



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменения в статью 12.6
Закона Пермского края "Об административных правонарушениях в
Пермском крае"

27.01.2021

№ 10-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 30.12.2020 № 2623-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края исполняющим обязанности прокурора Пермского края Ильенковым В.Г. (письмо от 29.12.2020 № 22-11-16-2020).

В законопроекте предлагается внести изменение в статью 12.6 Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК), в которой определены должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях. Предлагается **расширить полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции)** по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Законом № 460-ПК, а именно отнести к их компетенции составление протоколов по статье 7.3 *«Неисполнение установленных законом Пермского края мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию»*.

Согласно пояснительной записке проект закона направлен на повышение эффективности применения законодательства, ограничивающего пребывание детей в местах, нахождение в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию.

Оценивая **актуальность** законопроекта, необходимо отметить следующее.

1. Частью 3 статьи 14.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» предусмотрены полномочия субъектов Российской Федерации по установлению региональными законами мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и

нравственному развитию, в частности:

- меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, и в иных местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию;

- меры по недопущению нахождения детей в ночное время в общественных местах, в том числе на улицах, стадионах, в парках, скверах, транспортных средствах общего пользования, на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети «Интернет», а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организациях или пунктах), для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, и в иных общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

В целях реализации установленных федеральным законодательством полномочий в Пермском крае был принят Закон Пермского края от 31.10.2011 № 844-ПК «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию». **Административная ответственность** за нарушение требований указанного Закона предусмотрена в статье 7.3 Закона № 460-ПК, в частности 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** (далее также – вред здоровью и развитию детей);

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 детей¹.

Субъектами данного правонарушения являются граждане (лица, осуществляющие мероприятия с участием детей² и не являющиеся родителями или иными законными представителями несовершеннолетних); должностные и юридические лица; лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

¹ Ночным временем в статье 7.3 признается время с 23.00 до 6.00 местного времени в период с 1 мая по 30 сентября включительно и с 22.00 до 6.00 местного времени в период с 1 октября по 30 апреля включительно.

² 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 (ч.2 ст. 14.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Родители и иные законные представители несовершеннолетних несут административную ответственность за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних на основании статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Также в статье 7.3 предусмотрена ответственность должностных лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за:

невыполнение требований, устанавливаемых органами местного самоуправления **к содержанию, порядку и способу размещения информации о запрете** нахождения детей, не достигших 18 лет, в местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью и развитию детей, и детей, не достигших 16 лет, в общественных местах в ночное время без сопровождения родителей (иных законных представителей) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей;

непринятие мер по уведомлению родителей (иных законных представителей) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, либо **по сообщению в органы внутренних дел** об обнаружении ребенка в общественном месте в ночное время без сопровождения родителей (иных законных представителей) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, либо в местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью и развитию детей.

2. В настоящее время составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.3 Закона № 460-ПК, **вправе уполномоченные члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**, образуемых органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Пермского края.

Как отмечает краевая прокуратура в пояснительной записке к законопроекту, практика привлечения к административной ответственности юридических, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, не обеспечивших на принадлежащих им объектах соблюдение установленных ограничений, **не реализуется**, что во многом связано со сложностью осуществления муниципального контроля.

Нарушения в этой сфере систематически выявляются органами прокуратуры в ходе проверки причин и условий, способствовавших совершению подростками правонарушений и преступлений, преступлений в отношении них, гибели несовершеннолетних. За 2019 год в Пермском крае на улицах, в общественных местах в ночное время подростками совершено 450 преступлений, за 10 месяцев текущего года – свыше 300.

При этом **большинство таких нарушений выявляется сотрудниками органов внутренних дел**, которые уполномочены на составление протоколов в отношении законных представителей за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних по статье 5.35 КоАП РФ.

В 2020 году к административной ответственности по статье 5.35 КоАП РФ привлечено свыше 600 таких лиц.

Число лиц, привлеченных к административной ответственности на основании статьи 7.3 Закона № 460-ПК, по данным комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав составило в 2018 году 39 лиц, в 2019 г. – 45.

В этой связи авторы законопроекта предлагают дополнительно наделить полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.3 Закона № 460-ПК, должностных лиц органов внутренних дел (полиции).

3. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, которые выразились в неисполнении установленных мер по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию детей, **региональными законами об административных правонарушениях возложены на следующих должностных лиц:**

- членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- секретарей и иных членов административных комиссий;
- уполномоченных должностных лиц органов местного самоуправления;
- уполномоченных должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ, которые осуществляют функции в области: обеспечения общественной безопасности, управления образованием, социальной защиты населения, опеки и попечительства над несовершеннолетними, молодежной политики и др.

При этом полномочия должностных лиц **органов внутренних дел (полиции)** по составлению протоколов об административных правонарушениях такого рода (в случае передачи этих полномочий МВД России по соглашению) **предусмотрены в законах ряда субъектов Российской Федерации:** Республика Адыгея, Республика Татарстан, Республика Хакасия, Карачаево-Черкесская Республика; Ставропольский край; Архангельская, Астраханская, Вологодская, Воронежская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Липецкая, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Псковская, Ростовская, Свердловская области; Еврейская автономная область и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

Отметим, что в некоторых регионах (Курская, Липецкая, Мурманская, Нижегородская области, Еврейская АО, Ханты-Мансийский АО - Югра) должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях только **в части несоблюдения обязанности по недопущению нахождения детей в ночное время в общественных местах** без сопровождения.

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.

1. Согласно части 6 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) **в случае, если**

передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий. При этом согласно позиции Минюста России, изложенной в заключении по результатам правовой экспертизы такого соглашения между МВД России и Кабинетом Министров Республики Татарстан, передача указанных полномочий в соответствии с требованиями федерального законодательства **возможна только в случае наделения ими должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.**

Так, согласно абзацу второму пункта 1 статьи 26.8 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» исполнительные органы государственной власти субъекта РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

В 2019 году между МВД России и Правительством Пермского края заключено соглашение о передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных Законом № 460-ПК (далее – Соглашение)³. Согласно указанному Соглашению Правительством Пермского края переданы МВД России полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных двумя статьями Закона № 460-ПК: 7.2 «Нарушение тишины и покоя граждан в ночное время» и 7.6 «Нарушение установленного органами местного самоуправления порядка обеспечения безопасности при организации и проведении культурных и досуговых мероприятий».

Отметим, что с целью заключения Соглашения полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.2 и 7.6 Закона № 460-ПК, **были возложены на должностных лиц исполнительного органа государственной власти Пермского края, уполномоченного в сфере общественной безопасности.**

На основании вышеизложенного отметим целесообразность внесения дополнения в законопроект в части наделения полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.3, должностных лиц уполномоченного органа исполнительной власти Пермского края (для последующей передачи их МВД России).

2. Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта его принятие не потребует дополнительных расходов бюджета Пермского края.

³ Утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.03.2019 № 407-р.

Вместе с тем отметим, что для реализации предложенного прокуратурой изменения Закона № 460-ПК потребуется внесение соответствующего дополнения в заключенное Соглашение, в том числе **возможное увеличение суммы финансового обеспечения** реализации полномочий, переданных МВД России, предоставляемого в виде субвенции федеральному бюджету из бюджета Пермского края.

Полагаем также, что для решения вопроса о целесообразности наделения должностных лиц полиции полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в части статьи 7.3 Закона № 460-ПК необходимо учитывать позицию органов внутренних дел по данному вопросу.

Таким образом, **актуальность** законопроекта обусловлена необходимостью повышения эффективности мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, предусмотренных законодательством Пермского края.

По нашему мнению, принятие предлагаемого закона Пермского края будет иметь **благоприятные социальные последствия** в случае передачи органам внутренних дел (полиции) полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях по статье 7.3 Закона № 460-ПК в установленном порядке, что позволит обеспечить привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц, не соблюдающих требования по ограничению пребывания детей в местах, нахождение в которых может причинить вред их здоровью и развитию, а также в общественных местах в ночное время без сопровождения родителей (иных определенных законодательством лиц).

Заместитель начальника управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

Ю.А.Суворова