



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений и дополнений в  
Закон Пермского края "Об административных правонарушениях в  
Пермском крае"

31.10.2017

№ 166-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Комоедова В.П. от 03.10.2017 № 2491-17/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края прокурором Пермского края Антиповым В.И. (письмо от 29.09.2017 № 22-11-10-2017).

Законопроект предусматривает следующие изменения и дополнения в Закон Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК):

включение лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в число субъектов административной ответственности, которая предусмотрена статьей 7.3 за неисполнение установленных законом Пермского края мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию;

установление административной ответственности за неисполнение либо создание препятствий для исполнения постановлений комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссия по делам несовершеннолетних);

закрепление полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими статьями, за уполномоченными членами комиссий по делам несовершеннолетних;

установление подведомственности дел об административных правонарушениях мировым судьям и комиссиям по делам несовершеннолетних.

Оценивая **актуальность** предлагаемых изменений законодательства, необходимо отметить следующее.

1. Статьей 14.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» установлены полномочия субъектов РФ по правовому регулированию в сфере реализации

мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей. В частности установлено, что законами субъектов РФ за несоблюдение установленных законодательством субъекта РФ требований к обеспечению родителями (лицами, их заменяющими), *лицами, осуществляющими мероприятия с участием детей*<sup>1</sup>, а также юридическими лицами или гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и предупреждению причинения им вреда **может устанавливаться административная ответственность**.

На уровне законодательства Пермского края в рамках установленных федеральным законодательством полномочий:

- Законом Пермского края от 31.10.2011 № 844-ПК «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию» установлены соответствующие меры, в том числе **запрещено**:

1) нахождение детей, не достигших возраста 18 лет, в местах, нахождение в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию;

2) нахождение детей, не достигших возраста 16 лет, в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (иных законных представителей) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

Указанным Законом установлена обязанность, в частности *лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей*, принимать меры по недопущению нахождения детей в общественных местах в ночное время без сопровождения родителей (иных законных представителей) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в местах, нахождение в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию. Лица, виновные в нарушении установленных требований, несут административную ответственность в соответствии с законодательством Пермского края.

- В частях 1 и 2 статьи 7.3 Закона № 460-ПК установлена административная ответственность за допущение нахождения детей в возрасте до 18 лет в местах, нахождение в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, а также допущение нахождения детей, не достигших возраста 16 лет, в общественных местах в пределах территории Пермского края в ночное время без сопровождения родителей (иных законных представителей) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

В круг субъектов правонарушения входят: должностные лица, граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридические лица.

---

<sup>1</sup> Лица, осуществляющие мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию детей, содействию их социальной адаптации, социальной реабилитации и подобные мероприятия с участием детей

Законопроектом предлагается предусмотреть **административную ответственность граждан** за совершение данного правонарушения, при этом устанавливается, что административную ответственность несут граждане, не являющиеся должностными лицами и осуществляющие мероприятия с участием детей.

Размер штрафа, налагаемого на граждан за данное правонарушение, законопроектом предлагается установить в размере *от 1 000 до 2 000 рублей*, за повторное правонарушение (совершенное лицом, подвергнутым наказанию за аналогичное правонарушение, повторно в течение года) – *от 2 000 до 3 000 рублей*.

*Относительно предлагаемого изменения Закона № 460-ПК следует отметить, что во многих субъектах РФ законом об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность граждан за неисполнение установленных мер по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию детей (Санкт-Петербург, республики Алтай, Башкортостан, Ингушетия, Татарстан, Тыва, Хакасия, Ставропольский край и ряд областей: Вологодская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Курганская, Курская, Московская и др.).*

2. Предлагается дополнить главу VII Закона № 460-ПК новой статьей 7.7. «*Неисполнение постановлений комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав*», в которой предусмотреть административную ответственность за неисполнение либо создание препятствий для исполнения постановлений комиссии по делам несовершеннолетних, за исключением постановлений, вынесенных в связи с реализацией полномочий в сфере административного преследования.

Административное наказание за указанное правонарушение предлагается установить в виде административного штрафа, налагаемого на должностных лиц в размере *от 500 до 1 000 рублей*, на юридических лиц – *от 1 000 до 3 000 рублей*.

Составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.7, предлагается отнести к компетенции комиссий по делам несовершеннолетних, а рассмотрение дел об административных правонарушениях по данной статье включить в полномочия мировых судей.

Оценивая **актуальность** законопроекта в этой части, необходимо отметить следующее.

- В соответствии с федеральным законодательством Законом Пермской области от 05.09.2005 № 2441-539 «*О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав*» (далее – Закон № 2441-539) установлено, что комиссии по делам несовершеннолетних являются постоянно действующими коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечивающими координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики, направленной на предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних,

выявление и устранение причин и условий, способствующих этому, обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Систему комиссий по делам несовершеннолетних в Пермском крае составляют: комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Пермского края и комиссии по делам несовершеннолетних, образуемые органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Пермского края, на основании переданных законом Пермского края органам местного самоуправления государственных полномочий.

- В статье 10 Закона № N 2441-539 установлено, что комиссия по делам несовершеннолетних принимает решения (за исключением решений, указанных в пункте 10 части 2 статьи 8 указанного Закона), **оформляемые в форме постановлений**.

Постановления, принятые комиссией, **обязательны для исполнения** органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Органы и учреждения системы профилактики обязаны сообщить комиссии о мерах, принятых по исполнению постановления, в указанный в нем срок. Неисполнение постановлений районной (городской) комиссии влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

- Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) административная ответственность за неисполнение постановлений комиссий по делам несовершеннолетних **не предусмотрена**. Вместе с тем в силу пункта 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов РФ отнесено установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности **за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации**, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Таким образом, на региональном уровне предлагается ввести административную ответственность за нарушение положений Закона № 2441-539 в части обязательности исполнения постановлений комиссии по делам несовершеннолетних.

*Отметим, что административная ответственность за неисполнение либо создание препятствий для исполнения постановлений (представлений) комиссии по делам несовершеннолетних установлены законами об административных правонарушениях города Москвы, Кабардино-Балкарской Республики, Удмуртской Республики, республик Саха (Якутия) и Хакасия, Оренбургской и Сахалинской областей, а также Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Законом Республики Тыва установлена административная ответственность за воспрепятствование законной деятельности членов комиссий по делам несовершеннолетних, в том числе отказ в допуске в проверяемые по*

*решению комиссии помещения юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также иные учреждения, подлежащие проверке.*

3. Законопроектом предлагается дополнить главу XII Закона № 460-ПК новыми статьями 12.2, 12.3, определяющими подведомственность дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена Законом № 460-ПК, мировым судьям и комиссиям по делам несовершеннолетних.

*Согласно статье 12.1 Закона № 460-ПК дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанным Законом, рассматриваются в пределах полномочий, установленных указанным Законом:*

- 1) мировыми судьями;*
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних;*
- 3) исполнительными органами государственной власти Пермского края, подведомственными им учреждениями;*
- 4) административными комиссиями, создаваемыми в соответствии с законом Пермского края.*

Законопроектом к полномочиям **мировых судей** предлагается отнести рассмотрение дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена отдельными статьями Закона № 460-ПК, а именно следующими статьями (всего 18 статей):

ст. 2.1. «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

ст.3.1. «Нарушение порядка распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Пермского края, и использования указанного имущества»;

статьи главы VII «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»;

статьи главы IX «Правонарушения в области торговли, оказания услуг, предпринимательской деятельности»;

статьи главы XI «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти».

Следует отметить, что в настоящее время дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями, фактически рассматриваются мировыми судьями, поскольку они не отнесены к подведомственности уполномоченных органов исполнительной власти Пермского края либо созданных на местном уровне административных комиссий.

К полномочиям **комиссий по делам несовершеннолетних** муниципальных образований законопроектом предлагается отнести рассмотрение дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена Законом № 460-ПК, **совершенных несовершеннолетними**. Отметим, что соответствующая компетенция комиссий по делам несовершеннолетних установлена статьей 23.2 КоАП РФ.

4. Предлагается скорректировать положения статьи 12.4 Закона № 460-ПК:

предусмотреть право уполномоченных членов комиссий по делам несовершеннолетних составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.3. «Неисполнение установленных законом Пермского края мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию» и 7.7. «Неисполнение постановлений комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав»;

соответственно исключить статью 7.3 из перечня статей, по которым должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях.

