

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

правового управления аппарата Законодательного Собрания
на проект закона Приморского края
"О патриотическом и духовно-нравственном воспитании
в Приморском крае"

По результатам рассмотрения проекта закона Приморского края "О патриотическом и духовно-нравственном воспитании в Приморском крае" (далее – законопроект) правовое управление сообщает следующее.

Внесенный депутатами Законодательного Собрания Приморского края Межоновым К.А., Хрущевой Т.В. и Козицким А.А. законопроект является аналогом Закона Краснодарского края от 30 декабря 2013 года № 2867-КЗ "О патриотическом и духовно-нравственном воспитании в Краснодарском крае", не адаптированным к особенностям Приморского края, содержащим противоречия федеральному законодательству и нарушения правил юридической техники.

1. В преамбуле законопроекта и по всему тексту закона идет ссылка на государственную политику Приморского края. Вместе с тем правовое управление отмечает, что в Приморском крае не может быть собственной государственной политики в какой-либо сфере правоотношений, в том числе и в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания граждан.

2. Частью 2 статьи 3 законопроекта целями патриотического и духовно-нравственного воспитания (далее – воспитания) в Приморском крае указано "формирование патриотических чувств и сознания граждан". Вместе с тем, из проектируемой нормы не представляется возможным сделать вывод о том, формирование какого сознания граждан является целью воспитания, поскольку сознание может быть индивидуальным и общественным, историческим, правовым и т.д.

3. Статьей 4 законопроекта определены объекты и субъекты воспитания. В этой части правовое управление отмечает следующее.

Семья, как институт воспитания, обучения и развития ребенка, отнесена законопроектом к объектам и субъектам воспитания, в связи с чем авторам законопроекта необходимо определиться: субъекты воспитания патриотически и духовно-нравственно воспитывают семью как объект воспитания, либо семья принимает участие в патриотическом и духовно-нравственном воспитании.

Объектом воспитания согласно законопроекту, являются также общественно-государственные объединения, которые авторами отнесены и к субъектам воспитания. Вместе с тем, в Приморском крае нет и не планируются к созданию общественно-государственные объединения, а если авторы законопроекта имеют ввиду общественно-государственные объединения, созданные на федеральном уровне (такие как Российский национальный комитет по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству, Общественно-государственное объединение "Всероссийское физкультурно-спортивное общество "Динамо", Общественно-государственное

физкультурно-спортивное объединение "Юность России" и ряд других), то представляется, что региональным законодательством их деятельность, в том числе по патриотическому и духовно-нравственному воспитанию, регулироваться не может.

Также законопроектом к субъектам воспитания отнесены трудовые коллективы и предприниматели. Вызывает сомнение возможность проведения органами государственной власти и органами местного самоуправления духовно-нравственного и патриотического воспитания трудовых коллективов и предпринимателей.

С превышением компетенции Законодательного Собрания Приморского края законопроектом к объектам воспитания отнесены военнослужащие, воинские коллективы и работники системы правоохранительных органов, поскольку деятельность этих структур регламентируется исключительно федеральным законодательством.

Также с превышением компетенции законопроектом к субъектам воспитания отнесены федеральные органы государственной власти и подведомственные им организации; образовательные и научные организации федерального подчинения.

Пунктом шестым части 4 статьи 4 законопроекта к субъектам воспитания отнесены учреждения кинематографии. Возможно в Краснодарском крае существуют учреждения кинематографии, однако в Приморском крае такие учреждения, к сожалению, отсутствуют.

4. Статьей 7 законопроекта предусматривается, что государственные программы Приморского края принимаются в целях обеспечения правовых, социально-экономических и организационных условий и гарантий реализации государственной политики Приморского края в области патриотического и духовно-нравственного воспитания, ее комплексности и согласованности в иными направлениями государственной политики Приморского края.

Как указано выше, в Приморском крае не может быть собственной государственной политики ни по какому направлению.

Частью 2 этой же статьи определяется, что органы местного самоуправления вправе принимать муниципальные программы, направленные на выполнение государственных программ Приморского края, предусматривающих мероприятия в области патриотического и духовно-нравственного воспитания.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации", муниципальная программа – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих в рамках реализации основных полномочий органов местного самоуправления наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального

образования. Таким образом, муниципальные программы принимаются в целях реализации полномочий органов местного самоуправления, а не в целях выполнения государственных программ субъектов Российской Федерации.

5. Главой второй законопроекта, состоящей из одной статьи (8), по мнению авторов определяются основные направления деятельности субъектов воспитания. Вместе с тем, проектируемая глава содержит не направления деятельности, а перечень мероприятий, которые должны выполняться в рамках патриотического и духовно-нравственного воспитания.

Правовое управление полагает, что данные мероприятия излишне перечислены в законопроекте, поскольку должны содержаться в государственной программе Приморского края.

Кроме того, правовое управление обращает внимание на ошибочную нумерацию пунктов указанной статьи (14 и 14.1).

6. Пунктом первым статьи 9 к полномочиям Законодательного Собрания Приморского края отнесено "формирование концепции государственной политики Приморского края в области патриотического и духовно-нравственного воспитания".

Кроме того, что в Приморском крае не может быть своей государственной политики в какой-либо сфере правоотношений, правовое управление также обращает внимание, что проектируемая норма не отвечает требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования, поскольку не дает возможности сделать вывод о том, что такое "формирование концепции государственной политики Приморского края в области патриотического и духовно-нравственного воспитания", каким образом Законодательное Собрание будет формировать эту концепцию и каким правовым актом сформированная концепция будет утверждаться.

7. Статьей 10 законопроекта к полномочиям Администрации Приморского края отнесены вопросы формирования и проведения государственной политики Приморского края в области воспитания, организация научного, методического и информационного обеспечения деятельности по реализации государственной политики Приморского края в указанной области, определение уполномоченного органа, ответственного за реализацию государственной политики Приморского края, а также осуществление государственного контроля за реализацией государственной политики Приморского края в указанной сфере.

Правовое управление обращает внимание на то, что в Приморском крае не может быть своей государственной политики, а также на то, что проектируемая норма не согласуется со статьями 11 – 16 законопроекта, которыми подробно определены полномочия иных органов исполнительной власти Приморского края.

Представляется, что если законом Приморского края к полномочиям

Администрации Приморского края отнесены вопросы определения уполномоченного органа (органов), ответственного за проведение патриотического и духовно-нравственного воспитания, Администрация Приморского края может самостоятельно, в пределах предоставленных полномочий, определить уполномоченные ею на проведение патриотического и духовно-нравственного воспитания органы исполнительной власти и определить их полномочия в данной сфере правоотношений.

Кроме того, пункт шестой статьи 11 законопроекта, устанавливающий, что Губернатор Приморского края утверждает положение об уполномоченном органе, противоречит статье 45 Устава Приморского края, в соответствии с которой Губернатор Приморского края определяет структуру органов исполнительной власти Приморского края по отраслевому (функциональному) принципу, а положения об органах исполнительной власти Приморского края, утверждаются Администрацией Приморского края.

Обращаем также внимание, что в указанном пункте содержится нарушение правил юридической техники в части наименования должности высшего должностного лица Приморского края.

8. Статьей 17 законопроекта с превышением полномочий регламентированы вопросы участия органов местного самоуправления в патриотическом и духовно-нравственном воспитании, поскольку эти вопросы не являются вопросами местного значения муниципального образования.

9. Статьей 18 законопроекта также с превышением полномочий определено право социально-ориентированных некоммерческих организаций участвовать в патриотическом воспитании в Приморском крае, поскольку законом субъекта Российской Федерации не могут регламентироваться права общественных организаций.

10. Статьей 19 законопроекта установлены меры государственной поддержки деятельности в области патриотического и духовно-нравственного воспитания.

Правовое управление обращает внимание, что государственная поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций в Приморском крае, осуществляющих в том числе такие виды деятельности как благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества; деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности; развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации; деятельность в сфере

патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации; проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества; гражданско-патриотическое воспитание, краеведение осуществляется в соответствии с Законом Приморского края от 5 апреля 2013 года "О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Приморском крае".

Правовое управление отмечает, что дублирование порядка регулирования одних и тех же общественных отношений в различных законах Приморского края, имеющих равную юридическую силу, недопустимо.

Кроме того, часть вторая проектируемой статьи, предусматривающая, что меры государственной поддержки осуществляются, в том числе, за счет средств муниципальных образований Приморского края, противоречит действующему законодательству.

11. Статьей 20 законопроекта с превышением полномочий органам местного самоуправления предоставлено право оказывать некоммерческим организациям финансовую, имущественную, информационную и консультативную поддержку и поддержку в иных формах за счет средств местных бюджетов, поскольку в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органам государственной власти субъектов не предоставлено права устанавливать права и обязанности органов местного самоуправления без наделения их в установленном порядке отдельными государственными полномочиями.

Мониторинг законодательной практики субъектов Российской Федерации в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания показал, что только в одном субъекте Российской Федерации – Краснодарском крае принят такой закон, носящий больше лозунговый и декларативный характер.

В большинстве субъектов Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" приняты либо отдельные законы о патриотическом или военно-патриотическом воспитании, либо вопросы патриотического воспитания включены отдельным блоком в законы о молодежной политике.

Начальник управления



И.А. Володина