



Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

О.А. Петрову

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Тел. (812) 274-85-18

Факс (812) 274-85-39

11.10.17 № 4958-1/17-06-0-3

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

Первое чтение

Правовое управление, изучив проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен в соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Вместе с тем к тексту законопроекта имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. В пункте 1 статьи 1 законопроекта предлагается изложить в новой редакции **статью 2** областного закона от 29 декабря 2005 года № 126-оз «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области» (далее – областной закон № 126-оз), определив, что комиссии по делам несовершеннолетних создаются в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних и т.д.

Однако в действующей редакции областного закона № 126-оз цели создания комиссий по делам несовершеннолетних определены не в статье 2 (которая определяет порядок образований комиссий по делам несовершеннолетних), а в **части 1 статьи 1**.

С учетом изложенного положения пункта 1 статьи 1 законопроекта, определяющие структурную единицу областного закона № 126-оз, в которую необходимо внести изменения, нуждаются в уточнении.

2. В соответствии с пунктом 3 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить областной закон № 126-оз двумя новыми статьями, определяющими принципы деятельности и задачи комиссий по делам несовершеннолетних.

Проектируемые инициатором законопроекта статьи являются, по сути, воспроизведением положений действующего федерального законодательства, а именно: статьи 2 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ), определяющей основные задачи и принципы деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также пункта 4 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995 (далее – постановление Правительства РФ № 995).

Как указано в пункте 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» воспроизведение в нормативном правовом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, само по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого акта.

Однако учитывая то, что задачи и принципы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних определены двумя нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу (отдельно следует отметить, что соответствующие положения указанных актов в определенной части не соотносятся друг с другом), вопрос о необходимости включения аналогичных норм в областной закон № 126-оз относится к категории вопросов целесообразности.

3. В соответствии с абзацем пятым пункта 4 статьи 1 законопроекта областная комиссия по делам несовершеннолетних координирует деятельность органов и учреждений системы профилактики.

Поскольку в тексте областного закона № 126-оз используется словосочетание «система профилактики **безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних**», полагаем целесообразным уточнить содержание проектируемой нормы.

Аналогичное замечание может быть высказано в отношении содержания абзацев девятого и одиннадцатого пункта 4 статьи 1 законопроекта.

4. Согласно абзацу шестому пункта 4 статьи 1 законопроекта областная комиссия по делам несовершеннолетних разрабатывает и вносит в **высшие исполнительные органы государственной власти Ленинградской области** предложения по осуществлению мероприятий в области защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений.

Согласно части 1 статьи 35 Устава Ленинградской области единственным высшим исполнительным органом государственной власти Ленинградской области является Правительство Ленинградской области.

С учетом изложенного положения абзаца шестого пункта 4 статьи 1 законопроекта нуждаются в корректировке.

5. Согласно абзацам десятому и одиннадцатому пункта 4 статьи 1 законопроекта областная комиссия по делам несовершеннолетних **может** принимать участие в работе по ресоциализации несовершеннолетних осужденных, содержащихся в воспитательных колониях, дислоцируемых в других субъектах Российской Федерации, **может** представлять субъектам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предложения о совершенствовании работы.

Указанные нормы, являясь диспозитивными по своей природе, не в полной мере соотносятся с общей императивной нормой, содержащейся в абзаце третьем пункта 4 статьи 1 законопроекта, согласно которой областная комиссия по делам несовершеннолетних **осуществляет** определенные полномочия.

С учетом изложенного полагаем целесообразным выделить нормы, содержащие указание на дискреционные полномочия областной комиссии по делам несовершеннолетних, в качестве самостоятельной структурной единицы проектируемой статьи 3.

Структурно проектируемая статья 3 могла бы выглядеть следующим образом:

«Статья 3. Полномочия областной комиссии

1. Областная комиссия осуществляет следующие полномочия:

1) организует осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних...далее по тексту законопроекта.

2. При осуществлении своих полномочий областная комиссия вправе:

1) принимать участие в работе по ресоциализации несовершеннолетних осужденных...;

2) представлять субъектам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предложения о совершенствовании работы.».

6. Согласно пункту 51 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области) при необходимости внесения изменения в приложение к областному закону путем изложения его в новой редакции текст новой редакции приложения включается в текст изменяющего областного закона, а не является приложением к нему.

С учетом изложенного новая редакция приложения к областному закону № 126-оз «Положение о муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области» должна быть приведена непосредственно в пункте 5 статьи 1 законопроекта.

7. В отношении новой редакции приложения «Положение о муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области» у правового управления имеются следующие замечания:

1) в абзаце втором статьи 1 приложения слова «законами и актами Ленинградской области» следует заменить словами «областными законами и иными нормативными правовыми актами Ленинградской области»;

2) согласно части 4 статьи 2 приложения должности специалистов по обеспечению деятельности муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних (ответственных секретарей) могут вводиться только в случаях, если численность несовершеннолетнего населения в соответствующем муниципальном образовании Ленинградской области составляет более 5 тысяч человек.

В связи с этим возникает вопрос, кто будет обеспечивать деятельность муниципальной комиссии (то есть выполнять обязанности ответственного секретаря, установленные частью 6 статьи 3 приложения), созданной в муниципальном образовании с численностью несовершеннолетнего населения менее 5 тысяч человек.

Законопроект не содержит ответа на данный вопрос, никаких разъяснений по этому поводу не содержится и в пояснительной записке к нему.

Следует отметить, что согласно действующей редакции приложения к областному закону № 126-оз ответственный секретарь является обязательным членом всех без исключения муниципальных комиссий, а в зависимости от численности несовершеннолетнего населения в муниципальном образовании решается вопрос о включении в состав муниципальной комиссии должности **специалиста по работе с несовершеннолетними**.

Так, согласно абзацу первому пункта 9 раздела 2 приложения к областному закону № 126-оз должность **специалиста по работе с несовершеннолетними** вводится в состав муниципальной комиссии в случае, если численность несовершеннолетнего населения в муниципальном образовании составляет более 5 тысяч человек.

При этом совершенно логичной выглядит и последующая норма (абзац второй пункта 9 раздела 2 приложения к областному закону № 126-оз), в соответствии с которой в случае объединения муниципальных образований, а также в случае образования местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района (при условии наличия муниципальных комиссий как в муниципальном районе, так и в поселении), допускается введение в состав вновь образованной муниципальной комиссии дополнительных должностей специалистов по работе с несовершеннолетними.

Новая (предложенная инициатором законопроекта) редакция приложения такой последовательностью не отличается. Так, например, в части 7 статьи 2 приложения практически дословно воспроизводятся положения о введении в состав вновь образованной муниципальной комиссии дополнительных должностей специалистов по работе с несовершеннолетними, однако совершенно неясно, к чему данная норма относится, поскольку в части 1 статьи 3 приложения, где определяется состав муниципальной комиссии, вообще нет упоминания о специалисте по работе с несовершеннолетними. Аналогичным образом в статье 3 отсутствуют нормы, определяющие права (обязанности) данного специалиста.

С учетом изложенного предлагаемые изменения нуждаются в дополнительном обосновании и последующем обсуждении;

3) правовое управление полагает целесообразным структурировать нормативный материал, изложенный в статьях 2 и 3 приложения.

Так, например, более логичным было бы вначале определить, кто входит в состав муниципальной комиссии (часть 1 статьи 3), затем установить, каким образом определяется ее численный и персональный состав (часть 1 статьи 2), далее определить, кто является председателем муниципальной комиссии (часть 2 статьи 2), кто вправе быть членом муниципальной комиссии (часть 3 статьи 3), а кто, в свою очередь, не может являться ее членом (части 8-12 статьи 3), после чего указать, что председатель, заместитель председателя и члены муниципальной комиссии осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе; далее обратиться к нормам, регулирующим деятельность ответственного секретаря муниципальной комиссии (части 3 и 4 статьи 2, а также (в случае необходимости) специалиста по работе с несовершеннолетними, после чего переходить к вопросу о полномочиях председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря, специалиста по работе с несовершеннолетними (в случае необходимости) и членов комиссии (части 4, 5, 6 и 7 статьи 3);

4) в целях соблюдения требований, установленных пунктом 17 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области) в пункте 13 статьи 4 приложения слова «законом Ленинградской области «Об административных правонарушениях» следует заменить словами «областным законом от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях».

Аналогичное замечание может быть высказано и в отношении части 1 статьи 6 приложения;

5) согласно части 1 статьи 5 приложения заседания муниципальной комиссии проводятся **по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц**. Следует отметить, что аналогичная норма присутствует и в действующей редакции областного закона № 126-оз. По мнению правового управления, указанные нормы содержат внутреннее противоречие, которое не позволяет объяснить, зачем проводить заседание муниципальной комиссии дважды в месяц, если в этом нет особой необходимости.

В целях устранения данного противоречия правовое управление полагает возможным предложить формулировку, содержащуюся в пункте 14 постановления Правительства РФ № 995, согласно которой заседания комиссии проводятся **в соответствии с планами работы, а также по мере необходимости**;

6) пункт 3 предполагаемой части 3 статьи 6 приложения (отдельно следует отметить, что части указанной статьи, за исключением частей 1 и 2, не имеют цифровых обозначений) после слов «органов и учреждений системы профилактики» следует дополнить словами «безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Аналогичное замечание может быть высказано также в отношении содержания пункта 2 предполагаемой части 12, абзаца первого предполагаемой части 20 статьи 6 приложения;

7) поскольку в преамбуле областного закона № 126-оз принято решение о последующем использовании сокращенного наименования Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – **Федеральный закон**), в пункте 5 предполагаемой части 3 статьи 6 следует использовать данное сокращенное наименование.

В целом следует отметить, что в соответствии со сложившейся законотворческой практикой приложения к областным законам имеют несколько иную структуру, предусматривающую распределение их содержания не по статьям, а по разделам.

Как указывалось ранее, ряд статей приложения подразделяется на части, которые не имеют соответствующих цифровых обозначений (в качестве примера можно привести статьи 1, 6, 8).

Статья 4 приложения, напротив, состоит из единственной части, в связи с чем отсутствует необходимость в ее нумерации.

Часть 1 статьи 7 приложения вместо деления на пункты, обозначаемые арабскими цифрами, фактически предусматривает деление на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита.

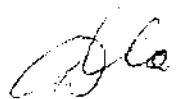
Отдельно следует отметить, что в абзаце втором пояснительной записки к законопроекту содержится информация о внесении изменений в преамбулу областного закона № 126-оз, в действительности же законопроект указанных норм не содержит.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Проведенной в рамках настоящего исследования антикоррупционной экспертизой коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин