в налоговый орган в соответствии со статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации кадастровой стоимости объекта, указанной в Едином государственном реестре недвижимости по состоянию на 1 января года, за который уплачивается налог, а если объект новый (образован в течение года) – на дату его регистрации (пункт 1 статьи 403 НК РФ).

В случае если объект налогообложения находится в общей долевой собственности, то налог исчисляется пропорционально доле каждого из ее участников. Налог, исчисляемый по объекту недвижимости, находящемуся в общей совместной собственности, уплачивается ее участниками в равных долях.

В целях налогообложения в соответствии со статьей 403 Налогового кодекса Российской Федерации при расчете налоговой базы установлены размеры налоговых вычетов, а именно:

- в отношении квартиры определяется как ее кадастровая стоимость, уменьшенная на величину кадастровой стоимости 20 кв. м общей площади этой квартиры;
- в отношении комнаты уменьшается на 10 кв. м площади этой комнаты;
- в отношении жилого дома уменьшается на 50 кв. м общей площади этого жилого дома;
- в отношении единого недвижимого комплекса, в состав которого входит хотя бы одно жилое помещение (жилой дом) уменьшается на один миллион рублей.

Данный вычет применяется ко всей кадастровой стоимости каждого объекта недвижимости независимо от количества собственников.

В случае если при применении указанных налоговых вычетов налоговая база принимает отрицательное значение, в целях исчисления налога такая налоговая база принимается равной нулю.

В соответствии с пунктом 5 статьи 408 Налогового кодекса Российской Федерации для собственников, владеющих имуществом менее года, налог исчисляется с учетом коэффициента, который определяется как отношение числа полных месяцев владения имуществом к 12 (числу календарных месяцев в календарном году). При этом важное значение имеет дата регистрации права собственности на объект недвижимости:

- до 15-го числа месяца включительно – налог исчисляется с начала этого месяца;
- после 15-го числа месяца – налог исчисляется с начала следующего месяца.

Коэффициент владения в случае регистрации прекращения права собственности на недвижимость в течение налогового периода определяется аналогичным образом.

В случае возникновения (прекращения) у налогоплательщика в течение налогового периода права на налоговую льготу исчисление суммы налога производится с учетом коэффициента, определяемого как отношение числа полных месяцев, в течение которых отсутствует налоговая льгота, к числу календарных месяцев в налоговом периоде. При этом месяц возникновения права на налоговую льготу, а также месяц прекращения указанного права принимается за полный месяц.

В отношении имущества, перешедшего по наследству физическому лицу, налог исчисляется со дня открытия наследства.

В случае обращения с заявлением о предоставлении льготы по уплате налога перерасчет суммы налогов производится не более чем за три налоговых периода, предшествующих календарному году обращения, но не ранее даты возникновения у налогоплательщика права на налоговую льготу.

Налоговая льгота предоставляется в отношении объекта налогообложения, находящегося в собственности налогоплательщика и не используемого в предпринимательской деятельности, в отношении одного объекта нало-

гообложения каждого вида по выбору налогоплательщика вне зависимости от количества оснований для применения налоговых льгот.

Уведомление о выбранных объектах налогообложения, в отношении которых предоставляется налоговая льгота, представляется налогоплательщиком в налоговый орган по своему выбору до 1 ноября года, являющегося налоговым периодом, начиная с которого в отношении указанных объектов применяется налоговая льгота.

При непредставлении налогоплательщиком, имеющим право на налоговую льготу, уведомления о выбранном объекте налогообложения налоговая льгота предоставляется в отношении одного объекта налогообложения каждого вида с максимальной исчисленной суммой налога.

Уплата налога производится по истечении налогового периода, который составляет один год, не позднее 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом (за 2016 год – не позднее 1 декабря 2017 года).

Лицам, имеющим право на льготы, необходимо самостоятельно представить необходимые документы в налоговые органы.

Согласно статье 407 Налогового кодекса Российской Федерации от уплаты налога на имущество физических лиц освобождены Герои, инвалиды I и II групп, участники войн, чернобыльцы, афганцы, военнослужащие после 20 лет службы, родители погибших военнослужащих, лица перенесшие лучевую болезнь, *пенсионеры, достигшие 55 и 60 лет, физические лица имеющие хозяйственные постройки до 50 кв. м и т. д.* всего 15 льготных категорий.

Решением Воронежской городской Думы от 26 ноября 2015 г. № 52-IV установлены дополнительные категории граждан, освобожденные от уплаты налога на имущество физических лиц:

- дети-сироты в возрасте до 18 лет (на основании копии свидетельства о смерти родителей);
- дети, оставшиеся без попечения родителей, в возрасте до 18 лет (на основании копии решения суда о лишении (ограничении) родительских прав, отобрании ребенка, признании безвестно отсутствующими, объявлении

умершими, признании их недееспособными; – копии приговора суда об осуждении родителей; – документы, подтверждающие то, что ребенок был подкинут; – материалы о розыске родителей и др.);

- одинокие матери, имеющие детей в возрасте до 18 лет, и их несовершеннолетние дети (на основании книжки одинокой матери или справки из ЗАГСа).

В случае определения налоговой базы исходя из инвентаризационной стоимости объекта налогообложения налоговая база определяется в отношении каждого объекта налогообложения как его инвентаризационная стоимость, исчисленная с учетом коэффициента-дефлятора, устанавливаемого приказом Минэкономразвития России, на основании последних данных об инвентаризационной стоимости, представленных в налоговый орган органами, осуществляющими государственный технический учет, в установленном порядке до 1 марта 2013 года (статья 404 НК РФ).

В соответствии со статьей 11 Налогового кодекса Российской Федерации коэффициент-дефлятор – коэффициент, устанавливаемый ежегодно на каждый следующий календарный год и рассчитываемый как произведение коэффициента-дефлятора, применяемого для целей соответствующих глав настоящего Кодекса в предшествующем календарном году, и коэффициента, учитывающего изменение потребительских цен на товары (работы, услуги) в Российской Федерации в предшествующем календарном году. Коэффициенты-дефляторы устанавливаются, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, в соответствии с данными государственной статистической отчетности и, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» не позднее 20 ноября года, в котором устанавливаются коэффициенты-дефляторы.

По транспортному налогу

В соответствии с главой 28 «Транспортный налог» Налогового кодекса Российской Федерации является региональным налогом. Транспортный налог устанавливается, вводится в действие и обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Законами субъекта Российской Федерации определяется налоговая ставка в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, порядок и сроки его уплаты, а также могут предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

С 1 января 2003 года Законом Воронежской области от 27 декабря 2002 г. № 80-ОЗ «О введении в действие транспортного налога на территории Воронежской области» введен в действие транспортный налог. Законом Воронежской области установлены дифференцированные налоговые ставки в зависимости от мощности двигателя категории транспортного средства в расчете на одну лошадиную силу в пределах, определенных Налоговым кодексом Российской Федерации, а также порядок и сроки его уплаты для налогоплательщиков.

Законом Воронежской области от 1 июля 2003 г. № 28-ОЗ «О предоставлении налоговых льгот по уплате транспортного налога на территории Воронежской области» (в ред. от 06.04.2017 № 17-ОЗ) установлены 18 категорий налогоплательщиков, подлежащих освобождению от уплаты транспортного налога, в том числе ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах», бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, инвалиды всех категорий, имеющие транспортные средства с мощностью двигателя до 120 лошадиных сил включительно, — за одно транспортное средство, зарегистрированное на указанных лиц;

физические лица, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы автомобили легковые, с года выпуска

которых прошло 25 и более лет по состоянию на начало текущего налогового периода (1 января), с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил (до 77,55 кВт) включительно;

физические лица, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы мотоциклы и мотороллеры отечественного производства, с года выпуска которых прошло 25 и более лет по состоянию на начало текущего налогового периода (1 января), с мощностью двигателя:

- до 20 лошадиных сил (до 14,7 кВт) включительно;
- свыше 20 лошадиных сил до 35 лошадиных сил (свыше 14,7 кВт до 25,74 кВт) включительно;
- свыше 35 лошадиных сил (свыше 25,74 кВт) и т. д.

