



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

04.03.2021 № 456-1/21-22-0-3

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» и в статью 6 областного закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
А.В. Матвеевым

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Инициатор законопроекта предлагает:

1) ввести в состав административных комиссий, осуществляющих свою деятельность в муниципальных образованиях с численностью населения свыше 100 тысяч человек, дополнительную штатную единицу – секретаря комиссии, который будет выполнять поручения председателя, заместителя председателя и ответственного секретаря комиссии, а также исполнять обязанности ответственного секретаря комиссии во время отсутствия последнего;

2) установить дополнительные (отдельные) поправочные коэффициенты, используемые при расчете размера субвенций, предоставляемых органам местного самоуправления из областного бюджета Ленинградской области на осуществление полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, для муниципальных образований с численностью населения свыше 100 тысяч человек.

Здесь следует отметить, что в настоящее время пропорциональное увеличение поправочных коэффициентов предусмотрено лишь для муниципальных образований с численностью населения до 100 тысяч человек (для муниципальных образований с численностью населения до 10 тысяч человек указанный коэффициент составляет 0,1, для муниципальных образований с численностью населения от 10 до 20 тысяч человек - 0,2 и так далее).

При этом для муниципальных образований с численностью населения свыше 100 тысяч человек установлен единый поправочный коэффициент (1), который более не меняется в зависимости от дальнейшего увеличения численности населения.

В связи с этим законопроектом предлагается установить дополнительные (отдельные) поправочные коэффициенты для муниципальных образований с численностью от 100 тысяч человек до 200 тысяч человек (1), от 200 тысяч человек до 300 тысяч человек (2), от 300 тысяч человек до 400 тысяч человек (3), от 400 тысяч человек до 500 тысяч человек (4), свыше 500 тысяч человек (5).

Правовое управление отмечает, что в соответствии с подпунктом 24.1 пункта 2 статьи 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» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится решение вопросов создания административных комиссий в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации.

Аналогичная норма содержится в пункте 5 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Из содержания пункта 4 части 2 статьи 22.1 КоАП РФ следует, что административные комиссии создаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации, при этом финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Областным законом от 13 октября 2006 года № 116-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований

Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений» (далее – областной закон № 116-оз) органы местного самоуправления муниципальных районов, городского округа, городских и сельских поселений Ленинградской области наделены отдельными государственными полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных областным законом от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз).

Помимо этого органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области наделены отдельными государственными полномочиями по формированию и обеспечению деятельности административных комиссий и по осуществлению административными комиссиями производства по делам об административных правонарушениях.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что вопрос об увеличении штатной численности отдельных административных комиссий (созданных в муниципальных образованиях, где численность населения превышает 100 тысяч человек), равно как и вопрос об установлении дополнительных поправочных коэффициентов, используемых при расчете размера субвенций, предоставляемых органам местного самоуправления на осуществление полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, относятся к категории вопросов целесообразности.

Вместе с тем к содержанию законопроекта и приложенных к нему документов имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. Как указано в пояснительной записке к законопроекту, предложение об увеличении штатной численности отдельных административных комиссий за счет включения в их состав дополнительной должности секретаря комиссии обусловлено необходимостью соблюдения процессуальных сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В соответствии с пунктом 2.3.3 Типового положения об административной комиссии муниципального образования Ленинградской области, утвержденного в качестве приложения к областному закону № 47-оз (далее – Типовое положение о муниципальной административной комиссии) обязанности по ведению делопроизводства, осуществлению технического обслуживания работы комиссии, подготовке дел об административных правонарушениях к рассмотрению, подготовке и оформлению проектов постановлений, определений, выносимых комиссией по рассматриваемым делам об административных правонарушениях, осуществлению контроля за исполнением вынесенных комиссией

постановлений и определений возложены на ответственного секретаря административной комиссии.

Согласно статье 1.7 областного закона № 47-оз ответственный секретарь административной комиссии осуществляет свою деятельность на постоянной основе и является муниципальным служащим.

В связи с этим возникает проблема, связанная с необходимостью обеспечения деятельности административной комиссии во время нахождения ответственного секретаря в отпуске или в период его временной нетрудоспособности.

Как указывает инициатор законопроекта, особенно актуальной данная проблема является для муниципальных образований с численностью населения свыше 100 тысяч человек, поскольку количество рассматриваемых административными комиссиями дел об административных правонарушениях в этих случаях резко возрастает (в качестве примера в пояснительной записке приводится административная комиссия Всеволожского муниципального района Ленинградской области).

Правовое управление отмечает, что полномочиями по формированию и обеспечению деятельности административных комиссий и по осуществлению административными комиссиями производства по делам об административных правонарушениях органы местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области наделены достаточно давно, и ранее вопрос о необходимости временного возложения обязанностей ответственного секретаря административной комиссии на другое лицо не поднимался.

В связи с этим в рамках рассмотрения законопроекта целесообразно было бы изучить вопрос о том, каким образом данная проблема решается органами местного самоуправления на практике.

Поскольку основным аргументом в пользу увеличения штатной численности административных комиссий выступает необходимость соблюдения установленных КоАП РФ процессуальных сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, возникает вопрос об обоснованности предложенного инициатором законопроекта критерия, на основании которого будет приниматься решение о включении в состав административной комиссии дополнительной штатной единицы (должности секретаря).

Напомним, что такую должность предлагается вводить только в тех административных комиссиях, которые осуществляют свою деятельность в муниципальных образованиях с численностью населения свыше 100 тысяч человек.

На практике соблюдать установленные КоАП РФ процессуальные сроки будут обязаны все без исключения административные комиссии, вне зависимости от численности населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования, и от количества рассматриваемых комиссиями дел.

Кроме того, при принятии соответствующего решения необходимо учитывать статистические данные о работе муниципальных административных комиссий за предшествующий период времени (в пояснительной записке к законопроекту, в частности, такой информации не содержится).

Согласно данным, представленным Комитетом правопорядка и безопасности Ленинградской области, в 2020 году административной комиссией Всеволожского муниципального района, численность населения которого составляет приблизительно 400 тысяч человек, рассмотрено 460 дел об административных правонарушениях.

Однако за этот же период времени административной комиссией Тихвинского муниципального района, численность населения которого составляет приблизительно 70 тысяч человек, рассмотрено 518 дел, административной комиссией Сосновоборского городского округа, численность населения которого составляет приблизительно 68 тысяч человек, - 472 дела, административной комиссией Кингисеппского муниципального района, численность населения которого составляет приблизительно 76 тысяч человек, - 416 дел.

В соответствии с законопроектом штатная численность указанных административных комиссий увеличиваться не будет, хотя их нагрузка сопоставима с нагрузкой административных комиссий, осуществляющих свою деятельность в муниципальных образованиях с более высокой численностью населения.

С учетом изложенного вопрос о выборе критерия, на основании которого будут приниматься решения о включении в состав административных комиссий дополнительных штатных единиц, нуждается в дополнительном обсуждении.

Указанное замечание целесообразно принять во внимание и при обсуждении вопроса об установлении поправочных коэффициентов, используемых при расчете размера субвенций, предоставляемых органам местного самоуправления из областного бюджета Ленинградской области на осуществление полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

2.. При изложении в новой редакции статьи 1.7 областного закона № 47-оз (пункт 1 статьи 1 законопроекта) целесообразнее было бы объединить положения, регулирующие деятельность областной административной комиссии и административной комиссии муниципального образования, с другой стороны, в два самостоятельных блока, что позволило бы обеспечить более последовательное и удобное для восприятия изложение нормативного материала (вместе с тем следует отметить, что структура предложенной инициатором законопроекта новой редакции статьи 1.7 областного закона № 47-оз полностью соответствует структуре действующей редакции указанной статьи).

3.. Согласно пункту 37 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области) вносимые в областной закон изменения должны излагаться последовательно (постатейно) с указанием конкретной структурной единицы, в которую вносятся изменения.

С учетом изложенного подпункт «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта, в соответствии с которым предлагается изложить в новой редакции пункты 2.2 и 2.3 Типового положения о муниципальной административной комиссии, необходимо разделить на два самостоятельных подпункта.

4. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 законопроекта предлагается изложить в новой редакции часть 2 статьи 6 областного закона № 116-оз.

Однако указанный пункт (пункт 1) является единственным в составе статьи 2 законопроекта, в связи с чем его нумерация является излишней.

Что же касается содержания части 2 статьи 6 областного закона № 116-оз, то при ее изложении в новой редакции инициатор законопроекта не учел тех существенных изменений, которым она подверглась в результате принятия областного закона от 30 ноября 2020 года № 127-оз «О внесении изменений в некоторые областные законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (указанный областной закон вступил в силу 1 января 2021 года).

С учетом изложенного статья 2 законопроекта нуждается в корректировке.

5. Приложенная к законопроекту справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования (далее – справка) не соответствует требованиям Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Справка, в частности, не содержит перечня нормативных правовых актов, регулирующих отношения в указанной сфере.

Вместо этого в справке указано, какие нормативные правовые акты должны быть признаны утратившими силу в связи с принятием законопроекта и какие изменения следует внести в областной закон об областном бюджете Ленинградской области (при этом указанная информация не включена в приложение «Перечень областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона»).

В целом следует отметить, что содержащиеся в справке предложения о необходимости признания утратившими силу некоторых положений отдельных областных законов являются необоснованными, поскольку изложение в новой редакции той или иной структурной единицы областного закона не требует признания утратившими силу предыдущих ее редакций (в рассматриваемом случае речь идет о части 2 статьи 6 областного закона № 116-оз).

6. В Перечне областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения

или дополнения которых потребует принятие законопроекта, указано, что в случае принятия областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» и в статью 6 областного закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений» потребуется внесение изменений в областной закон от 4 декабря 2019 года № 94-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», а также в Постановление Правительства Ленинградской области от 17 сентября 2018 года № 337 «Об утверждении Порядка предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований Ленинградской области на осуществление отдельных государственных полномочий в сфере административных правоотношений».

Анализ указанных нормативных правовых актов не позволяет сделать вывод о том, какие именно изменения должны быть внесены в них в связи с принятием законопроекта.

Кроме того, следует отметить, что в наименовании Постановления Правительства Ленинградской области от 17 сентября 2018 года № 337 инициатором законопроекта допущена ошибка.

7.. Финансово-экономическое обоснование законопроекта фактически не содержит расчета дополнительных затрат областного бюджета Ленинградской области в связи с предлагаемыми изменениями, в связи с чем можно сделать вывод о его формальном несоответствии требованиям Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Правовое управление отмечает, что в соответствии с данными Управления Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области общее количество муниципальных образований Ленинградской области, численность населения в каждом из которых превышает 100 тысяч человек, составляет 5 единиц (Всеволожский, Выборгский, Гатчинский, Кировский и Тосненский муниципальные районы).

Соответственно, для реализации законопроекта потребуется включение дополнительных штатных единиц (секретарей) в состав пяти районных административных комиссий.

Кроме того, дополнительные поправочные коэффициенты, используемые при расчете размера субвенций, предоставляемых органам местного самоуправления на осуществление полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, потребуется установить для двух муниципальных образований (Всеволожского и Гатчинского муниципальных районов).

С учетом изложенного финансово-экономическое обоснование законопроекта нуждается в корректировке.

Кроме того, законопроект требует редакторской правки.

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

Вместе с тем абзацем третьим статьи 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области предусмотрено, что в случае нарушения требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания при внесении проекта областного закона в Законодательное собрание Председатель Законодательного собрания по решению профильной постоянной комиссии может направить проект областного закона инициатору на доработку.

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



Д.В. Малкин