ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ

ДОКЛАД

О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, за 2018 год

г. Владивосток
2018

I.Закон Приморского края от 6 июня 2016 года № 831-КЗ "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края"

1.Законодательство, регулирующее отношения, связанные с распределением разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях.....4

2.Практика применения Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края".....8

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края".....10

II.Закон Приморского края от 11 ноября 2005 года № 297-КЗ "О порядке ведения органами местного самоуправления Приморского края учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма"

1.Законодательство, регулирующее отношения, связанные с порядком ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.....12

2.Практика применения Закона Приморского края "О порядке ведения органами местного самоуправления Приморского края учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма".....14

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке ведения органами местного самоуправления Приморского края учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма".....18

III.Закон Приморского края от 8 ноября 2005 года № 296-КЗ "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края"

1.Законодательство, регулирующее отношения, связанные с организацией и осуществлением деятельности комиссий по делам несовершеннолетних……..……...19

2.Практика применения Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края……..26

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края"…….……..…….....33

Закон Приморского края от 6 июня 2016 года № 831-КЗ "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края"

1.Законодательство, регулирующее отношения, связанные с распределением разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях

В соответствии с пунктом "д" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Основным федеральным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, связанные с распределением разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях, является Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

В соответствии со статьей 3 указанного Федерального закона правовое регулирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов осуществляется Федеральным законом "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В силу части 3 статьи 8 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" право на добычу охотничьих ресурсов возникает с момента выдачи разрешения на их добычу.

В соответствии с частью 6 статьи 31 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" порядок распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Среди субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальневосточного федерального округа, самостоятельными законами урегулировали вопросы распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях, пять субъектов Российской Федерации (Приморский, Камчатский края, Амурская, Сахалинская, Магаданская области), отдельной статьей в рамках общего закона, регулирующего отношения в сфере охоты, - четыре субъекта Российской Федерации (Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ).

В Приморском крае отношения в сфере распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях, регулируются Законом Приморского края от 6 июня 2016 года № 831-КЗ "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края".

Данным Законом Приморского края закреплено, что разрешения на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами распределяются уполномоченным органом исполнительной власти Приморского края по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира.

Между тем приказом Минприроды России от 1 декабря 2017 года № 646 утверждены Методические рекомендации по распределению разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях (далее - Методические рекомендации), и признан утратившим силу приказ Минприроды России от 7 декабря 2011 года № 946 "Об утверждении Методических рекомендаций по распределению разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях".

В соответствии с новыми Методическими рекомендациями в целях снижения коррупционных рисков при распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов целесообразно создавать комиссии по их распределению, в состав которых рекомендуется включать:

представителей уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего полномочия в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

представителей уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего полномочия в области лесных отношений;

представителей Федеральной службы по надзору в сфере природопользования либо ее территориальных органов;

представителей органов прокуратуры;

представителей общественных организаций охотников.

При рассмотрении вопросов, связанных с распределением разрешений на добычу охотничьих ресурсов, рекомендуется участие физических лиц, претендующих на получение разрешений на добычу охотничьих ресурсов.

В связи с изложенным представляется целесообразным рассмотреть вопрос об изменении порядка распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов в соответствии с новыми Методическими рекомендациями.

Кроме того, статьей 4 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края" закреплено, что подача заявлений на получение разрешения и их рассмотрение осуществляется в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом, с учетом положений Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края".

Перечень документов, представляемых одновременно с заявками на выдачу бланков разрешений на добычу охотничьих ресурсов, а также порядок оформления и выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, формы бланков разрешений на добычу копытных животных, медведей, пушных животных, птиц устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (часть 5 статьи 31 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации").

В целях реализации указанного положения принят приказ Минприроды России от 29 августа 2014 года № 379 "Об утверждении Порядка оформления и выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, Порядка подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи таких разрешений, и утверждении форм бланков разрешений на добычу копытных животных, медведей, пушных животных, птиц".

Таким образом, законом Приморского края не может устанавливаться порядок подачи заявлений на получение разрешения на добычу охотничьих ресурсов и их рассмотрение.

Пунктом 3.1 Порядка подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, утвержденного приказом Минприроды России от 29 августа 2014 года № 379, субъектам Российской Федерации предоставлено право установления законом субъекта Российской Федерации только срока начала подачи заявлений на получение разрешения в общедоступные охотничьи угодья на предстоящий сезон охоты.

Предоставленное право реализовано в статье 3 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края", которой установлено, что физические лица

подают заявления на получение разрешения в уполномоченный орган в следующие сроки:

1)со дня утверждения лимита добычи охотничьих ресурсов на территории Приморского края - в отношении охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитом и квотами их добычи;

2)не ранее чем за 30 дней до начала:

а) срока охоты на соответствующий вид охотничьих ресурсов - в отношении охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с нормами допустимой добычи охотничьих ресурсов и нормами пропускной способности охотничьих угодий, за исключением добычи кабана;

б) первого срока охоты, установленного в соответствии с параметрами осуществления охоты в охотничьих угодьях на территории Приморского края, - в отношении добычи кабана.

Учитывая изложенное, предлагаем в статье 4 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края" указать, что подача заявлений на получение разрешения и их рассмотрение осуществляется в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом, с учетом сроков подачи заявлений, предусмотренных статьей 3 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края".

Кроме Приморского края, среди субъектов Российской Федерации, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, правом по установлению срока начала подачи заявлений на получение разрешения в общедоступные охотничьи угодья на предстоящий сезон охоты воспользовались еще Амурская область и Республика Саха (Якутия).

В соответствии со статьей 7 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края" уполномоченный орган исполнительной власти Приморского края по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира обеспечивает размещение на официальном сайте (портале) Администрации Приморского края в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" следующей информации:

1)о лимите и квотах добычи охотничьих ресурсов (в отношении каждого общедоступного охотничьего угодья) и об их изменениях;

2)о сроках начала приема заявлений на получение разрешений;

3)о количестве выданных разрешений, а также о количестве нераспределенных разрешений между физическими лицами, осуществляющими проведение учетных работ на территории общедоступных охотничьих угодий в течение календарного года, предшествующего подаче заявления на получение разрешения, и физическими лицами, которые

проживают в населенных пунктах, расположенных в границах общедоступных охотничьих угодий.

Указанная информация размещается на официальном сайте (портале) департамента по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

В соответствии с частью 2 статьи 7 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края" порядок, сроки и периодичность размещения указанной информации определяются уполномоченным органом исполнительной власти Приморского края по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира.

Между тем до настоящего времени указанный порядок уполномоченным органом исполнительной власти Приморского края по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира не определен.

В суде ни Закон Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края", ни отдельные его положения не обжаловались.

2.Практика применения Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края"

В целях выявления возможных проблем и несовершенств Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края" собрана и проанализирована информация Администрации Приморского края, прокуратуры Приморского края, Уполномоченного по правам человека в Приморском крае, Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приморскому краю, а также шести глав муниципальных образований Приморского края о применении указанного Закона Приморского края.

В результате анализа установлено, что в муниципальных образованиях Приморского края отсутствуют какие-либо проблемы правоприменения Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края", связанные с порядком распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края.

По сообщению прокуратуры Приморского края, в 2017 году в ходе надзорных мероприятий выявлялись нарушения Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края" при выдаче департаментом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края разрешений на добычу охотничьих ресурсов на территории общедоступных охотничьих угодий края.

В частности, Приморской межрайонной природоохранной прокуратурой в апреле 2017 года выявлены факты выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов физическим лицам, сведения о которых не содержатся в государственном охотхозяйственном реестре.

Так, в период 2016-2017 годов департаментом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края выдано 26 разрешений на добычу охотничьих ресурсов в общедоступных охотничьих угодьях Ольгинского района охотникам, сведения о которых в государственном охотхозяйственном реестре отсутствуют.

Кроме того, установлены факты нарушения сроков выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, установленных Порядком принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов, утвержденного приказом Минприроды России от 13 января 2011 года № 1 "Об утверждении Порядка принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов и его формы".

С целью устранения нарушений 18 апреля 2017 года Приморской межрайонной природоохранной прокуратурой директору департамента по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края внесено представление, которое последним рассмотрено и удовлетворено.

Иные нарушения в 2017 и 2018 годах в сфере исполнения законодательства, связанного с распределением разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края, органами прокуратуры Приморского края не выявлялись.

Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приморскому краю в отношении департамента по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края проведено две в 2017 году и одна в первом полугодии 2018 года проверки по исполнению переданных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, в том числе в области охоты и сохранении охотничьих ресурсов, в ходе которых нарушений не выявлено.

Проблемой в сфере распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края, является недоработка

ГИС "Охота" в части интеграции с федеральной государственной информационной системой "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)" для предоставления услуги "Выдача разрешения на добычу охотничьих ресурсов" в электронном виде.

Так, при переводе указанной услуги в электронный вид возникают проблемы, связанные с невозможностью ее полного перевода в электронный вид и обеспечения равного доступа граждан к результатам услуги, в связи с тем, что уполномоченный орган в разные сроки рассматривает заявления, поступившие от граждан лично и по почте, в том числе и поданные в электронном виде.

Кроме того, в соответствии с приказом департамента по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края от 7 июня 2017 года № 107 "Об утверждении перечня общедоступных охотничьих угодий на территории Приморского края" определены участки общедоступных охотничьих угодий на территории Приморского края. Общедоступные охотничьи угодья расположены, в том числе на территории Пограничного муниципального района.

Между тем в ходе мониторинга выявлено, что большая часть территории общедоступных охотничьих угодий Пограничного района расположена на землях Министерства обороны Российской Федерации, а проведение охоты на указанных землях возможно лишь после получения согласования от Министерства обороны Российской Федерации.

По сообщению директора департамента по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края, в настоящее время департаментом проводится комплекс мероприятий, направленных на получение согласования от Министерства обороны Российской Федерации о возможности осуществления охоты на землях Министерства обороны Российской Федерации. В связи с указанными обстоятельствами департаментом выдача разрешений на добычу охотничьих ресурсов на территории общедоступных охотничьих угодий Пограничного муниципального района не производится.

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства

при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера не выявлено.

Установленные в рамках мониторинга проблемы, касающиеся выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов непосредственно не связаны с правовыми недостатками, пробелами, дефектами Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края".

По результатам мониторинга целесообразно с учетом предложений департамента по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края рассмотреть вопрос об изменении порядка распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов в соответствии с новыми Методическими рекомендациями. Кроме того, вышеуказанному департаменту рекомендуется пересмотреть положения приказа департамента "Об утверждении перечня общедоступных охотничьих угодий на территории Приморского края" в части уточнения границ и территорий общедоступных охотничьих угодий Приморского края (в частности на территории Пограничного муниципального района).

Предлагается в статью 4 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края" внести соответствующие изменения, указав, что подача заявлений на получение разрешения и их рассмотрение осуществляется в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом, с учетом сроков подачи заявлений, предусмотренных статьей 3 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края".

Кроме того, уполномоченному органу исполнительной власти Приморского края по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мир предлагается разработать положение, устанавливающее порядок, сроки и периодичность размещения информации, указанной в части 1 статьи 7 Закона Приморского края "О распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях Приморского края".

Закон Приморского края от 11 ноября 2005 года № 297-КЗ "О порядке ведения органами местного самоуправления Приморского края учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма"

1.Законодательство, регулирующее отношения, связанные с порядком ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма

Статья 40 Конституции Российской Федерации провозглашает право каждого на жилище. Органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления данного права. При этом установлено, что малоимущим и гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Согласно пункту "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями 1 и 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации.

Жилищный кодекс Российской Федерации наделил органы государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями в области жилищных отношений и включил в связи с этим в систему соответствующих правовых регуляторов законы и иные нормативные

правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Пунктами 5, 7 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений отнесено определение порядка предоставления по договорам социального найма установленным соответствующим законом субъекта Российской Федерации категориям граждан жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации, а также определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Одновременно частью 7 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что порядок ведения органом местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, федеральный законодатель четко установил границы и объем регионального нормотворчества в сфере регламентации вопросов определения порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Кроме того, в целях реализации положений пункта 7 статьи 13, пунктов 2 и 5 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации приказом Минрегиона России от 25 февраля 2005 года № 18 утверждены Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма.

Указанные Методические рекомендации носят рекомендательный характер и разработаны с целью единообразного применения положений Жилищного кодекса Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации при установлении порядка ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и органами местного самоуправления при ведении учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма.

В целях реализации предоставленных полномочий в Приморском крае принят Закон Приморского края от 11 ноября 2005 года № 297-КЗ "О порядке ведения органами местного самоуправления Приморского края учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма" (далее - Закон Приморского края).

Закон Приморского края регулирует вопросы принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, устанавливает перечень документов, необходимых для принятия на учет, определяет порядок подачи заявления и принятия на учет граждан. Кроме этого, Законом Приморского края урегулированы вопросы регистрации граждан, принятых на учет, ведения учетного дела гражданина, а также снятия гражданина с учета в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Закон Приморского края принят в рамках полномочий Приморского края, нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит.

Следует также отметить, что Законом Приморского края от 1 ноября 2018 года № 380-КЗ Закон Приморского края приведен в соответствие с действующим законодательством, а именно внесены изменения в статью 4 и выписка из поквартирной карточки или домовой (поквартирной) книги исключена из перечня документов, подтверждающих право гражданина быть признанным нуждающимся в жилом помещении.

В целом проведенный анализ текста Закона Приморского края показал, что данный законодательный акт принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан Закон Приморского края не нарушает.

В суде ни Закон Приморского края, ни отдельные его положения не обжаловались.

2.Практика применения Закона Приморского края "О порядке ведения органами местного самоуправления Приморского края учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма"

Основными субъектами правоприменения Закона Приморского края являются органы местного самоуправления муниципальных образований Приморского края, осуществляющие ведение учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях.

В целях выявления возможных проблем и несовершенств Закона Приморского края была собрана и проанализирована информация органов местного самоуправления Приморского края о применении Закона Приморского края на территориях соответствующих муниципальных образований.

В результате анализа установлено, что в муниципальных образованиях Приморского края отсутствуют какие-либо проблемы правоприменения Закона Приморского края, связанные с порядком ведения соответствующего учета.

По информации, полученной от органов местного самоуправления края, постановка на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется в соответствии с нормами Закона Приморского края, а также Жилищного кодекса и специальных законов; отказы в постановке на учет носят единичный характер и связаны с непредставлением гражданами полного пакета документов, необходимых для постановки на учет, намеренным ухудшением своих жилищных условий, а также обеспеченностью общей площадью жилого помещения на одного члена семьи более учетной нормы.

Несмотря на отсутствие значимых проблем правоприменительного характера, органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Приморского края высказаны предложения по совершенствованию норм Закона Приморского края.

Так, администрация Владивостокского городского округа обратила внимание на несогласованность части 5 статьи 5 и части 4 статьи 7 Закона Приморского края, которая порождает правовую неопределенность в вопросе даты постановки гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении.

В соответствии с частью 5 статьи 5 Закона Приморского края гражданин и совместно проживающие с ним члены семьи считаются принятыми на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении со дня принятия соответствующего решения органом местного самоуправления.

При этом в силу части 4 статьи 7 Закона Приморского края при регистрации граждан в книге учета их очередность определяется в зависимости от даты подачи заявления и присвоенного ему регистрационного номера в книге регистрации.

В целях устранения данной несогласованности предлагается единообразно определить, что очередность граждан определяется с даты принятия соответствующего решения органом местного самоуправления и присвоения регистрационного номера.

Администрация Арсеньевского городского округа предложила исключить из пункта 3 части 3 статьи 4 Закона Приморского края подпункт "в", предусматривающий представление в числе обязательных документов выписки из финансового лицевого счета на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, выданной уполномоченной организацией.

В ходе работы по сбору информации о правоприменительной практике, сложившейся в сфере действия Закона Приморского края, была запрошена информация об обращениях граждан, связанных с нарушениями их прав в ходе осуществления соответствующего учета, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Приморском крае.

По информации Уполномоченного по правам человека в Приморском крае, основной проблемой, выявленной в ходе работы по рассмотрению обращений граждан, является обеспечение жилыми помещениями граждан, поставленных на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации (до 1 марта

2005 года). Исходя из положений жилищного законодательства, органы местного самоуправления не вправе снимать с учета граждан, вставших на учет до 2005 года. Однако, по информации Уполномоченного по правам человека в Приморском крае, отдельные муниципальные образования требуют от таких граждан признания их малоимущими и осуществляют повторную постановку на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Озвученные Уполномоченным по правам человека в Приморском крае проблемы напрямую не связаны с реализацией Закона Приморского края, а являются следствием разного толкования отдельными органами местного самоуправления норм жилищного законодательства.

В ходе мониторинга правоприменения проведена работа по анализу отдельных общественных отношений, урегулированных иными законами Приморского края, но затрагивающих предмет регулирования Закона Приморского края.

В Приморском крае действуют два закона, устанавливающих в качестве одной из мер социальной поддержки отдельных категорий граждан социальную выплату.

Так, в соответствии со статьей 7 Закона Приморского края от 23 ноября 2018 года № 392-КЗ "О социальной поддержке многодетных семей, проживающих на территории Приморского края" семье, проживающей на территории Приморского края, в которой родились одновременно трое и более детей, в случае нуждаемости семьи в жилом помещении предоставляется социальная выплата на приобретение жилого помещения. При этом установлено, что признание семьи нуждающейся в жилом помещении и принятие ее на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских поселений и городских округов в соответствии с Законом Приморского края независимо от имущественного положения семьи.

Социальная выплата на улучшение жилищных условий является и формой материальной поддержки граждан, усыновивших (удочеривших) ребенка (детей), в соответствии Законом Приморского края от 29 апреля 2013 года № 203-КЗ "О материальной поддержке граждан Российской Федерации, проживающих на территории Приморского края, усыновивших (удочеривших) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих на территории Приморского края".

В соответствии со статьей 2 вышеназванного Закона Приморского края признание граждан, усыновивших (удочеривших) ребенка (детей), нуждающимися в жилом помещении и принятие их на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, городских поселений и городских округов Приморского края в соответствии с Законом Приморского края независимо от имущественного положения граждан, усыновивших (удочеривших) ребенка (детей).

Таким образом, нахождение на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договорам социального найма, в ряде случаев дает не только право получения жилого помещения по предусмотренным федеральным и краевыми законами основаниям, но и право получения денежной выплаты.

Между тем Закон Приморского края не устанавливает порядка, оснований или каких-то критериев признания семьи, нуждающейся в жилом помещении.

Учитывая изложенное, указание в статье 7 Закона Приморского края от 23 ноября 2018 года № 392-КЗ "О социальной поддержке многодетных семей, проживающих на территории Приморского края" и статье 2 Закона Приморского края от 29 апреля 2013 года № 203-КЗ "О материальной поддержке граждан Российской Федерации, проживающих на территории Приморского края, усыновивших (удочеривших) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих на территории Приморского края" на то, что признание семьи (граждан) нуждающейся (нуждающимися) в жилом помещении осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских поселений и городских округов в соответствии с Законом Приморского края не является корректным.

Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, установлены статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации. Поэтому признание семьи, нуждающейся в жилом помещении, должно осуществляться органами местного самоуправления муниципальных районов, городских поселений и городских округов не в соответствии с Законом Приморского края, а в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации.

В этом же ключе была высказана позиция администрации Уссурийского городского округа, согласно которой вообще отсутствует необходимость постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях граждан (семей), которые претендуют на получение социальной выплаты согласно Законам Приморского края "О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края" и "О материальной поддержке граждан Российской Федерации, проживающих на территории Приморского края, усыновивших (удочеривших) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих на территории Приморского края".

Это связанно с тем, что согласно нормам Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления осуществляют обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан. Такое положение содержится в Жилищном кодексе Российской Федерации и Законе Приморского края. Между тем в специальных законах Приморского края, закрепляющих право граждан (семей) на получение социальной выплаты в качестве материальной поддержки, прямо указано на

то, что признание семьи, нуждающейся в жилом помещении, и принятие ее на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении осуществляется независимо от имущественного положения многодетной семьи либо семьи, усыновившей (удочерившей ребенка).

Таким образом, возложение обязанности на органы местного самоуправления осуществлять постановку на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях семей (граждан), претендующих на получение социальной выплаты вне зависимости от их реальной нуждаемости в жилых помещениях, противоречит нормам Жилищного кодекса Российской Федерации и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Кроме того, в Законе Приморского края отсутствуют положения, указывающие на то, что учет граждан ведется органами местного самоуправления не только в целях признания их нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма, но и для предоставления социальных выплат отдельным категориям граждан.

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке ведения органами местного самоуправления Приморского края учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

В ходе анализа правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края, сложившейся в муниципальных образованиях Приморского края, не установлено фактов принятия неправомерных или необоснованных решений, совершения действий (бездействий), связанных с неверным толкованием норм Закона Приморского края, формирования противоречивой практики его применения.

Вместе с тем следует обратить внимание на необходимость в Законе Приморского края предусмотреть положения, указывающие на то, что учет граждан ведется органами местного самоуправления не только в целях признания их нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма, но и для предоставления социальных выплат отдельным категориям граждан.

Кроме этого, целесообразно рассмотреть вопрос о необходимости корректировки соответствующих статей Закона Приморского края "О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края" и Закона Приморского края "О материальной

поддержке граждан Российской Федерации, проживающих на территории Приморского края, усыновивших (удочеривших) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих на территории Приморского края".

Ш.Закон Приморского края от 8 ноября 2005 года № 296-КЗ "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края"

1.Законодательство, регулирующее отношения, связанные с организацией и осуществлением деятельности комиссий по делам несовершеннолетних

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты населения, защиты семьи, детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Статьей 6 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" установлено, что ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, данным Федеральным законом, Семейным кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством Российской Федерации, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области

защиты прав и законных интересов ребенка (статья 7 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации").

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" создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными нормами международного права устанавливаются основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Задачи по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних решаются путем создания специальных органов - комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В соответствии с пунктом 1 статьи 11 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (далее - Закон о профилактике правонарушений несовершеннолетних) целью создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав является координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

Согласно статье 11 Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних создавать комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав вправе высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (по общему правилу), органы местного самоуправления (в случае наделения их соответствующими полномочиями в соответствии с законом субъекта Российской Федерации).

В зависимости от того, органами какого уровня создана комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, определяется территория ее деятельности. Так, комиссии, созданные высшими органами субъекта,

действуют на территории субъекта, а комиссии, созданные органами местного самоуправления, осуществляют свою деятельность на территории муниципального образования (пункт 1 статьи 11 Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних).

Исходя из изложенного, порядок создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав регулируется законодательством субъекта Российской Федерации.

При этом следует отметить, что на федеральном уровне Правительство Российской Федерации постановлением от 6 ноября 2013 года № 995 утвердило Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, нормы которого необходимо учитывать органам власти субъекта Российской Федерации при создании комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и выработке соответствующей нормативной базы.

Согласно положениям названного постановления Правительства Российской Федерации систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав составляют:

- комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляющие деятельность на территории субъектов Российской Федерации;

- территориальные комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или муниципальные комиссии, созданные органами местного самоуправления, - районные (городские), районные комиссии в городах, осуществляющие деятельность на территориях городских поселений, муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских территорий городов федерального значения этих субъектов Российской Федерации.

В развитие положений, касающихся организации и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, содержащихся в законодательных актах Российской Федерации, указанные вопросы урегулированы в Приморском крае Законом Приморского края от 8 ноября 2005 года № 296-КЗ "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" и Постановлением Администрации Приморского края от 24 июня 2016 года № 276-па "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав".

Вместе с тем следует отметить, что наряду с указанным постановлением Администрации Приморского края "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав" не утратило силу постановление Губернатора Приморского края от 11 сентября 1996 года № 495 "О комиссии по делам несовершеннолетних при Администрации Приморского края", принятое во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 года № 1338 "О

профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав".

Поскольку Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 года № 1338 утратил силу с 29 мая 2006 года, полагаем необходимым признать утратившим силу постановление Губернатора Приморского края от 11 сентября 1996 года № 495 "О комиссии по делам несовершеннолетних при Администрации Приморского края".

В соответствии со статьей 2 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края составляют:

Приморская краевая межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;

районные (городские) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые в муниципальных районах, городских округах;

районные в городе комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые Владивостокским городским округом;

поселковые комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые администрацией поселения.

Таким образом, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края создаются как высшим исполнительным органом государственной власти Приморского края (далее - краевая межведомственная комиссия), так и органами местного самоуправления Приморского края (далее - территориальные комиссии).

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются на территории Приморского края в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям на территории Приморского края.

В соответствии со статьей 5 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" краевая межведомственная комиссия является постоянно действующим координирующим органом, обеспечивающим единый государственный подход к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов на территории Приморского края.

Краевая межведомственная комиссия формируется в составе председателя, одного или двух заместителей председателя, ответственного секретаря и других членов комиссии. Председателем Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав является вице-губернатор Приморского края, курирующий вопросы образования, реализации научных, научно-технических и инновационных программ и проектов.

Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав не территории Приморского края" установлено, что на постоянной штатной основе в состав Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав входят ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми, имеющими высшее педагогическое образование и опыт работы с несовершеннолетними не менее трех лет либо высшее юридическое образование. Ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются государственными гражданскими служащими Приморского края.

Вместе с тем пунктом 8 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации, определено, что членами комиссии могут быть руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики, представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица.

Таким образом, исходя из смысла указанных положений, требования к опыту работы с несовершеннолетними предъявляются не к должностным лицам, а к гражданам, являющимся членами комиссий.

Более того, в соответствии со статьей 8 Закона Приморского края от 7 июня 2012 года № 51-КЗ "О государственной гражданской службе Приморского края", устанавливающей квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы, требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, предъявляются лишь для высших и главных должностей гражданской службы.

Однако правовой анализ служебных обязанностей ответственного секретаря комиссии, установленных пунктом 13 постановления Администрации Приморского края "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав", в соответствии с которым ответственный секретарь комиссии осуществляет подготовку материалов для рассмотрения на заседании комиссии, выполняет поручения председателя и заместителя председателя комиссии, отвечает за ведение делопроизводства комиссии и т.д., показал, что

ответственный секретарь комиссии не может замещать высшую или главную группу должностей государственной гражданской службы. Полномочия же инспектора по работе с детьми Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав указанным постановлением Администрации Приморского края вообще не определены.

Кроме того, статьей 13 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" установлено, что на постоянной штатной основе в состав районных, городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав входят ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми (имеющие высшее педагогическое или высшее юридическое образование и опыт работы с несовершеннолетними не менее трех лет либо опыт работы с несовершеннолетними в комиссиях не менее пяти лет).

При этом установлено, что ответственные секретари и инспекторы по работе с детьми являются муниципальными служащими, работают на постоянной штатной основе и освобождены от других обязанностей и замещают должность муниципальной службы не ниже главного специалиста 1 разряда, инспекторы по работе с детьми - не ниже ведущего специалиста 1 разряда.

Вместе с тем в соответствии с Законом Приморского края от 4 июня 2007 года № 83-КЗ "О Реестре должностей муниципальной службы в Приморском крае" должности главного специалиста 1 разряда и ведущего специалиста 1 разряда отнесены к ведущей группе должностей, а в соответствии со статьей 6 Закона Приморского края от 4 июня 2007 года № 82-КЗ "О муниципальной службе в Приморском крае" требования к стажу муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки не предъявляются.

В связи с изложенным, полагаем необходимым исключить из части 3 статьи 5 и части 3 статьи 13 Закона Приморского края положения, устанавливающие требования, предъявляемые к стажу государственной гражданской службы и муниципальной службы для ответственных секретарей комиссий и инспекторов по работе с детьми, а также исключить из части 5 статьи 13 вышеуказанного Закона Приморского края положения, устанавливающие перечень должностей муниципальной службы, которые вправе замещать ответственные секретари и инспекторы по работе с детьми.

Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" детально определены полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в зависимости от их вида.

К полномочиям Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав отнесены координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории Приморского края, контроль за деятельностью районных, городских комиссий по делам

несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края, оказание методической помощи, обобщение и распространение опыта работы районных, городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края, принятие участия в разработке государственных программ Приморского края, предусматривающих мероприятия по защите прав и законных интересов несовершеннолетних и т.д.

К полномочиям районных, городских, районных в городе, поселковых комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края помимо координационной деятельности отнесена еще и административно-юрисдикционная деятельность (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Законом Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ "Об административных правонарушениях в Приморском крае"; рассматривают жалобы и заявления несовершеннолетних, родителей и иных законных представителей и других лиц, связанные с нарушением или ограничением прав и законных интересов несовершеннолетних; подготавливают совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы, представляемые в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным федеральным законодательством; обращаются в суд за защитой прав и законных интересов несовершеннолетних в соответствии с федеральным законодательством и т.д.).

В целом можно констатировать, что круг полномочий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, установленный вышеназванным Законом Приморского края, соответствует положениям федерального законодательства в данной области.

Федеральным законом от 27 июня 2018 года № 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", направленным на реализацию отдельных положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761, введены нормы, закрепляющие право комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав принимать решения в отношении отдельных категорий детей, а также родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в случаях совершения ими в присутствии несовершеннолетних антиобщественных действий либо совершения иных деяний, оказывающих отрицательное влияние на поведение несовершеннолетнего, а также приведены в соответствие с Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации" полномочия комиссий по рассмотрению вопросов, связанных с

обучением несовершеннолетних (комиссии рассматривают вопросы, связанные с отчислением несовершеннолетних обучающихся из организаций, осуществляющих образовательную деятельность), закреплено право за комиссиями по оказанию помощи в бытовом устройстве несовершеннолетних (оказание помощи по трудоустройству с согласия несовершеннолетних).

Соответствующие изменения внесены в Закон Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" Законом Приморского края от 8 октября 2018 года № 347-КЗ "О внесении изменений в Закон Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края.

В суде ни Закон Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края", ни отдельные его положения не обжаловались.

2.Практика применения Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края"

В ходе мониторинга правоприменения проведен анализ правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края". При этом обобщена информация, полученная от органов исполнительной власти Приморского края, непосредственно реализующих государственные полномочия в данной сфере, а также информация прокуратуры Приморского края о состоянии законности в сфере деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края. Также проанализирована информация, предоставленная органами местного самоуправления.

Согласно представленной Администрацией Приморского края информации деятельность Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края", постановлением администрации Приморского края от 24 июня 2016 года № 276-па "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав".

На территории Приморского края созданы 34 комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных районах, городских округах Приморского края и 5 районных комиссий г. в городе Владивостоке. Контроль за деятельностью районных, городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 21 Закона Приморского края "О комиссиях по делам

несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края". Территориальные комиссии подготавливают и направляют в краевую комиссию два раза в год до 15 июля (за первое полугодие) и до 15 января (за год) отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующих муниципальных образований, содержащие информацию о состоянии работы по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, о выявленных нарушениях прав и законных интересов несовершеннолетних на территории данных муниципальных образований, а также о принятых мерах по устранению причин и условий, способствующих этому, восстановлению нарушенных прав, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Краевая межведомственная комиссия осуществляет меры по координации деятельности субъектов системы профилактики на территории Приморского края; оказывает районным (городским), районным в городах комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав края организационно-методическую помощь, осуществляет анализ их деятельности и контроль за ними, а также обобщает их опыт работы; принимает участие в разработке правовых актов, целевых и межмуниципальных программ и проектов, направленных на защиту прав и законных интересов, улучшение условий жизни, воспитания, обучения, труда, отдыха, профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и осуществляет в пределах своей компетенции контроль за их реализацией на территории края; рассматривает обращения несовершеннолетних, их родителей или законных представителей и других лиц, связанные с нарушением прав и законных интересов несовершеннолетних; изучает и анализирует состояние проблем, связанных с соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних на территории области, их безнадзорностью и правонарушениями, выявлением и устройством детей, оставшихся без попечения родителей.

Основной формой деятельности, обеспечивающей коллегиальное обсуждение стоящих перед краевой межведомственной комиссией задач и принятие решений по их выполнению, являются заседания комиссии. Так, в 2017 году проведено 6 заседаний краевой комиссии (в 2016 - 5 заседаний, в 2015 - 6), 2 из которых расширенные выездные заседания, 1 заседание в режиме видеоконференции с главами муниципальных образований, на которых рассмотрено 15 вопросов по актуальным проблемам деятельности (в 2016 - 12 вопросов, в 2015 - 18). В 2018 году было проведено 5 заседаний краевой комиссии, на которых рассмотрено 5 вопросов.

В целях повышения уровня межведомственного взаимодействия по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе по раннему выявлению семейного благополучия, краевой комиссией в декабре 2017 года утвержден комплексный план мероприятий по

профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Приморском крае на 2018-2020 годы.

В 2017 году краевой межведомственной комиссией:

- проведено межведомственное совещание в режиме видеоконференции с председателями территориальных комиссий, посвященный росту подростковой преступности;

- разработан дополнительный комплекс мер по сокращению подростковой преступности на территории Приморского края (в муниципалитетах также были разработаны дополнительные меры по снижению подростковой преступности);

- разработан Межведомственный план мероприятий по профилактике и раннему выявлению суицидального поведения несовершеннолетних в Приморском крае;

- организована встреча глав муниципальных образований с председателем краевой межведомственной комиссии.