По налогу на землю

В соответствии с главой 31 «Земельный налог» Налогового кодекса Российской Федерации является местным налогом, который устанавливается Налоговым кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований. Устанавливая налог, представительные органы муниципальных образований определяют налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, определяют порядок, сроки его уплаты, могут также устанавливать налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

Налогоплательщиками налога на землю признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 Налогового кодекса Российской Федерации (земельные участки, расположенные в пределах муни-

пального образования, на территории которого введен налог) на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, если иное не установлено настоящим пунктом.

Для налогоплательщиков – физических лиц налоговая база определяется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество.

Согласно статье 391 Налогового кодекса Российской Федерации налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10 000 рублей на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) в отношении земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении следующих категорий налогоплательщиков:

1) Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;

2) инвалидов I и II групп инвалидности;

3) инвалидов с детства;

4) ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;

5) физических лиц, имеющих право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3061-1), в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г.

№ 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;

6) физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

7) физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику.

Решением Воронежской городской Думы от 7 октября 2005 г. № 162-II (ред. от 28.06.2017 г.) «О введении в действие земельного налога на территории городского округа город Воронеж» от уплаты земельного налога освобождены следующие категории налогоплательщиков:

1. В отношении земельных участков (одного по каждому виду разрешенного использования), находящихся в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении, неиспользуемых (не предназначенных для использования) в предпринимательской деятельности:

1.1. Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, Героев Социалистического Труда и полных кавалеров орденов Славы и Трудовой Славы.

1.2. Ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий.

1.3. Инвалидов, имеющих III степень ограничения способности к трудовой деятельности, а также лиц, имеющих I или II группу инвалидности.

1.4. Инвалидов с детства, а также лиц, имеющих на иждивении инвалидов с детства.

1.5. Членов многодетных семей, имеющих трех и более детей в возрасте до 18 лет.

1.6. Граждан, получающих трудовую пенсию по старости, по случаю потери кормильца, имеющих право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению; членов семей военнослужащих, погибших при прохождении военной службы в мирное время.

Налогоплательщики, имеющие право на указанные налоговые льготы, должны представить документы, подтверждающие такое право, в налоговые органы по месту нахождения земельного участка, в срок до 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Налоговым периодом по налогу на землю признается календарный год (статья 393 НК РФ).

О порядке применения статьи 1 Закона Воронежской области от 27 ноября 2003 г. № 62-ОЗ » (в редакции, действовавшей в период с 01.01.2013 по 31.12.2013 года) «О налоге на имущество организаций при проведении мероприятий налогового контроля были даны межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России по крупнейшим налогоплательщикам по Воронежской области. Согласно разъяснениям, расчет ставки налога на имущество организаций, реализующих особо значимые инвестиционные проекты в соответствии с Законом Воронежской области от 27 ноября 2003 г. № 62-ОЗ «О налоге на имущество организаций» следует осуществлять с учетом положений федерального законодательства, действовавшего на указанный период.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (статья 76 Конституции Российской Федерации).

В июле 2018 года АО «Галерея Чижова» и ООО «Стройсервис» обратились в Воронежский областной суд с административным исковым заявлением к Воронежской областной Думе о признании недействующими со дня принятия пунктов 1 и 2 части 1 статьи 1.1 Закона Воронежской области от 27 ноября 2003 г. № 62-ОЗ в редакции Закона Воронежской области от 25 ноября 2016 г. № 163-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Воронежской области и о признании утратившим силу Закона Воронежской области «О ставках налога на прибыль резидентов технопарков на территории Воронежской области» в части слов «общей площадью до 2000 квадратных метров» как не соответствующие пунктам 1, 3, 4 и 7 статьи 3, пунктам 1 – 5, 7 и 9 статьи 378² Налогового кодекса Российской Федерации.

Административные истцы полагали, что оспариваемые положения Закона Воронежской области Административный ответчик принял за пределами полномочий, ограниченных приведенными положениями Налогового кодекса Российской Федерации, и необоснованно установил особенности определения налоговой базы, исходя из критерия по площади в 2000 кв. м.

Решением Воронежского областного суда 11 октября 2018 года в удовлетворении административного иска АО «Галерея Чижова» и ООО «Стройсервис» к Воронежской областной Думе о признании недействующими со дня принятия пунктов 1 и 2 части 1 статьи 1.1 Закона Воронежской области от 27 ноября 2003 г. № 62-ОЗ в редакции Закона Воронежской области от 25 ноября 2016 г. № 163-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области и о признании утратившим силу Закона Воронежской области «О ставках налога на прибыль резидентов технопарков на территории Воронежской области» в части слов «общей площадью до 2000 квадратных метров» как не соответствующие требованиям нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, отказано.

4.9. В сфере развития промышленности, инвестиционной (инновационной) деятельности

В целях развития промышленного комплекса Воронежской области, реализации основных направлений развития, предусмотренных Стратегией социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года, утвержденной Законом Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 65-ОЗ, Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной

политике в Российской Федерации», Законом Воронежской области от 5 мая 2015 г. № 47-ОЗ (в ред. от 26.09.2018) «О промышленной политике в Воронежской области», департаментом промышленности Воронежской области реализовались следующие мероприятия:

- предоставление субсидий на реализацию особо значимых инвестиционных проектов;
- предоставление субсидий на реализацию инвестиционных проектов;
- поддержка кластерных проектов;
- предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства;
- организация и проведение выставочно-ярмарочных мероприятий;
- организация и проведение ежегодных областных профессиональных конкурсов.

4.10. В сфере развития предпринимательской и туристской деятельности

Основным механизмом взаимодействия депутатов Воронежской областной Думы и предпринимательского сообщества в законотворческой и правоприменительной деятельности является тесное сотрудничество посредством деятельности Комитета Воронежской областной Думы по предпринимательству и туризму, консультативного Совета по развитию предпринимательства и туризма при Комитете Воронежской областной Думы по предпринимательству и туризму, Торгово-промышленной палаты Воронежской области.

Одним из приоритетных направлений деятельности Комитета является формирование законодательства Воронежской области, направленного на создание благоприятного инвестиционного климата, условий для развития предпринимательства, малого и среднего бизнеса, улучшение качества жизни населения.

Члены Комитета активно участвуют в мероприятиях, проводимых исполнительными органами государственной власти Воронежской области, осуществляемых в целях развития предпринимательской деятельности, туризма, как части экономики Воронежской области. Помимо законотворческой деятельности депутатами Воронежской областной Думы в рамках осуществления установленных полномочий проводятся выездные заседания комитетов Воронежской областной Думы.

В июне текущего года в Подгоренском муниципальном районе состоялось выездное заседание Комитета Воронежской областной Думы по предпринимательству и туризму и общественного консультативного Совета по развитию предпринимательства и туризма при Комитете Воронежской областной Думы по предпринимательству и туризму.

В выездном заседании принимали участие депутаты Воронежской областной Думы, члены общественного консультативного Совета, представители правительства Воронежской области, администрации Подгоренского муниципального района и бизнес-сообщества Воронежской области.

В рамках выездного заседания было проведено совещание по вопросам развития внутреннего туризма, касающегося в основном развития сельского туризма в Воронежской области.

В настоящее время кардинально меняется отношение к развитию туризма на региональном уровне и на уровне муниципальных образований.

Заинтересовать бизнес, привлечь инвестиции, превратить Воронежскую область в регион, привлекательный и удобный для туристов, является немаловажной задачей органов власти.

Субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим свою деятельность в сфере сельского туризма на территории Воронежской области, предусмотрено предоставление грантов. В прошлом году Подгоренский район стал получателем такого гранта.

Администрация Подгоренского муниципального района совместно с представителями малого и среднего бизнеса разработала проект туристиче-

ского маршрута «Экскурсионный тур выходного дня», который включает в себя посещение Белогорского монастыря, Костомаровского монастыря и Колодежанского родника с водяной мельницей. Традиционным мероприятием, привлекающим туристов, стал Всероссийский фестиваль казачьего творчества «Казачье братство», который с 2003 года проводится раз в два года в селе Колодежное. Еще одна достопримечательность района – ветряная мельница в хуторе Должик, которой более 150 лет. В будущем планируется провести реконструкцию мельницы, а территорию вокруг нее превратить в место массового культурного отдыха.

В ходе выездного заседания участники посетили культурно-исторические объекты Подгоренского муниципального района, уверенно демонстрирующие потенциал развития внутреннего туризма в Воронежской области.

В 2018 году впервые в соответствии с Законом Воронежской области 17 ноября 2005 г. № 68-ОЗ (ред. от 26.11.2018) «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» средства от налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, по нормативу 10 %, направляются в бюджеты муниципальных районов на реализацию мероприятий по поддержке малого и среднего предпринимательства.

По оценке департамента финансов области (в ноябре 2017 года), на 2018 год на реализацию мероприятий муниципальных программ (подпрограмм) развития предпринимательства за счет отчислений от налога планировалось направить 74 млн. рублей.

В соответствии с Законом Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 124-ОЗ «О развитии туризма в Воронежской области», приоритетными направлениями туризма определены социальный, детский, сельский, событийный, деловой и самодеятельный туризм. Культурно-познавательный, экологический и речной виды туризма получили свое развитие на территории Воронежской области в силу богатого природного и культурного наследия.

Культурно-познавательный.

Основным направлением для туристских компаний региона является формирование туристского продукта в сфере культурно-познавательного туризма.

На территории региона насчитывается свыше 2700 архитектурных комплексов и памятников истории и культуры.

- сельский туризм (развитие гастрономического и этнотуризма, возрождение традиций народных художественных промыслов).

По экспертным оценкам на территории региона существует около 100 объектов сельского туризма. Особой популярностью пользуются такие объекты, как «Кудеяров стан» в Каширском районе, музей «Деревенька XVII – XIX вв.» в Эртильском районе, ландшафтный парк Ломы в Воробьевском районе.

На базе сельхозпредприятий реализуются проекты, в рамках которых посетителей знакомят с технологиями производства продуктов питания.

В 2018 году сформирован перечень объектов этнотуризма, а также перечень туристских маршрутов этнографической направленности.

Популяризация этнографического наследия региона осуществляется за счет сохранения и активного включения в туристический оборот постоянно развивающихся объектов туристического показа, таких как:

- Ломовской природно-ландшафтный парк-музей (Воробьевский муниципальный район);
- музей «Двор полезных забав «Бирюльки» (Рамонский муниципальный район);
- с. Пузево и с. Гвазда (Бутурлиновский район);
- музей народного творчества, ремесел и крестьянского быта «Мастера» (Хохольский район).

Объекты этнографического туризма сохраняют культурное наследие региона, в частности, бытование русских народных ремесел и русского народного костюма.

На территории региона проводятся событийные мероприятия федерального и международного уровня – фольклорные и гастрономические фестивали, которые включены в Событийный календарь Воронежской области, а также Национальный событийный календарь. Так, в 2018 году, с успехом прошли «Фестиваль ухи», «Праздник сапога», «Казачья колыбель» и другие.

Детский туризм.

В соответствии с государственной программой Воронежской области «Развитие культуры и туризма», утвержденной постановлением правительства Воронежской области от 18 декабря 2013 г. № 1119, на территории Воронежской области продолжена реализация проектов «Живые уроки», «Уроки в городах России».

Речной туризм.

Один из самых популярных и динамично развивающихся видов туризма.

На территории региона организуются сплавы по рекам на байдарках и на плотах следующими компаниями: туристический клуб «Корбита», центр активного туризма «Странник», компания «ЭкоТурБобров» и др. Компанией «Донская Плотилия» с 2008 года организуются сплавы на плотах по р. Дон по 10 маршрутам продолжительностью от 2 до 5 дней от г. Лиски до границы с Ростовской областью. В настоящее время разрабатываются дополнительные маршруты выходного дня по р. Дон от г. Воронежа до г. Лиски и маршрут «Путешествие на плоту (плавучий палаточный лагерь) по Среднему Дону» продолжительностью 6 дней.

Экологический туризм.

Воронежская область обладает значительными ресурсами в сфере экологического туризма.

Базой для формирования экологических туров являются: 202 особо охраняемые природные территории (ООПТ) областного значения, в том числе 4 природных заповедника (Воронежский государственный природный биосферный заповедник, Хоперский государственный природный заповедник, музей-заповедник «Дивногорье», археологический музей-заповедник «Кос-

тенки», отдельно выделяют Заповедный лесной массив «Шипов лес» и Ломовской ландшафтно-природный парк), 1 дендрологический парк, 16 государственных природных заказников, 181 памятник природы и 36 особо охраняемых природных территорий (ООПТ) (в соответствии с приказом департамента природных ресурсов и экологии Воронежской области от 19 января 2018 г. № 40 «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий областного и местного значения на территории Воронежской области по состоянию на 01.01.2018 г.»).

Событийный туризм.

В Событийный календарь Воронежской области 2018 года были включены 131 разнообразных потенциально привлекательных для гостей области мероприятий (праздники, фестивали, выставки – культурные, экологические, творческие и деловые мероприятия областного и всероссийского уровня). В период с января по октябрь посетителями этих мероприятий стали более 1,5 миллиона человек.

Деловой туризм.

В последнее время в Воронежской области отмечена положительная динамика развития делового туризма, чему во многом способствует сформированная индустрия гостеприимства региона – в области существует 11 конгресс-отелей, соответствующих высоким международным стандартам.

Ежегодно проводится Воронежский туристский форум «Перспективное развитие туристских дестинаций». В 2018 году деловая часть программы форума прошла в рамках предпринимательского форума имени Вильгельма Столля 24–25 мая 2018 года.

За три года форум имени Вильгельма Столля стал крупнейшим региональным событием Черноземья. 50 экспертов и бизнес-практиков со всей страны провели практические семинары, тренинги и круглые столы. Впервые в истории форума в его программу была включена секция по вопросам развития туризма, освещающая вопросы маркетинга в туризме, создания и продвижения туристского бренда региона, формирования и позиционирования

туристского продукта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В 2018 году подписаны Соглашения о межрегиональном взаимодействии в сфере туризма.

Как было отмечено выше, при Комитете Воронежской областной Думы по предпринимательству и туризму создан и действует Общественный консультативный Совет по развитию предпринимательства и туризму. Основная задача Совета – обсуждение проблем правового регулирования и правоприменительной практики по реализации коллегиального подхода к разработке мероприятий по развитию предпринимательства и туризма. Деятельность Совета направлена на выполнение Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года и сосредоточена на координации действий органов государственной власти, представителей предпринимательского сообщества по созданию благоприятных и комфортных условий для реализации предпринимательского потенциала граждан.

Нельзя не упомянуть о взаимодействии Воронежской областной Думы с предпринимательским сообществом на площадке Торгово-промышленной палаты Воронежской области, которой недавно исполнилось 30 лет с момента создания.

Президент Союза «Торгово-промышленная палата Воронежской области» Юрий Федорович Гончаров, депутат Воронежской областной Думы.

За прошедшие годы палата проявила себя как авторитетный орган, способный представлять интересы делового сообщества в отношениях с государством и обществом, содействовать созданию благоприятных условий для развития бизнеса и социально-ориентированной рыночной экономики на территории нашего региона.

В 2009 году палата была наделена правом субъекта законодательной инициативы, что позволило представителям делового сообщества напрямую

заявлять о том, какие нормативные решения существующих проблем они считают наиболее важными и приоритетными.

В результате конструктивного и постоянного взаимодействия губернатора и правительства Воронежской области, областной Думы, предпринимательского сообщества создана необходимая нормативная правовая база, которая постоянно совершенствуется в соответствии с требованиями времени.

4.11. В сфере аграрной политики

Производство органической продукции (экологически чистой) требует отдельного законодательного регулирования, поскольку технологии, применяемые в ее производстве, существенно отличаются от технологий, применяемых в традиционном сельском хозяйстве. При ведении органического сельского хозяйства ограничивается применение агрохимикатов, пестицидов, антибиотиков, стимуляторов роста, откорма животных, гормональных препаратов, генно-модифицированных организмов и т.д.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2010 г. № 1873-р утверждены «Основы государственной политики в области здорового питания населения Российской Федерации на период до 2020 года», в которых одним из ведущих направлений этой политики является обеспечение безопасности и биобезопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, внедрение инновационных нанотехнологий и биотехнологий в производство пищи, а также технологий производства продуктов функционального назначения и продуктов органического производства. Таким образом, одним из путей обеспечения здорового питания населения является производство и реализация органических продуктов. Для устойчивого развития органического сельского хозяйства в целях обеспечения внутреннего рынка отечественными экологически чистыми продуктами питания в Воронежской области принят Закон Воронежской области от 30 декабря 2014 г. № 226-ОЗ «О производстве органической сельскохозяйственной продукции в Воронеж-

ской области», который регулирует отдельные отношения в сфере производства органической сельскохозяйственной продукции в Воронежской области, определяет направления государственной политики Воронежской области и устанавливает полномочия органов государственной власти Воронежской области в указанной сфере, а также определяет меры государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в развитии органического земледелия и производства органической сельскохозяйственной продукции.

4.12. В сфере транспорта, дорожного хозяйства и безопасности

В Воронежскую областную Думу поступили многочисленные обращения от жителей Воронежской области, а также отдельных организаций, содержащих недовольство введением платных парковок в городе Воронеже. Действующее законодательство Российской Федерации до недавнего времени содержало пробелы в правовом регулировании правоотношений, касающихся организации и использования парковок на платной основе.

Только с 30 декабря 2018 года общественные отношения, возникающие в процессе организации дорожного движения, включая парковки общего пользования, регулируются Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этот Закон был принят Государственной Думой 20 декабря 2017 года, подписан Президентом Российской Федерации 29 декабря 2017 года, официально опубликован на интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 29 декабря 2017 года. Однако он вступает в силу по истечении одного года после дня его официального опубликования, т.е. с 30 декабря 2018 года. В преддверии вступления в силу вышеуказанного Федерального закона Комитет Воронежской областной Думы по транспорту, дорожному хозяйству и безопасности в сентябре 2018 года развернул законо-

творческую работу по приведению законодательства Воронежской области в соответствие с этим Федеральным законом.

Федеральный закон № 443-ФЗ регулирует, в частности, отношения, возникающие при организации и осуществлении парковочной деятельности. Введение платных парковок в городе Воронеже вызвало общественный резонанс, большой поток писем и жалоб в областную Думу. Федеральный законодатель разграничил полномочия между уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, тем самым предоставив возможность решать отдельные вопросы организации дорожного движения, включая вопросы организации платных парковок, на уровне субъекта Российской Федерации.

Для начала по решению Комитета Воронежской областной Думы по транспорту по транспорту, дорожному хозяйству и безопасности всем заинтересованным и уполномоченным органам и ведомствам были разосланы письма для предложений в разрабатываемый законопроект в целях снижения сложившейся социальной напряженности.

Исходя из части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), относится к вопросам местного значения городского округа город Воронеж. Расширение перечня пользователей парковок, освобождаемых от платы за пользование, установленный пунктом 8.6 постановления администрации городского округа город Воронеж от 9 октября 2014 г. № 1405 «Об утверждении Положения о порядке создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения городского округа город Воронеж», возможно только посредством

принятия соответствующего нормативного правового акта администрации городского округа город Воронеж. В этой связи было предложено провести в рамках взаимодействия работу с органами местного самоуправления городского округа город Воронеж, направленную на снижение социальной напряженности по обозначенной проблеме, а также обсудить возможность дополнения перечня, установленного вышеназванным постановлением администрации городского округа город Воронеж № 1405 транспортными средствами отдельных служб и организаций, требующих необходимость своевременного обеспечения бесперебойного функционирования (территориальной федеральной фельдъегерской связи, газовой аварийной службы и федеральной почтовой связи (осуществляющих перевозки почтовых отправлений и денежных средств, а также сопровождающих почтовые отправления и денежные средства)).

На 32 конференции Воронежского регионального отделения партии «Единая Россия» Секретарь регионального отделения партии В.И. Нетёсов поручил депутатам Комитета разобраться в сложившейся ситуации с платными парковками в городе Воронеже и выработать действенные законодательные меры. Были проведены совещания с депутатами, должностными лицами, представителями общественности, проанализирована ситуация в целом. В результате плодотворной работы был разработан проект закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере организации дорожного движения в Воронежской области и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области». Законопроект был предметом рассмотрения трех заседаний профильного Комитета областной Думы с участием представителей заинтересованных ведомств. Проект единогласно поддержан членами фракции «Единая Россия». Все высказанные замечания и предложения были внимательно изучены и учтены при разработке и подготовке законопроекта к первому чтению.

Работа над законопроектом длилась несколько месяцев. Депутаты – члены Комитета по транспорту, дорожному хозяйству и безопасности рекомендовали сначала принять законопроект в первом чтении и установить месячный срок для подачи поправок до 15 января 2019 года.

В это время активная работа продолжалась. С концессионером проведены рабочие встречи, на которых обсуждались наиболее острые вопросы, в частности, о размещении парковок на ряде узких улиц с нарушением СНиПов.

Проект закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере организации дорожного движения в Воронежской области и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области» будет рассмотрен во втором чтении в начале 2019 года.

Очень много писем и жалоб поступает в Воронежскую областную Думу по вопросам льготного проезда в автомобильном транспорте. Как правило, обращаются граждане из числа ветеранов, несовершеннолетних узников концлагерей, участников Великой Отечественной войны.

Полномочиями по реализации государственной политики Воронежской области, в частности в сфере организации транспортного обслуживания населения на территории Воронежской области, возложены на исполнительный орган государственной власти Воронежской области – департамент промышленности и транспорта Воронежской области. В соответствии с пунктом 3 постановления администрации Воронежской области от 30 января 2006 г. № 49 «О льготном проезде отдельных категорий граждан на автомобильном транспорте пригородного сообщения» (далее – постановление администрации Воронежской области № 49) осуществление контроля за обеспечением льготного (бесплатного) проезда отдельных категорий граждан Российской Федерации, постоянно или временно проживающих на территории Воронежской области, возложен на указанный исполнительный орган государственной власти Воронежской области.

В части 8 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 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» установлено, что проживающим на территории Российской Федерации *бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, признанным инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий), предоставляются ежемесячные денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны. Остальным бывшим несовершеннолетним узникам фашизма предоставляются ежемесячные денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих.*

Во исполнение указанного Федерального закона пунктом 1 постановления администрации Воронежской области № 49 закреплено, что на территории Воронежской области право бесплатного проезда на пассажирском автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси и маршрутного такси типа «Газель») *на пригородных маршрутах*, а также междугородных маршрутах (при отсутствии пригородного маршрута в пределах административного района) предоставляется постоянно или временно проживающим на территории Воронежской области отдельным категориям граждан Российской Федерации. В соответствии с пунктом 1.1 постановления администрации Воронежской области № 49 данное право предоставляется инвалидам

войны и участникам Великой Отечественной войны. Согласно пункту 2 этого же акта для бесплатного проезда на пассажирском автомобильном транспорте общего пользования на пригородных маршрутах, а также на междугородных маршрутах (при отсутствии пригородного маршрута в пределах административного района) граждане получают разовый билет в кассах автовокзалов, автостанций, а при их отсутствии – у водителя или кондуктора автобуса. Инвалиды войны и участники Великой Отечественной войны для получения разового билета предъявляют удостоверение о праве на меры социальной поддержки установленного образца и документ, подтверждающий регистрацию по месту жительства или по месту пребывания на территории Воронежской области, а Ветераны труда кроме удостоверения установленного образца, и документа, подтверждающего регистрацию по месту жительства или по месту пребывания на территории Воронежской области, предъявляют документ, подтверждающий назначение пенсии.

4.13. В сфере имущественных и земельных отношений

Проблемы предоставления земельных участков льготным категориям граждан, в том числе многодетным гражданам

В статьях 12–13¹ Закона Воронежской области от 13 мая 2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области» установлены случаи и порядок бесплатного предоставления земельных участков в собственность многодетным гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим на территории Воронежской области.

Бесплатное предоставление земельных участков указанным гражданам является дополнительной мерой социальной поддержки этих граждан.

К числу многодетных граждан, на которых распространяется действие указанных норм, относятся граждане, являющиеся родителями (одинокими родителями), на содержании которых находятся постоянно зарегистрирован-

ные по месту жительства совместно с ними трое и более несовершеннолетних их детей и (или) детей его (ее) супруга (супруги), включая детей старше 18 лет, получающих образование в очной форме в образовательных организациях, до окончания обучения, но не более чем до достижения ими 23-летнего возраста, и (или) являющиеся опекунами (попечителями), на содержании которых находятся трое и более несовершеннолетних детей (часть 2¹ статьи 13 указанного Закона Воронежской области).

В настоящее время в реестре многодетных граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства состоит 4 714 человек, в том числе 3 151 человек – в городе Воронеж и 1 563 человека – в других муниципальных образованиях.

Ежегодно многодетным гражданам в городе Воронеже предоставляется 150–220 земельных участков, тогда как на учет ежегодно ставится 500–600 человек.

Кроме многодетных граждан в городе Воронеже на учете находится более 12 000 человек, относящихся к иным категориям граждан и имеющих право на бесплатное предоставление в собственность земельных участков.

По информации департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области невозможность обеспечения всех граждан, относящихся к льготным категориям, земельными участками связана с ограниченностью земельных ресурсов.

В целях положительного решения проблемы обеспечения граждан земельными участками департамент предлагает ограничить право граждан на получение земельных участков в собственность введением критерия нуждаемости в жилых помещениях в соответствии со статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации.

При рассмотрении предложения департамента следует руководствоваться положениями Конституции Российской Федерации и позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2007 г. № 5-П

«По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан».

Согласно этой правовой позиции, вводя новое правовое регулирование, законодатель должен был исходить как из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан, так и из требования предсказуемости законодательной политики в социальной сфере, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса и действительности государственной защиты наполняющих его прав, т.е. в том, что возникшее у них на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24.10.2000 г. № 13-П, от 24.05.2001 г. № 8-П, от 03.06.2004 г. № 11-П и от 15.06.2006 г. № 6-П, определения Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 г. № 415-О, от 27.06.2005 г. № 231-О и от 01.12.2005 г. № 428-О).

4.14. В сфере природных отношений

Проблемы правоприменения законодательных актов в сфере оборота отходов производства и потребления

Проблемы правоприменения законодательных актов в сфере оборота отходов производства и потребления находятся в поле зрения органов государственной власти не первый год.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин еще 1 декабря 2016 года указал, что по всей стране надо заняться уборкой загрязненных территорий, ликвидировать свалки, в которые превратились окрестности многих населенных пунктов. Это проблема не только крупных городов, но и сел, и поселков.

Президент Российской Федерации В.В. Путин своим Указом от 7 мая 2018 г. № 204 (редакция от 19 июля 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» обязал Правительство Российской Федерации при разработке национального проекта в сфере экологии исходить из того, что в 2024 году в числе одной из основных целей и целевых показателей необходимо обеспечить достижение эффективного обращения с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов.

Также данным Указом Президент Российской Федерации поставил перед Правительством Российской Федерации одну из основных задач: сформировать комплексную систему обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления, а также создать современную инфраструктуру, обеспечивающую безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидировать наиболее опасные объекты накопленного экологического вреда.

Вопросы обращения с отходами производства и потребления регулируются Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», который претерпел кардинальные изменения с 2014 года.

Так, Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ (в редакции восьми федеральных законов, принятых в 2015–2018 годах) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»,

отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» установил переход на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО), перераспределив полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления таким образом, что полномочия органов местного самоуправления по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов были переданы на уровень органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом указанный Федеральный закон ввел новые понятия и установил механизм обращения с отходами производства и потребления, возложив на органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по разработке, утверждению и реализации региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (ТКО), участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами, установлению нормативов накопления ТКО, организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО и целый ряд других.

Такой переход к новой системе обращения ТКО вводится на территории России с 1 января 2019 года.

На областном уровне вопросы обращения отходов регулируются Законом Воронежской области от 3 ноября 2015 г. № 147-ОЗ «Об отходах производства и потребления на территории Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области в сфере обращения с отходами производства и потребления».

Несмотря на значительную законодательную базу в указанной сфере, наличие пробелов на федеральном уровне по отдельным вопросам обраще-

ния с отходами производства и потребления порождает проблемы правоприменения в данной сфере.

Так, возможны случаи, когда территориальный орган Росприроднадзора примет решение об отсутствии негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении оператором по обращению с ТКО, региональным оператором обращения с ТКО. При этом ранее установленный тариф будет установлен с учетом этой платы.

Действующее законодательство не содержит механизм изменения размера тарифа в таком случае, что приведет к необоснованно повышенному взиманию с граждан платы за услуги оператора по обращению с ТКО, регионального оператора.

При переходе на новую систему обращения с ТКО возможны случаи, когда в зоне деятельности оператора по обращению с ТКО, регионального оператора будет отсутствовать объект размещения отходов, включенный в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО).

Действующим законодательством не установлен порядок деятельности оператора по обращению с ТКО, регионального оператора в таком случае.

V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

5.1. В сфере государственного строительства

В связи с принятием Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», который определяет особенности правового положения, основные задачи и полномочия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также основы правового положения уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, необходимо принять следующие проекты законов Воронежской области:

- «Об уполномоченном по правам ребенка в Воронежской области»;
- «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области»;
- «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов»;
- «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»;
- «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О некоторых вопросах защиты прав детей, с участием которых или в интересах которых осуществляются правоприменительные процедуры (действия) на территории Воронежской области»;
- «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области»;
- «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Воронежской области»;

- «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О дополнительных гарантиях прав несовершеннолетних, признанных потерпевшими в уголовном судопроизводстве».

5.2. В сфере социальной политики

Мониторинг нормативных правовых актов законодательства Российской Федерации и законодательства Воронежской области в сфере социальной защиты населения, изучение их правоприменительной практики позволили сформировать следующие предложения по совершенствованию законодательства Воронежской области в обозначенной сфере:

1. Внести изменения в часть 2 статьи 5 Закона Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 66-ОЗ О предоставлении безвозмездной субсидии на приобретение жилого помещения ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, нуждающимся в улучшении жилищных условий».

Данное предложение основывается на положениях Федерального закона от 29 июля 2018 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Указ № 157) внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – внутренние войска) были преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации (далее – войска национальной гвардии). Вышеуказанный Федеральный закон № 264-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был принят в целях устранения правовой неопределенности отдельных положений следующих Федеральных законов:

от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее – Федеральный закон «О ветеранах»);

от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее – Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»);

от 4 июня 2011 г. № 128-ФЗ «О пособиях детям военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в органах и учреждениях)»;

от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О войсках национальной гвардии»).

Федеральный закон № 264-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» уточняет перечисленные выше федеральные законы и направлен на соблюдение социальных гарантий военнослужащих войск национальной гвардии, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии и имеющих специальные звания полиции, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы (службы) в войсках национальной гвардии, членов их семей и лиц, находящихся (находившихся) на их иждивении. Указанный Федеральный закон позволил устранить правовые пробелы в части распространения действия норм Федерального закона «О ветеранах» и Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» на лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии и имеющих специальные звания полиции (далее – сотрудники), что позволило в полной мере обеспечить уровень их правовых, экономических и нравственных гарантий социальной защиты и тем самым закрепить гарантии государства по отношению к этим сотрудникам.

В Воронежской области отношения, связанные с предоставлением безвозмездной субсидии на приобретение жилого помещения отдельным категориям граждан, нуждающимся в улучшении жилищных условий и имею-

щим право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» и Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», регулируются Законом Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 66-ОЗ «О предоставлении безвозмездной субсидии на приобретение жилого помещения ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, нуждающимся в улучшении жилищных условий». На основании вышеприведенных новелл федерального законодательства предлагается внести соответствующие изменения в часть 2 статьи 5 названного Закона Воронежской области, что позволит распространить его действие и на военнослужащих войск национальной гвардии, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии, постоянно проживающих на территории Воронежской области.

2. Внести изменения в Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 г. № 109-ОЗ «О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области».

Гарантии предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, которым законодательством Воронежской области предусмотрено предоставление мер социальной поддержки только в связи с выходом на пенсию (в том числе досрочно), регулируются Законом Воронежской области от 24 сентября 2018 г. № 109-ОЗ «О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области». Этот законодательный акт принимался Воронежской областной Думой в сентябре 2018 года в связи с изменениями пенсионного законодательства Российской Федерации в части изменения возраста выхода на пенсию. Его разработка была основана на поручениях Президента Российской Федерации, касающихся предоставления субъектами Российской Федерации социальных гарантий гражданам предпенсионного возраста. Вместе с тем правовое понятие «предпенсионный возраст» было установлено позже в части 10 статьи 10 Федерального закона от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Так, под предпенсионным возрастом понимается предшествующий назначению пенсии по старости в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации возрастной период продолжительностью до пяти лет.

На основании вышеизложенного представляется необходимым внести в Закон Воронежской области от 24 сентября 2018 г. № 109-ОЗ «О сохранении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан предпенсионного возраста на территории Воронежской области» понятие предпенсионного возраста граждан. Это позволит исключить неоднозначное понимание и применение норм законодательства Воронежской области в сфере социальной поддержки граждан на практике.

5.3. В сфере охраны здоровья

1. В 2018 году не был разрешён вопрос привлечения к ответственности граждан, допускающих нарушение норм статьи 3 Закона Воронежской области от 6 марта 2014 г. № 20-ОЗ (ред. от 2 мая 2017 г.) «О регулировании отдельных отношений в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака в Воронежской области», в которой определены дополнительные ограничения курения табака в отдельных общественных местах и в помещениях, остающиеся не реализованными. В связи с этим в 2019 году предлагается разработать и принять Закон Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» в части установления административной ответственности за нарушение дополнительных ограничений курения табака в общественных местах и помещениях.

Таким образом, совершенствование законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последст-

вий потребления табака позволит жителям Воронежской области полнее реализовать право граждан на охрану здоровья.

2. В соответствии со статьями 16 и 83 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» организация обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья. В силу того, что большинство регионов не могут справиться с финансовой нагрузкой по обеспечению лекарственными препаратами больных, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями самостоятельно, предлагается внести в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 16 и 83 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части исключения из полномочий субъектов Российской Федерации организации обеспечения граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности, предусмотренный частью 3 статьи 44 Федерального закона № 323-ФЗ.

5.4. В сфере образования, науки и молодежной политики

27 июня 2018 года был принят Федеральный закон № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», статьи 22 и 66 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и о

признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РСФСР и Российской Федерации».

В частности, изменения коснулись статей 11 и 15 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В новой редакции Федеральный закон устанавливает, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав оказывают помощь по трудоустройству только с согласия несовершеннолетнего.

Кроме того, указанные комиссии лишены права вносить в суд, совместно с администрацией учебно-воспитательного учреждения закрытого типа представление о продлении, прекращении и восстановлении срока пребывания несовершеннолетнего, а также о переводе несовершеннолетнего в другое такое учреждение. Однако администрация учреждения обязана согласовать представление с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, перед подачей в суд.

В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в статью 10 Закона Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области».

5.5. В сфере физической культуры и спорта

Статьей 29 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» урегулированы вопросы развития спорта в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы, а также подготовка граждан к защите Отечества, регламентированы вопросы деятельности этих органов, в том числе по утверждению календарных планов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, программы развития военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта.

В соответствии со статьей 7 Закона Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 57-ОЗ «О физической культуре и спорте в Воронежской области» к полномочиям департамента физической культуры и спорта Воронежской области относятся вопросы утверждения и реализации календарных планов официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий Воронежской области, утверждения порядка формирования и обеспечения спортивных сборных команд Воронежской области, в том числе наделения статусом «Спортивная сборная команда Воронежской области» коллективов по различным видам спорта, включенным во Всероссийский реестр видов спорта. Возникает ситуация, при которой департамент физической культуры и спорта Воронежской области с одной стороны должен утверждать и реализовывать календарные планы военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта, содействовать формированию спортивных сборных команд по соответствующим военно-прикладным видам спорта, а с другой стороны в соответствии с федеральным законом не имеет на это полномочий.

На основании изложенного необходимо внесение в действующее законодательство Воронежской области, а именно в статью 4 Закона Воронежской области от 1 июня 2016 г. № 64-ОЗ «О развитии военно-прикладного спорта на территории Воронежской области» и в статью 7 Закона Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 57-ОЗ «О физической культуре и спорте в Воронежской области», изменений, предусматривающих четкое разграничение полномочий по вопросам развития военно-прикладного спорта на территории Воронежской области, с учетом требований федерального законодательства.

5.6. В сфере жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, тарифов и строительной политики

В целях устранения негативных явлений в области финансово-хозяйственной деятельности управляющих организаций необходимо дополнить положения части 1 статьи 193 Жилищного кодекса Российской Федера-

ции, установив дополнительные лицензионные требования к соискателям лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и лицензиатам.

Часть 1 статьи 193 предлагается дополнить следующими лицензионными требованиями:

«а) наличие у соискателя лицензии и лицензиата технических средств, оборудования, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами;

б) наличие у соискателя лицензии и лицензиата работников, заключивших с ними трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией и (или) имеющих стаж работы, необходимый для осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами;

в) отсутствие у соискателя лицензии и лицензиата задолженности по обязательствам перед третьими лицами.».

Подобные меры будут способствовать развитию конкуренции, снижению стоимости работ (услуг), выполняемых (оказываемых) лицензиатами, а также обеспечат соблюдение публичных интересов.

5.7. В сфере развития предпринимательской и туристской деятельности

Продолжается оставаться актуальной для жителей Воронежской области проблема в сфере соблюдения тишины и покоя граждан. Из обращений граждан, направленных в адрес Воронежской областной Думы, усматривается просьба «на федеральном уровне запретить кальянные и любые алкогольно-увеселительные заведения в жилых домах».

Вопрос о возможности принятия закона субъекта Российской Федерации, защищающего права жителей многоквартирных домов при открытии

развлекательных заведений на первых этажах многоквартирных домов обсуждался в Комитете по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. По обозначенной теме Воронежской областной Думой была высказана позиция.

В соответствии с требованиями федерального законодательства субъекты Российской Федерации не наделены полномочиями по принятию региональных законов, регулирующих условия открытия развлекательных заведений на первых этажах многоквартирных домов.

Конституцией Российской Федерации установлено, что ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74). Жилищным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 1).

В этой связи было высказано предложение о разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», которым предлагается установить запрет на перевод жилого помещения в нежилое помещение в целях осуществления продажи алкогольной продукции и осуществления увеселительно-развлекательной деятельности на первых этажах многоквартирных домов, во встроенных и пристроенных помещениях многоквартирных домов.

5.8. В сфере транспорта, дорожного хозяйства и безопасности

Мониторинг нормативных правовых актов законодательства Российской Федерации и законодательства Воронежской области в сфере осуществ-

ления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, организации дорожного движения, обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы; организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом позволил выделить вопросы, требующие нормативного закрепления в региональном законодательстве:

1. Предлагается внести изменения в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области» в части организации бесплатной перевозки обучающихся в находящихся на территории Воронежской области муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы.

В целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» принят Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона об образовании в Российской Федерации». Согласно части 2 статьи 40 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) организация бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций.

Постановлением Конституционного Суда было установлено, что часть 2 статьи 40 Закона об образовании не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 (часть 1) и 133 в той мере, в какой в системе дей-

ствующего правового регулирования она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, – если необходимость их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения территориальной доступности образовательных организаций существенно затруднена или не может быть обеспечена.

В связи с этим вновь принятый Федеральный закон возложил обязанность организации бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, на муниципальный район или городской округ, на территории которого существенно затруднена или не может быть обеспечена территориальная доступность соответствующих образовательных организаций по месту жительства обучающихся. Критерии территориальной доступности общеобразовательных организаций для обучающихся конкретизированы в СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях» (утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 189): оптимальный пешеходный подход обучающихся к месту сбора на остановке должен быть не более 500 м; для сельских районов допускается увеличение радиуса пешеходной доступности до остановки до 1 км. Кроме того, не исключается обес-

печение транспортной доступности образовательной организации путем предоставления обучающимся соответствующих мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в рамках организации транспортного обслуживания населения транспортом общего пользования с тем, чтобы они имели возможность добраться до образовательной организации и обратно в разумный срок, ориентиром для определения которого могут служить указанные в СанПиН 2.4.2.2821-10 30 минут, но при условии регулярности транспортного сообщения и совпадении расписания движения транспортных средств со временем начала и окончания школьных занятий.

Пунктом 2.6 СанПиН 2.4.2.2821-10 предусмотрена организация бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, которая представляет собой специальную форму обеспечения территориальной доступности образовательных организаций, рассчитанную на ситуации, когда на конкретной части территории муниципального района или городского округа отсутствует возможность обеспечения территориальной доступности образовательной организации иным образом.

Внесение изменений в Закон Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области» (в части организации бесплатной перевозки обучающихся в находящихся на территории Воронежской области муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы) на основании положений Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» также будут направлены на установление надлежащих нормативных и иных условий осуществления учредителями соответствующих образовательных организаций полномочий по организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы.

2. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступил в силу 30 декабря 2018 года. Предметом его регулирования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации дорожного движения, включая парковки общего пользования. В соответствии с его частью 1 статьи 4 правовое регулирование организации дорожного движения в Российской Федерации состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов в области организации дорожного движения. Таким образом, Воронежская областная Дума имеет правовые основания для рассмотрения и принятия закона Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере организации дорожного движения в Воронежской области».

5.9. В сфере природных отношений

Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 458-ФЗ) статья 23 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» была дополнена пунктом 9, в соответствии с которым расходы на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов (ТКО) учитываются при установлении тарифов для оператора по обращению с ТКО, регионального оператора в порядке, установленном основами ценообразования в сфере обращения с ТКО.

В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ТКО за 2016 и 2017 годы не начислялась и не взималась (пункт 10 статьи 23 Федерального закона № 458-ФЗ).

С 2018 года эта плата подлежит включению в тарифы для оператора по обращению с ТКО, регионального оператора.

Во-первых, включение в тарифы по обращению с ТКО платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов повлечет за собой увеличение тарифа для физических лиц в 3–4 раза, особенно в отношении сельских жителей.

Вместе с тем в соответствии с частью 1 статьи 16¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды» физические лица не являются плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду, так как согласно указанной норме такая обязанность возложена исключительно на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Увеличение расходов граждан на услуги по размещению ТКО приведет к социальной напряженности, отказу граждан от таких услуг и увеличению количества несанкционированных свалок.

Представляется, что в целях устранения коллизий норм федерального законодательства и предупреждения указанных выше негативных последствий роста платы за сбор, вывоз и размещение ТКО необходимо внести в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» изменение и привести пункт 9 статьи 23 указанного Федерального закона в соответствие с частью 1 статьи 16¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды», исключив из тарифов для оператора по обращению с ТКО, регионального оператора плату за негативное воздействие на окружающую среду и освободив тем самым физических лиц от платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ТКО.

Во-вторых, возможны случаи, когда территориальный орган Росприроднадзора примет решение об отсутствии негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении оператором по обращению с ТКО, региональным оператором обращения с ТКО. При этом ранее установленный тариф будет установлен с учетом этой платы.

Действующее законодательство не содержит механизм изменения размера тарифа в таком случае, что приведет к необоснованно повышенному взиманию с граждан платы за услуги оператора по обращению с ТКО, регионального оператора.

В-третьих, при переходе на новую систему обращения с ТКО возможны случаи, когда в зоне деятельности оператора по обращению с ТКО, регионального оператора будет отсутствовать объект размещения отходов, включенный в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО).

Действующим законодательством не установлен порядок деятельности оператора по обращению с ТКО, регионального оператора в таком случае.

В целях совершенствования правового регулирования вопросов обращения с ТКО на федеральном уровне представляется необходимым:

1) внести в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» изменение и привести пункт 9 статьи 23 указанного Федерального закона в соответствие с частью 1 статьи 16¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды», исключив из тарифов для оператора по обращению с ТКО, регионального оператора плату за негативное воздействие на окружающую среду и освободив тем самым физических лиц от платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ТКО;

2) установить порядок действий оператора по обращению с ТКО, регионального оператора в случае принятия территориальными органами Росприроднадзора решения об отсутствии негативного воздействия на окружающую среду объекта размещения отходов при наличии установленного с учетом платы за негативное воздействие на окружающую среду предельного тарифа в области обращения с ТКО;

3) установить порядок действий оператора по обращению с ТКО, регионального оператора в случае отсутствия в зоне его деятельности объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО).

VI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ С ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

В соответствии с Законом Воронежской области «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» одним из обязательных этапов проведения мониторинга является наблюдение за реализацией нормативного правового акта Воронежской области.

Источниками для анализа за реализацией нормативного правового акта Воронежской области является практика применения нормативного правового акта Воронежской области.

Одним из элементов основы наблюдения за реализацией нормативного правового акта Воронежской области являются сведения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области, касающиеся нормативного правового акта Воронежской области, а также информация, поступившая из прокуратуры, общественных, научных, правозащитных и иных организаций, а также органов судебной власти.

В 2018 году в Воронежскую областную Думу от прокуратуры Воронежской области в порядке законотворческой инициативы поступило два проекта закона Воронежской области

Проект закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области». Внесение данного проекта было обусловлено необходимостью повышения эффективности профилактики терроризма на территории области.

Указом губернатора Воронежской области от 7 мая 2015 г. № 194-у «Об антитеррористической комиссии Воронежской области» утвержден состав данной комиссии.

Принимаемые антитеррористической комиссией Воронежской области решения затрагивают наиболее важные аспекты общественных отношений в сфере противодействия терроризму, связанные с обеспечением необходимого

уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, объектов топливно-энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры, социально-культурного назначения, безопасности в период проведения публичных (массовых) мероприятий, спортивных и культурных мероприятий федерального и регионального значения, противодействием идеологии терроризма, пресечением правонарушений террористического характера.

В соответствии с частью 4.1 статьи 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» решения указанных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Неисполнение или нарушение указанных решений влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. В случае, если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

До внесения проекта закона на рассмотрение Воронежской областной Думой административная ответственность за неисполнение решения антитеррористической комиссии Воронежской области ни федеральным, ни региональным законодательством не установлена. Вместе с тем неисполнение решений антитеррористической комиссии Воронежской области в современных условиях существующего высокого уровня террористических угроз может повлечь крайне негативные последствия.

После проработки данного законопроекта в профильном Комитете Воронежской областной Думы проект закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» был принят Воронежской областной Думой 27 марта 2018 года.

17 октября 2018 года в порядке законодательной инициативы в Воронежскую областную Думу был внесён проект закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О мерах по защите прав граждан – участников строительства многоквартирных домов на территории Воронежской области, перед которыми не исполнены обязательства по завершению строительства и (или) передаче им жилых помещений в собственность». По состоянию на 4 февраля 2019 года рассмотрение законопроекта отложено до установления Правительством Российской Федерации порядка принятия решения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации распоряжения о предоставлении земельного участка в соответствии с подпунктом 3.1 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, так как разработка и внесение изменений в Закон Воронежской области от 6 ноября 2013 г. № 163-ОЗ должны производиться уже с учётом положений порядка после его утверждения Правительством Российской Федерации.

В 2018 году прокуратурой Воронежской области были внесены два протеста: протест прокуратуры Воронежской области на Закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 61-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области» и протест на Закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 61-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области». Данные акты прокурорского реагирования были рассмотрены государственно-правовым управлением, по каждому было дано заключение

Также прокуратурой Воронежской области в адрес Воронежской областной Думы в порядке взаимодействия направляются информационные письма о состоянии регионального и федерального законодательства.

1. По вопросу допинга в спорте и борьбе с ним.
2. О состоянии законности и правопорядка в Воронежской области в 2017 году. О продлении срока проведения проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в Воронежской областной Думе.

3. О разработке и внесении изменений в Закон Воронежской области от 27 июня 2007 года № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области».

4. О результатах рассмотрения и принятых мерах по экспертному заключению на Закон Воронежской области от 29 декабря 2010 года № 153-ОЗ «Об особо ценных землях в Воронежской области».

5. О предоставлении информации по исполнению Федерального закона от 7 марта 2018 года № 56-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учёта и совершенствования мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

6. О предоставлении информации по внесению корректировок в региональные законодательные акты, устанавливающие меры социальной защиты для граждан на территории субъекта, в части закрепления обязанности органов и организаций (ЕГИСОО).

7. О включении в повестку очередного заседания Воронежской областной Думы проекта закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области».

8. О необходимости рассмотрения вопроса о внесении изменений в ряд законов Воронежской области.

9. О приведении Закона Воронежской области от 8 июня 2012 года № 74-ОЗ в соответствие с Федеральным законом от 3 июля 2018 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения Российской Федерации» в части совершенствования механизма мобильности трудовых ресурсов».

10. О приведении в соответствие пункта 5 статьи 16 Закона Воронежской области от 27 июня 2007 года № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области» в соответствии с действующим законодательством.

VII. ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В 2018 году в Воронежскую областную Думу поступили следующие экспертные заключения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области:

1. Экспертное заключение от 26 января 2018 г. № 220 на Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области».

2. Экспертное заключение от 26 января 2018 г. № 219 на Закон Воронежской области от 31 января 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области».

3. Экспертное заключение от 10 апреля 2018 г. № 635 на Закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 61-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области».

По результатам рассмотрения Воронежской областной Думой экспертного заключения от 26 января 2018 г. № 220 на Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» и экспертного заключения от 26 января 2018 г. № 219 на Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» не было найдено оснований для внесения изменений в областное законодательство.

19 апреля 2018 г. в Воронежскую областную Думу поступило экспертное заключение от 10 апреля 2018 г. № 635 на Закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 61-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области» в целях приведения статьи 15 указанного Закона Воронежской области в соответствие последней редакции части 4 статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

27 марта 2018 года в Воронежскую областную Думу временно исполняющим обязанности губернатора Воронежской области А. В. Гусевым был внесён проект закона Воронежской области «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области», который был принят Воронежской областной Думой 19 апреля 2018 года (Закон Воронежской области от 23 апреля 2018 г. № 46-ОЗ). Указанным Законом Воронежской области статья 15 Закона Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 61-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области» изложена в новой редакции в соответствии с частью 4 статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

VIII. ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

27 июля 2018 года в Воронежский областной суд обратился административный истец (Бибилов Д.В.) с административным иском к Воронежской областной Думе о признании полностью недействующим подпункта «в» пункта 3 статьи 1 Закона Воронежской области от 11 июля 2001 г. № 108-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области» как несоответствующего статье 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». После тщательного изучения представленных доказательств, а также проверки процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта и его соответствия действующему федеральному законодательству 29 августа 2018 года Воронежский областной суд принял решение об отказе в удовлетворении административного иска к Воронежской областной Думе.

В 2018 году Воронежским областным судом было рассмотрено административное исковое заявление АО «Галерея Чижова» и ООО «Стройсервис» о признании недействующими со дня принятия подпунктов 1, 2 пункта 1 статьи 1.1 Закона Воронежской области от 27 ноября 2003 года № 62-ОЗ «О налоге на имущество организаций» в редакции Закона Воронежской области от 25 ноября 2016 г. № 163-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области и о признании утратившими силу Закона Воронежской области «О ставках налога на прибыль резидентов технопарков на территории Воронежской области» в части слов «общей площадью до 2000 квадратных метров» как несоответствующих Налоговому кодексу Российской Федерации. После тщательного изучения представленных доказательств, а также проверки процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта и его соответствия действующему федеральному законодательству Воронежский областной суд принял решение об отказе в удовлетворении административного иска к Воронежской областной Думе.