На наш взгляд, в рассматриваемом законопроекте нуждаются в доработке следующие **проблемные моменты**.

1. Законопроектом предлагается в статье 7.7 Закона № 460-ПК установить административную ответственность за неисполнение либо создание препятствий для исполнения **постановлений** комиссии по делам несовершеннолетних, за исключением постановлений, вынесенных в связи с реализацией полномочий в сфере административного преследования.

Между тем Законом № 2441-539 также установлена обязанность должностных лиц по рассмотрению **представлений**, внесенных районной (городской) комиссией по делам несовершеннолетних, и принятию мер по устранению нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних.

Так, в соответствии со статьей 21 Закона № 2441-539 районная (городская) комиссия в целях устранения причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности несовершеннолетних, совершению ими правонарушений и антиобщественных действий, а также в целях устранения нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних, выявленных при рассмотрении материалов, вносит в государственные органы, органы местного самоуправления и организации, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, **соответствующее представление о принятии мер**. Должностные лица соответствующих органов и организаций в течение месяца со дня получения представления районной (городской) комиссии **обязаны** рассмотреть его и сообщить соответствующей комиссии, внесшей представление, о мерах, принятых по устранению нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних. **Непринятие мер влечет за собой ответственность**, установленную законодательством Российской Федерации.

На основании вышеизложенного считаем целесообразным предусмотреть административную ответственность должностных лиц **за невыполнение в установленный срок представления районной (городской) комиссии по делам несовершеннолетних** о принятии мер по устранению нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних.

По нашему мнению, предлагаемая формулировка диспозиции статьи 7.7 также нуждается в уточнении в части исключения из сферы ее действия

постановлений, вынесенных в связи с реализацией полномочий **в сфере административного преследования**.

В КоАП РФ термин «административное преследование» употребляется лишь в нормах, регулирующих оказание международной правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Кроме того, согласно статьям 12, 13 Закона № 2441-539 к несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям несовершеннолетних районные (городские) комиссии по делам несовершеннолетних могут применять меры воздействия, не связанные с административным наказанием (например, направить несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение, обратиться в суд с заявлением об ограничении или о лишении родительских прав и т.д.). Соответствующие постановления комиссий по делам несовершеннолетних о применении мер воздействия, на наш взгляд, также должны быть исключены из сферы действия статьи 7.7.

2. Законопроектом в новой статье 12.2 Закона № 460-ПК конкретизируются полномочия мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Отметим, что к подведомственности мировых судей целесообразно также отнести дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.7. «Неисполнение решения антитеррористической комиссии в Пермском крае» (введена Законом Пермского края от 04.10.2017 № 134-ПК).

К полномочиям мировых судей законопроектом не отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях на транспорте, предусмотренных статьями 8.1 и 8.2 Закона № 460-ПК. Однако следует иметь в виду, что в силу части 3 статьи 12.2 Министерство транспорта Пермского края вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями, **только в пределах своей компетенции**, то есть в отношении пассажирских перевозок автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом **(пригородное и межмуниципальное сообщение)**. При этом создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения **в границах муниципальных образований** относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

В связи с этим полагаем целесообразным рассмотреть вопрос об отнесении к подведомственности мировых судей либо административных комиссий дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена следующими статьями:

ст. 8.1. «Нарушение правил пользования городским пассажирским транспортом общего пользования и автомобильным транспортом общего пользования пригородного сообщения» *(в части нарушения правил пользования городским пассажирским транспортом общего пользования)*;

ст. 8.2. «Нарушение правил (порядка) организации транспортного обслуживания населения» *(в части нарушений при перевозках наземным городским электрическим транспортом общего пользования, автобусами городского сообщения и маршрутными микроавтобусами, автомобильным транспортом на поселенческих маршрутах регулярных перевозок)*.

В целом считаем, что принятие проекта закона Пермского края **актуально** и повлечет **благоприятные социальные последствия**. Введение административной ответственности граждан, осуществляющих мероприятия с участием детей, за неисполнение установленных законодательством мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей и их развитию, а также должностных и юридических лиц за неисполнение постановлений комиссий по делам несовершеннолетних позволит повысить эффективность реализации законодательства в области защиты прав детей, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная