



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края
«О профилактике правонарушений в Пермском крае»

(внесен прокурором Пермского края)

01.08.2019

№ 189-ЗКЛ

Представленным проектом закона предлагается признать утратившим силу Закон Пермского края от 09.11.2016 № 11-ПК «О профилактике правонарушений в Пермском крае» и принять новый закон Пермского края в сфере профилактики правонарушений, определяющий основные цели профилактики правонарушений в Пермском крае, виды и меры профилактики правонарушений, ответственность за его неисполнение.

Рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края (далее – Законодательное Собрание) согласно статьям 3, 11 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 182-ФЗ).

По проекту закона имеются следующие замечания и предложения.

1. Статьей 1 проекта закона предлагается раскрыть предмет регулирования данного закона, который будет определять принципы и основные направления деятельности органов и учреждений системы профилактики правонарушений. Однако статья 2 проекта закона устанавливает основные цели профилактики правонарушений, а глава 4 определяет только вопросы реализации основных направлений профилактики правонарушений (то есть, принимаемые меры), а не сами направления. Кроме того, указанная редакция части 1 статьи 1 проекта закона не учитывает содержание глав 2 и 3, предлагающих установить полномочия органов государственной власти Пермского края в указанной сфере, участие государственных (муниципальных) учреждений, иных организаций и общественных объединений в профилактике правонарушений, их взаимодействие и координацию деятельности по профилактике, виды и меры профилактики правонарушений.

В связи с изложенным предлагаем часть 1 статьи 1 проекта закона изложить в следующей редакции:

«1. Настоящий Закон регулирует правоотношения в сфере профилактики правонарушений, определяет основные цели профилактики правонарушений в Пермском крае, полномочия органов государственной власти Пермского края

в сфере профилактики правонарушений, устанавливает виды профилактики правонарушений, формы профилактического воздействия, меры принимаемые органами государственной власти Пермского края и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, основы их взаимодействия и осуществление координации их деятельности в сфере профилактики правонарушений.»

Частью 3 статьи 1 проекта закона предлагается установить, что действие настоящего закона не распространяется на правоотношения, связанные с применением специальных мер профилактики правонарушений, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации правоохранительными органами, указанными в части 3 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ. Однако в предложенной редакции данного положения законопроекта учтены не все специальные меры профилактики правонарушений уголовно-исполнительного характера, установленные в пункте 9 части 2 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ, в связи с чем следует часть 3 статьи 1 проекта закона привести в соответствие с указанными нормами Федерального закона.

2. В статье 2 проекта закона цели профилактики правонарушений, указанные в пункте 2 и 3 фактически дублируют друг друга, кроме того, цель, предусмотренная пунктом 8, а именно минимизация преступности и последствий ее влияния на социальную, экономическую, политическую обстановку, не согласуется с формулировкой цели, такой как недопущение (то есть запрещение, препятствование) совершения правонарушений, предлагаемой к установлению в пункте 2 данной статьи проекта закона. В связи с этим предлагаем пункт 2 статьи 2 проекта закона исключить и соответственно изменить нумерацию последующих пунктов статьи 2 проекта закона.

Для единообразного применения терминов и понятий, используемых в проекте закона, и с целью приведения их в соответствие с терминологией, используемой в Федеральном законе № 182-ФЗ (пункт 7 части 2 статьи 6, часть 2 статьи 15), предлагаем в пункте 7 статьи 2 проекта закона слова «способных стать жертвой правонарушения» заменить словами «подверженных риску стать пострадавшими от правонарушения», в пункте 5 статьи 8 проекта закона слова «способные стать жертвами правонарушений» заменить словами «подверженных риску стать таковыми».

3. Статью 4 проекта закона, включенную проектом закона структурно в главу 1 «Общие положения» в соответствии со статьей 17 Федерального закона № 182-ФЗ предлагаем включить в главу 3 проекта закона и считать ее статьей 16, а наименование главы 3 проекта закона изложить в следующей редакции: «Глава 3. Формы профилактического воздействия, виды и меры профилактики правонарушений», при этом соответственно изменив нумерацию статей проекта закона.

4. Часть 1 статьи 6 проекта закона, на наш взгляд, не несет никакой правовой нагрузки, так как регулирование любого вида правоотношений на территории Пермского края осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

В связи с этим предлагаем часть 1 статьи 6 проекта закона изложить в следующей редакции:

«1. Финансовое обеспечение деятельности по профилактике правонарушений производится за счет средств бюджета Пермского края и иных не запрещенных законом источников.».

Кроме того, часть 2 статьи 6 противоречит пункту «б» статьи 19, пункту «в» статьи 20 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края» (далее – Закон Пермского края № 8-ПК), поскольку перечисленные в статье льготы согласно предусмотренному порядку могут вводиться только законом, и установление льгот по платежам в краевой бюджет отнесено к компетенции Законодательного Собрания.

На основании изложенного предлагаем указанное положение проекта закона либо доработать, либо исключить.

5. В целях приведения терминов, используемых в проекте закона, в соответствие со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс), предлагаем в абзаце первом статьи 7 проекта закона и далее по всему тексту слова «краевые государственные программы» заменить словами «государственные программы Пермского края» в соответствующих падежах.

6. Считаем, что статья 8 проекта закона, предлагающая установить перечень объектов профилактики правонарушений, структурно не вписывается в главу 2 проекта закона, а название главы 2 проекта закона не соответствует ее содержанию. Поскольку в главе 2 предусматриваются полномочия органов государственной власти Пермского края, губернатора Пермского края, отдельные функции в сфере профилактики правонарушений, осуществляемые государственными и муниципальными учреждениями, взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и координация их деятельности в данной сфере, предлагаем доработать проект закона в указанной части.

Пункт 3 статьи 9 проекта закона следует привести в соответствие со статьей 21 Закона Пермского края № 8-ПК, устанавливающей контрольные полномочия Законодательного Собрания, исключив слова «соблюдением и».

7. Согласно статье 9 Закона Пермского края от 07.09.2007 № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» (далее – Закон Пермского края № 107-ПК) губернатор Пермского края издает указы и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме указов губернатора Пермского края. В связи с этим в пункте 1 статьи 10 проекта закона слова «в пределах своей компетенции» следует заменить словом «нормативных».

Поскольку статьей 15 проекта закона предлагается установить, что комиссия по профилактике правонарушений в Пермском крае, положение и ее состав утверждаются губернатором Пермского края, указанное полномочие также следует включить в статью 10 проекта закона, дополнив ее пунктом 2 следующего содержания:

«2) создает орган, координирующий деятельность в сфере профилактики правонарушений;».

8. Часть 1 статьи 11 проекта закона предлагаем дополнить полномочиями Правительства Пермского края в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Федерального закона № 182-ФЗ и включить полномочие по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в полномочия Правительства Пермского края. С этой целью предлагаем часть 1 статьи 11 законопроекта дополнить пунктами 1, 2 следующего содержания:

«1) принятие нормативных правовых актов, направленных на профилактику правонарушений и обеспечение их исполнения;

2) разработка и принятие мер по реализации государственной политики Пермского края в сфере профилактики правонарушений;», при этом соответственно изменив нумерацию последующих пунктов части 1 статьи 11 проекта закона.

Кроме того пункт 2 части 1 статьи 11 проекта в части установления полномочия Правительства Пермского края по координации деятельности всех субъектов профилактики правонарушений, дублирует полномочия комиссии по профилактике правонарушений, предусматриваемые в статье 15 проекта закона. С целью исключения дублирования в указанной сфере предлагаем в пункте 2 части 1 статьи 11 проекта слова «и координация их деятельности с федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края, органами и иными лицами» исключить.

Пункт 5 части 1 статьи 11 проекта закона не соответствует части 2 статьи 13 Федерального закона № 182-ФЗ, поскольку лица, участвующие в профилактике правонарушений, реализуют свое участие только в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 1, 7-10 части 1 статьи 17 Федерального закона № 182-ФЗ. С целью устранения указанного несоответствия предлагаем в пункте 5 части 1 статьи 11 проекта закона слова «к деятельности по профилактике правонарушений;» заменить словами «к участию в деятельности по профилактике правонарушений в соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;».

Пунктом 10 части 1 статьи 11 проекта закона предлагается необоснованно расширить компетенцию Правительства Пермского края по организации профилактической деятельности организаций всех форм собственности, осуществляющих образовательную, медицинскую и др. деятельность. Предлагаем доработать указанный пункт в части установления полномочия только в отношении государственных организаций, учредителями которых являются исполнительные органы государственной власти Пермского края.

В соответствии с частью 5 статьи 15 Устава Пермского края и частью 2 статьи 1 Закона Пермского края № 107-ПК исполнительная власть Пермского края осуществляется системой исполнительных органов государственной власти Пермского края во главе с Правительством Пермского края, являющимся высшим исполнительным органом государственной власти

Пермского края. Таким образом, предусмотренная частью 2 статьи 11 проекта закона возможность передачи Правительством Пермского края осуществления отдельных полномочий иным исполнительным органам государственной власти Пермского края, по сути, является разграничением принадлежащих Правительству Пермского края полномочий между исполнительными органами. В связи с этим часть 2 статьи 11 из проекта закона предлагаем исключить.

9. Часть 1 статьи 12 проекта закона не относится к предмету правового регулирования настоящего проекта закона, в связи с чем предлагаем ее исключить, а части 2-6 считать частями 1-5 соответственно. Кроме того, для единообразного применения формулировок в статье 12 проекта закона предлагаем в первых абзацах частей 3-6 слова «осуществляют профилактику» заменить словами «участвуют в профилактике».

Поскольку понятие «лица, ведущие скитальческий образ жизни» (пункт 3 части 3 статьи 12 законопроекта) отсутствует в Федеральном законе № 182-ФЗ, а также в иных федеральных законах, устанавливающих меры социальной поддержки, предлагаем в проекте закона либо уточнить данное понятие в соответствии с употребляемым в федеральном законодательстве, либо исключить его из текста проекта закона.

Пункт 2 части 4 статьи 12 проекта следует уточнить, указав, что понимается под содействием учреждений культуры, досуга, спорта и туризма специализированным учреждениям для лиц, нуждающихся в социальной реабилитации.

10. Пункт 3 части 6 статьи 12 проекта закона следует привести в соответствие абзацу четвертому подпункта 8 пункта 1 статьи 7.1-1 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», изложив его в следующей редакции:

«3) организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест;».

11. В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Федерального закона № 182-ФЗ к лицам, участвующим в профилактике правонарушений, кроме указанных в статье 13 проекта закона, относятся и граждане (их участие также предусмотрено пунктом 9 статьи 2 проекта закона). В связи с этим предлагаем в статье 13 проекта закона:

наименование изложить в следующей редакции «Участие граждан, общественных объединений и иных организаций в профилактике правонарушений»;

в части 1 слова «организации различных форм собственности, общественные объединения, религиозные организации, иные некоммерческие организации, средства массовой информации» заменить словами «Граждане, общественные объединения и иные организации»;

в части 2 слова «Субъектам, указанным в части 1 настоящей статьи, принимающим участие» заменить словами «Лицам, участвующим».

12. В пункте 2 части 1 статьи 14 проекта закона предлагаем дополнить текст после слов «для реализации полномочий» словами «в сфере профилактики правонарушений». В пункте 3 части 1 статьи 14 проекта закона

слова «двусторонними и многосторонними» предлагаем исключить как лишние.

