



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЮСТ РОССИИ)  
УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА  
ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ПРИМОРСКОМУ КРАЮ**

Председателю Законодательного  
Собрания Приморского края

В.В. Горчакову

Пушкинская ул., д. 93, Владивосток, 690001  
тел. (423) 260-55-41, факс (423) 260-57-68  
E-mail: ru25@minjust.ru

13.11.2014 № 25/2-12/134-6551

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
по результатам проведения повторной правовой экспертизы**

**на Закон Приморского края от 09.08.2004 №138-КЗ «Об участии населения в  
охране общественного порядка на территории Приморского края» в редакции  
изменений, внесенных Законами Приморского края от 06.07.2005 №263-КЗ,  
от 08.12.2006 №5-КЗ, от 12.11.2013 №305-КЗ**

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 №26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело повторную правовую экспертизу Закона Приморского края от 09.08.2004 №138-КЗ «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Приморского края» в редакции изменений, внесенных Законами Приморского края от 06.07.2005 №263-КЗ, от 08.12.2006 №5-КЗ, от 12.11.2013 №305-КЗ (далее - Закон).

Поводом для проведения повторной правовой экспертизы Закона послужило изменение федерального законодательства.

Законодательное Собрание  
Приморского края  
Управление делопроизводства и  
ведения электронного документооборота  
Входящий № 16/4045  
Дата: 21.11.2014 Время: 13:51

Предметом правового регулирования Закона являются общественные отношения в сфере участия населения в охране общественного порядка на территории Приморского края.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности 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 субъектов Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими данные правоотношения, являются:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 21.07.2014 №256-ФЗ (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ);
- Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 04.10.2014 №290-ФЗ (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ);
- Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ «О безопасности» (далее – Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ);
- Федеральный закон от 02.04.2014 №44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – Федеральный закон от 02.04.2014 №44-ФЗ).

При проведении повторной правовой экспертизы Закона проанализированы материалы судебной практики по вопросам правового регулирования в указанной сфере общественных отношений.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 28.12.2010 №390-ФЗ правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

В силу части 4 статьи 4 Федерального закона от 28.12.2010 №390-ФЗ граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности.

В соответствии с пунктом 33 части 1 статьи 14, пунктом 37 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка отнесено к вопросам местного значения муниципальных образований.

Согласно абзаца 4 части 1 статьи 6 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Пунктом 2 части 1 статьи 29 Закона Приморского края от 06.10.1995 №14-КЗ «Устав Приморского края» в редакции последних изменений, внесенных Законом Приморского края от 12.05.2014 №417-КЗ, предусмотрено, что осуществление законодательного регулирования по предметам ведения Приморского края и предметам совместного ведения Российской Федерации и Приморского края в пределах полномочий Приморского края относится к компетенции Законодательного Собрания Приморского края.

Приведенные положения федерального и краевого законодательства свидетельствуют о правомерности принятия Закона и внесения в него изменений Законодательным Собранием Приморского края.

Закон является необходимым и достаточным для урегулирования рассматриваемых общественных отношений.

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96, коррупциогенные факторы не выявлены.

Повторная правовая экспертиза показала, что Закон Приморского края от 09.08.2004 №138-КЗ «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Приморского края» в редакции изменений, внесенных Законами Приморского края от 06.07.2005 №263-КЗ, от 08.12.2006 №5-КЗ, от 12.11.2013 №305-КЗ, принят в пределах компетенции Законодательного Собрания Приморского края, однако противоречит федеральному законодательству по следующим основаниям.

1. В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона участие жителей Приморского края в охране общественного порядка основывается на принципах законности, добровольности, гуманизма, уважения личности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В то же время, статьей 4 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ установлены следующие принципы участия граждан в охране общественного порядка: добровольность; законность; приоритетность защиты прав и свобод человека и гражданина; право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; взаимодействие с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления; недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. В соответствии с частью 3 статьи 12 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ народные дружины могут участвовать в охране общественного порядка только после внесения их в региональный реестр.

Согласно части 2 статьи 11 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ общественные объединения правоохранительной направленности могут участвовать в охране общественного порядка по месту их создания только после внесения в региональный реестр.

Вместе с тем, Закон не предусматривает такого условия деятельности дружины как включение её в региональный реестр.

3. По тексту Закона используется категория «дружина».

Вместе с тем, частью 5 статьи 2 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ предусмотрена категория «народной дружины», под которой понимается основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Кроме того, пунктом 4 статьи 2 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ предусмотрена такая новая форма участия граждан в охране общественного порядка как общественное объединение правоохранительной направленности.

4. Согласно части 1 статьи 3 Закона дружины по охране общественного порядка создаются по решению органов местного самоуправления, а также по решению предприятий, учреждений, организаций, находящихся на территории муниципального образования, с согласия органов местного самоуправления.

В то же время, в силу части 1 статьи 12 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

5. В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона членами дружин по охране общественного порядка (дружинниками) могут быть лица не моложе 18 лет, проживающие или осуществляющие трудовую и иную деятельность на территории муниципального образования, в пределах которого создана дружина по охране общественного порядка, способные по своим деловым, моральным качествам и состоянию здоровья осуществлять охрану общественного порядка, не состоящие на учете в наркологических диспансерах, не имеющие судимости.

В то же время, частью 6 статьи 2, частью 2 статьи 14 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ установлены иные требования к народным дружинникам.

6. Частью 3 статьи 4 Закона установлено, что дружиннику выдается специальное удостоверение. Положение об удостоверении дружинника, его образец и описание утверждаются органом местного самоуправления.

Вместе с тем, согласно части 1 статьи 16 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ народные дружинники при участии в охране общественного порядка должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, а также носить форменную одежду и (или) использовать отличительную символику народного дружинника. Образец и порядок выдачи удостоверения, образцы форменной одежды и (или) отличительной символики народного дружинника устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

7. В соответствии со статьей 7 Закона дружинник имеет право: требовать от граждан и должностных лиц соблюдения установленного общественного порядка и прекращения правонарушений; входить в зрелищные, увеселительные и другие общественные места в случаях преследования скрывающихся правонарушителей, пресечения совершаемых там правонарушений; при исполнении обязанностей по охране общественного порядка пользоваться правом бесплатного проезда в муниципальном пассажирском транспорте (кроме такси) по специальным проездным билетам, выдаваемым органами местного самоуправления на период

исполнения обязанностей на дежурстве; пользоваться в целях охраны общественного порядка средствами связи объединений, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности.

В то же время, в Законе отсутствует права народного дружинника, предусмотренные Федеральным законом от 02.04.2014 №44-ФЗ, а именно: принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции; оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 21.07.2014 №258-ФЗ, обязанностей в сфере охраны общественного порядка; применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом; осуществлять иные права, предусмотренные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами (пункты 2 – 5 части 1 статьи 17).

Согласно части 2 статьи 17 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ народные дружинники вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

8. Статья 21 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ регламентирует порядок материально-технического обеспечения деятельности народных дружин.

В то же время, в тексте Закона не предусмотрено материально-техническое обеспечение деятельности народных дружин.

9. Статьей 10 Закона установлены меры морального и материального стимулирования дружинников.

В то же время, статьёй 26 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ предусмотрено также право народных дружинников на различные льготы и компенсации.

Закон также содержит нарушение правил юридической техники по следующим основаниям.

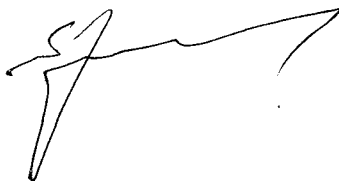
1. В тексте Закона используются категории «население» (наименование Закона, абзац 1 статьи 5, абзац 1 статьи 9, часть 3 статьи 14) и «жители» (абзац 2 Закона, части 1, 2, 3 статьи 1, наименование статьи 2, абзац 1 статьи 2), однако не указано, кто попадает в указанные категории.

2. Согласно части 1 статьи 1 Закона правовую основу участия жителей Приморского края в охране общественного порядка составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Приморского края, настоящий Закон и иные нормативные правовые акты Приморского края, уставы муниципальных образований и иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Вместе с тем, в силу статьи 3 Федерального закона от 02.04.2014 №44-ФЗ правовую основу участия граждан в охране общественного порядка составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

Предлагаем устранить выявленные противоречия и нарушения. О результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения просим сообщить в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю в течение 37 дней со дня его поступления в Законодательное Собрание Приморского края (подпункт 2.2.5 Соглашения между Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю и Законодательным Собранием Приморского края о взаимодействии в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации и профилактики коррупции от 06.08.2013).

Начальник Управления



И.Н. Баранник