В целях своевременного принятия скоординированных мер, направленных на предупреждение роста преступности несовершеннолетних и в отношении несовершеннолетних, краевой межведомственной комиссией в 2018 году реализуются следующие мероприятия:

- участие в разработке Закона Приморского края о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- разработка дополнительных мер по профилактике самовольных уходов несовершеннолетних и профилактике преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних;

- проведение межведомственных совещаний с заслушиванием глав и заместителей глав муниципальных образований, имеющих высокий уровень преступности среди несовершеннолетних;

- обучение специалистов, обеспечивающих деятельность муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- организация выездных заседаний и совещаний в муниципальных образованиях края.

Кроме того, краевая межведомственная комиссия наделена полномочиями по принятию решений о допуске к трудовой деятельности с участием несовершеннолетних лиц, имеющих судимость. В 2017 году краевой комиссией было рассмотрено 40 заявлений от лиц, имеющих судимость: в отношении 17 человек было принято решение о допуске к трудовой деятельности с участием несовершеннолетних, в отношении 8 человек – о недопуске, 15 лицам отказано в рассмотрении заявления. За первое полугодие рассмотрено 36 заявлений от ранее судимых лиц: в отношении 19 человек принято решение о допуске к трудовой деятельности с участием несовершеннолетних, в отношении 7 человек - о недопуске, 10 лицам отказано в рассмотрении заявления.

На территориальном уровне взаимодействие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и других органов системы

профилактики осуществляется посредством проведения заседаний и межведомственных рейдов по предупреждению беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, бродяжничеств и рецидивной преступности.

Территориальными комиссиями в 2017 году проведено 1069 заседаний (в 2016 году - 1047, в 2015 году - 1073). В 2017 году территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав проводилась индивидуальная профилактическая работа в отношении 3035 несовершеннолетних (в 2016 году - 2764, в 2015 году - 2931), было рассмотрено 5049 протоколов в отношении родителей (законных представителей) несовершеннолетних и иных взрослых лиц (в 2016 году - 3438, в 2015 году – 3555). По статье 5.35 КоАП РФ (неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних) вынесено 4159 постановлений (в 2016 году -3477, в 2015 году - 3236).

Координация межведомственного взаимодействия в сфере организации индивидуальной профилактической работы осуществляется территориальными комиссиями через формирование системы учета несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении. Одним из приоритетных направлений в работе территориальных комиссий является проведение работы по раннему выявлению семейного неблагополучия, принятие индивидуальных профилактических мер в отношении родителей, которые не исполняют своих обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению детей, оказание им помощи.

В соответствии с постановлениями территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется постановка на учет и снятие семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, с профилактического учета, на заседаниях территориальных комиссий рассматриваются вопросы ненадлежащего исполнения родителями своих обязанностей, влекущие безнадзорность несовершеннолетних или совершение ими правонарушений. При постановке на учет несовершеннолетних (семей) в территориальных комиссиях на основании предложений от органов и учреждений системы профилактики соответствующего муниципального района разрабатываются индивидуальные планы реабилитации несовершеннолетних (комплексные планы реабилитации семей).

Территориальными отделами департамента труда и социального развития Приморского края ведется электронная база семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, на особом контроле находятся семьи из групп риска. На 1 июля 2018 года на учете состояло 1166 семей в социально опасном положении, имеющих 24551 ребенка, из них 2 семьи, в которых выявлено жестокое обращение с детьми.

В профилактической работе с семьями и несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, территориальные отделы департамента труда и социального развития Приморского края и подведомственные учреждения социального обслуживания осуществляют межведомственное взаимодействие с территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, отделами опеки и попечительства, органами и учреждениями системы здравоохранения, образования, внутренних дел; в ряде территорий - с органами и учреждениями службы исполнения наказаний.

В настоящее время в Приморском крае реализуются следующие государственные программы (подпрограммы), содержащие мероприятия, направленные на профилактику безнадзорности и преступности несовершеннолетних:

- подпрограмма "Комплексные меры профилактики правонарушений, экстремизма и терроризма, незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в Приморском крае" на 2015 – 2021 годы" государственной программы Приморского края "Безопасный край" на 2015-2021 годы;

- подпрограмма "Социальная поддержка семей и детей в Приморском крае" государственной программы Приморского края "Социальная поддержка населения Приморского края на 2013-2021 годы";

- подпрограмма "Мероприятия в сфере занятости населения" государственной программы Приморского края "Содействие занятости населения Приморского края на 2013-2020 годы";

- подпрограмма "Развитие системы дополнительного образования, отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков Приморского края" государственной программы Приморского края "Развитие образования Приморского края" на 2013-2021 годы.

В целях эффективной координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в крае на заседании краевой межведомственной комиссии были приняты и в настоящее время действуют "Порядок межведомственного взаимодействия в Приморском крае субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению, размещению и оказанию помощи несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении", "Примерный порядок межведомственного взаимодействия при возникновении чрезвычайного происшествия с несовершеннолетними".

В 2018 году по инициативе уполномоченного при Губернаторе Приморского края по правам ребенка создана рабочая группа для разработки Закона Приморского края о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, принятие которого позволит обеспечить единый подход к решению проблем профилактики правонарушений, выявления и устранения причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям в подростковой среде.

Между тем, по мнению Администрации Приморского края, в сфере реализации Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" существует ряд проблем.

Так, согласно части 3 статьи 5 названного Закона Приморского края и пункту 3 постановления Администрации Приморского края "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав" на постоянной основе в состав краевой комиссии входят ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми. Вместе с тем за все время существования краевой комиссии ее деятельность обеспечивает 1 специалист (ответственный секретарь).

Кроме того, существует несогласованность в указанном Законе Приморского края и постановлении Администрации Приморского края "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав". В данных нормативных правовых актах не уточняется, какие должности должны замещать ответственный секретарь краевой межведомственной комиссии и инспектор по работе с детьми. В настоящее время ответственный секретарь краевой межведомственной комиссии замещает должность специалиста-эксперта отдела служебной корреспонденции административного департамента Администрации Приморского края.

Вместе с тем, в части 5 статьи 13 Закона Приморского края установлено, что ответственные секретари районных, городских, районных в городе комиссий замещают должность муниципальной службы не ниже главного специалиста 1 разряда, инспекторы по работе с детьми - не ниже ведущего специалиста 1 разряда. Таким образом, ответственный секретарь краевой комиссии занимает более низкую должность и получает меньшее денежное содержание, чем специалисты территориальных комиссий.

В связи с этим Администрация Приморского края полагает необходимым внести изменения в Закон Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" соответствующие изменения о создании отдела (аппарата) по обеспечению деятельности краевой межведомственной комиссии, что соответствует пункту 2 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995.

Для сравнения: в пяти регионах Российской Федерации (Саратовская, Курская области) для обеспечения деятельности комиссии субъекта аппарат комиссии создан в статусе самостоятельного органа исполнительной власти. В 22 регионах Российской Федерации (Хабаровский край, Иркутская, Калининградская, Московская, Ярославская области и др.) для обеспечения деятельности комиссии субъекта аппарат комиссии создан в качестве структурного подразделения высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Между тем согласно пункту 2 указанного Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут создавать отделы или другие структурные подразделения в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Исходя из смысла указанной нормы, отдел или другие структурные подразделения по обеспечению деятельности комиссии могут быть созданы в составе органов исполнительной власти Приморского края непосредственно Администрацией Приморского края.

Таким образом, указанные Администрацией Приморского края проблемы не связаны с правовыми недостатками Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края".

По информации Прокуратуры Приморского края, несмотря на положительную тенденцию к уменьшению числа преступлений, совершенных на территории края несовершеннолетними, их общее количество по итогам 6 месяцев 2018 года по-прежнему осталось значительным.

Высокий уровень подростковой преступности в немалой степени, по мнению Прокуратуры Приморского края, обусловлен недостатками в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и правоохранительного блока.

Так, Прокуратура Приморского края указала, что в нарушение статьи 4 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", пункта 6 статьи 13 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" не во всех комиссиях обеспечено участие представителей уполномоченных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Приморская краевая межведомственная комиссия сформирована без учета положений пункта 8 постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995 "Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав" и статьи 5 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края".

В частности, в состав комиссии не включены руководители (либо их заместители) ряда основных органов и учреждений системы профилактики (УМВД России по Приморскому краю, ГУФСИН России по Приморскому краю, Приморского ЛУВДТ, департамента культуры Приморского края, департамента физической культуры и спорта Приморского края).

Прокуратурой Михайловского района установлено, что ряд должностных лиц, включенных в состав комиссии по Михайловскому

муниципальному району, с марта 2018 года участие в деятельности комиссии не принимали, в деятельности комиссии фактически участвуют другие лица, не включенные в состав комиссии.

Аналогичные факты выявлены в деятельности комиссий Ханкайского, Чугуевского и других муниципальных районов.

Кроме того, Прокуратурой Приморского края вскрыты многочисленные факты ненадлежащего нормативно-правового регулирования деятельности комиссий, факты ненадлежащего исполнения координирующей функции и отсутствия контроля за исполнением постановлений комиссий, многочисленные нарушения требований пункта 5 части 2 статьи 11 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" при реализации территориальными комиссиями полномочий по осуществлению индивидуально-профилактической работы с несовершеннолетними, факты ненадлежащего взаимодействия органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В частности, установлены случаи, когда при наличии достаточных данных о том, что в отношении несовершеннолетних, поступивших в медицинские учреждения, совершены противоправные действия, в том числе против их половой неприкосновенности, соответствующая информация в правоохранительные органы не направляется.

Между тем выявленные прокуратурой Приморского края нарушения в деятельности комиссий не связаны с правовыми недостатками Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края".

Органами местного самоуправления выделен ряд проблем в деятельности комиссий: недостаточность финансирования по обеспечению деятельности комиссий, а также трудности в подборе кадрового состава комиссий, поскольку в соответствии с действующим Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" к кандидатам на замещение должностей ответственного секретаря комиссии и инспектора по работе с детьми предъявляются определенные квалификационные требования, которые включают опыт работы с несовершеннолетними не менее трех лет либо опыт работы с несовершеннолетними в комиссиях не менее пяти лет (указанные требования создают трудности при подборе кандидатов на замещение вакантных должностей ответственного секретаря и инспектора по работе с детьми).

Кроме того, ряд муниципальных образований предложил рассмотреть вопрос о внесении дополнений в пункт 3 статьи 13 вышеназванного Закона Приморского края и предусмотреть возможность работы в комиссиях специалистов, имеющих высшее образование в области государственного и муниципального управления или менеджмента или другое высшее

образование, позволяющее работать в данной сфере, например, по специальности "Психология".

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Анализ норм Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" в их взаимосвязи с положениями федерального законодательства показывает, что объем и границы нормативного регулирования вопросов, связанных с деятельностью комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, предоставленные федеральным законодателем региональным органам власти, в Законе Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" не изменяются.

Вместе с тем в целях совершенствования правового регулирования полагаем необходимым исключить из части 3 статьи 5 и части 3 статьи 13 вышеназванного Закона Приморского края положения, устанавливающие требования, предъявляемые к стажу государственной гражданской службы и муниципальной службы для ответственных секретарей комиссий и инспекторов по работе с детьми, а также исключить из части 5 статьи 13 Закона Приморского края положения, устанавливающие перечень должностей муниципальной службы, которые вправе замещать ответственные секретари и инспекторы по работе с детьми.

Кроме того, полагаем необходимым признать утратившим силу постановление Губернатора Приморского края от 11 сентября 1996 года № 495 "О комиссии по делам несовершеннолетних при Администрации Приморского края".