13. Статьей 15 проекта закона предлагается установить, что решения, принимаемые комиссией по профилактике правонарушений, являются обязательными для исполнения органами исполнительной власти края, органами местного самоуправления и организациями, реализующими меры по предупреждению преступлений и иных правонарушений. Предлагаемая редакция противоречит пункту 2 статьи 12 Федерального закона № 182-ФЗ, поскольку органы местного самоуправления наделены полномочием самостоятельно создавать координирующие органы в сфере профилактики правонарушений и статье 11.8 Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон Пермского края № 460-ПК) в части распространения обязательности исполнения решений, принимаемых данной комиссией, в отношении организаций, реализующих меры по предупреждению преступлений и иных правонарушений.

В связи с этим предлагаем в абзаце третьем статьи 15 проекта закона слова «органами местного самоуправления и организациями, реализующими меры по предупреждению преступлений и иных правонарушений» исключить.

14. Для приведения в соответствие со статьей 31 Федерального закона № 182-ФЗ в части информирования о деятельности в сфере профилактики правонарушений и об участии в профилактике правонарушений в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» статью 16 проекта закона следует дополнить положениями, устанавливающими указанный вид информационного обеспечения профилактики правонарушений.

15. Пункт 2 статьи 17 законопроекта в части определения круга лиц, на которых оказывается воспитательное воздействие при проведении индивидуальной профилактики правонарушений, необходимо привести в соответствие с частью 2 статьи 15, частью 2 статьи 24 Федерального закона № 182-ФЗ.

16. Частью 3 статьи 18 законопроекта предлагается осуществлять профилактику правонарушений посредством реализации таких мер, как правовое просвещение, профилактическая беседа, профилактический учет и т.д. Однако данное положение законопроекта противоречит пункту 6 статьи 11, статье 17 Федерального закона № 182-ФЗ, которыми утверждены формы профилактического воздействия и разграничена компетенция в их применении между субъектами профилактики правонарушений. Кроме того, эти формы профилактического воздействия перечислены в статье 4 проекта закона (замечание № 3 настоящего заключения). На основании изложенного часть 3 статьи 18 проекта закона подлежит исключению.

При этом также следует исключить статьи 20, 21, 23 законопроекта, содержащие формы профилактического воздействия, осуществляемые согласно части 2 статьи 17 Федерального закона № 182-ФЗ правоохранительными органами Российской Федерации, соответственно изменив дальнейшую нумерацию статей проекта закона.

Отмечаем также, что статьи 19, 22 проекта закона по своему содержанию не соответствуют определению и способам осуществления правового просвещения, правового информирования и социальной адаптации, установленным в статьях 18, 24 Федерального закона № 182-ФЗ. С целью исключения дублирования федерального законодательства, а также произвольного изложения норм, предусмотренных федеральными законами, предлагаем статьи 19, 22 из проекта закона исключить.

17. Статьей 24 проекта закона предложено обозначить перечень мер, принимаемых помимо предусмотренных частью 2 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ, которые раскрываются последующими статьями проекта, однако, профилактика правонарушений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции не раскрыта в отдельной статье. Поэтому предлагаем дополнить проект закона статьей с аналогичным названием либо пункт 1 части 1 статьи 24 проекта закона исключить.

В пункте 3 части 1 статьи 24 проекта закона предлагаем заменить слова «семейно-бытовых» словом «бытовых», устранив несоответствие мер по профилактике правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений с названием статьи 26 проекта, раскрывающих содержание этих мероприятий.

Пункт 6 части 1 статьи 24 проекта закона противоречит части 3 статьи 1 законопроекта, поскольку предусматривает профилактику деструктивного влияния информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на несовершеннолетних, что не соответствует предмету регулирования законопроекта. Считаем, что осуществление указанной меры в отношении профилактики правонарушений среди несовершеннолетних следует внести в Закон Пермского края от 10.05.2017 № 91-ПК «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Пермском крае». Для устранения этого внутреннего противоречия и соответствия мер, предлагаемых к установлению в статье 27 проекта, следует пункт 6 части 1 статьи 24 проекта закона изложить в следующей редакции:

«б) профилактику правонарушений в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах, на объектах жизнеобеспечения.»

18. Содержание статьи 26 проекта закона не соответствует ее наименованию, с целью устранения данного несоответствия предлагаем в абзаце втором части 1 статьи 26 проекта закона слова «семейно-бытовых» заменить словом «бытовых».

Кроме того, в части 1 статьи 26 проекта закона в мерах, предлагаемых для профилактики правонарушений в сфере бытовых отношений, предусмотрен запрет на создание конфликтных ситуаций в семейно-бытовых отношениях, выраженных в совершении действий, нарушающих спокойствие граждан в месте их проживания, в том числе к члену семьи, в унижении человеческого достоинства, сопровождаемом нецензурной бранью. Однако статьей 7.8 Закона Пермского края № 460-ПК предусмотрен иной состав правонарушения

«Бытовое дебоширство». Предлагаем абзац второй части 1 статьи 26 проекта закона привести в соответствие с указанной нормой закона Пермского края.

19. Ввиду того, что профилактика правонарушений отдельных категорий граждан, социализация и социальная адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы, включена в перечень мер, устанавливаемых в статье 24 проекта, входящей в главу 4 «Вопросы реализации основных направлений профилактики правонарушений», предлагаем исключить название главы 5 из проекта закона, при этом включив статьи 28-30 проекта закона в главу 4 и дополнив соответствующими категориями граждан (лицами без определенного места жительства; лицами, страдающими психическими расстройствами и расстройствами поведения) статью 24 проекта закона.

20. Статьей 30 законопроекта предлагается утвердить перечень мер по профилактике правонарушений среди лиц, страдающих психическими расстройствами и расстройствами поведения. При этом пункты 1-3, 5-9 соответствуют нормам статьи 16 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», устанавливающим государственные гарантии и меры социальной поддержки лицам, страдающим психическими расстройствами. Пункт 4 статьи 30 проекта закона не соответствует абзацу девятому пункта 1 статьи 16 указанного федерального закона.

Таким образом, в статье 30 проекта указанные гарантии и меры социальной поддержки необоснованно предлагается распространить и на лиц с расстройствами поведения. Принятие данных мер как дополнительного добровольно взятого расходного обязательства Пермского края возможно с соблюдением требований статьи 83 Бюджетного кодекса, согласно которой, если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Как следует из финансово-экономического обоснования к законопроекту, реализация проекта закона «О профилактике правонарушений в Пермском крае» не потребует дополнительных расходов бюджета Пермского края.

В связи с изложенным статья 30 проекта закона требует соответствующей доработки с установлением мер, направленных действительно на профилактику правонарушений среди лиц, страдающих психическими расстройствами и расстройствами поведения, а не мер их социальной поддержки.

21. Статьей 31 проекта закона предлагается установить контроль за деятельностью субъектов профилактики, иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений. Считаем, что установление контроля

за лицами, участвующими в профилактике, которые в соответствии со статьей 13 Федерального закона № 182-ФЗ реализуют свои права, а не обязанности, и добровольно участвуют в мероприятиях по охране общественного порядка и других социально значимых мероприятиях, не соответствует указанной статье Федерального закона, поэтому предлагаем часть 3 статьи 31 проекта закона исключить.

22. Статьей 32 проекта закона предлагается предусмотреть ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение норм закона. В связи с тем, что частью 3 статьи 29 Устава Пермского края установлено, что Устав, законы и иные нормативные правовые акты Пермского края обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Пермского края органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами, предлагаем слова «индивидуальные предприниматели» из статьи 32 проекта закона исключить.

Редакционные замечания по тексту проекта закона будут выданы в рабочем порядке.

Заместитель начальника управления

Е.Ю.Токарева