



Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Тел. (812) 274-85-18

Факс (812) 274-85-39

07.04.2017

№

1523-1/17-240-1

На №

от

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «О внесении изменений в статью 5.35
Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
А.А.Перминовым, В.А.Коваленко, Р.Р. Гайсиным

Правовое управление, изучив представленный проект федерального закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 70-1 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Законопроектом предлагается определить обязательные работы в качестве альтернативного вида наказания за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (в частях 1 и 2 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, соответственно), произвести замену административного ареста обязательными работами и увеличить верхний предел административного штрафа, назначаемого за повторное совершение административного правонарушения (в части 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), а также распространить действие нормы о повторности на правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в действующей редакции норма о повторности применяется только в отношении административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 5.35).

Согласно статье 3.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обязательные работы заключаются в

выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей, устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день.

Вопрос о целесообразности применения такого вида наказания по отношению к родителям (иным законным представителям несовершеннолетних), не исполняющим свои обязанности по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, является дискуссионным.

С одной стороны, как указано в пояснительной записке к законопроекту, «наложение административного штрафа и отсутствие альтернативной меры воздействия лишь усугубляет положение семей, находящихся в трудном финансовом положении, что в свою очередь, негативно влияет на права и интересы несовершеннолетних. Введение же такого административного наказания, как обязательные работы, будет носить воспитательный и превентивный эффект, позволяющий правонарушителю осознать всю степень своей вины».

Однако с другой стороны, то время, в течение которого лицо будет вынуждено выполнять бесплатные общественно полезные работы, могло бы быть использовано им непосредственно для воспитания детей или выполнения иной оплачиваемой работы (в целях улучшения материального благосостояния семьи и, как следствие, – содержания детей).

Отдельно следует отметить, что содержащееся в пояснительной записке к законопроекту утверждение об отсутствии альтернативной меры воздействия (кроме административного штрафа) является не совсем верным, поскольку частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях альтернативность наказания все же предусмотрена (правонарушителю может быть вынесено предупреждение). Проблема, очевидно, заключается в том, что данная мера является недостаточно эффективной.

Сравнительный анализ статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, санкции которых предусматривают возможность выбора между административным штрафом и обязательными работами, позволяет сделать вывод, что обязательные работы применяются в качестве альтернативного наказания в тех случаях, когда размеры административного штрафа исчисляются в тысячах рублей. В случае же, предусмотренном частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, речь идет об административном штрафе в размере от ста до пятисот рублей.

В связи с этим инициаторам законопроекта можно было бы предложить одновременно с введением наказания в виде обязательных работ увеличить размер административного штрафа, установленного за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Однако, во-первых, данное предложение не соотносится с доводом об усугублении положения семей, находящихся в трудном финансовом положении, содержащимся в пояснительной записке к законопроекту, а во-вторых, аналогичные законопроекты, которые в разное время вносились различными субъектами права законодательной инициативы, были последовательно отклонены при рассмотрении Государственной Думой (в качестве примеров можно указать следующие проекты федеральных законов: № 28462-5, № 254999-5, № 291005-5, № 398424-6, № 923808-6, № 1005308-6).

Основанием для отклонения указанных законопроектов послужило отсутствие в пояснительных записках достаточных сведений, в том числе статистических данных, свидетельствующих о наличии проблем правоприменения, обуславливающих необходимость внесения соответствующих изменений, отсутствие обоснований для выбора указанных в законопроектах пределов штрафных санкций. Кроме того, как указывалось в официальных отзывах Правительства Российской Федерации, при подготовке законопроектов не были исследованы вопросы взыскиваемости штрафов с учетом специфики субъектов данного правонарушения, которыми преимущественно являются лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации, в том числе малообеспеченные, не имеющие постоянного источника дохода.

Следует обратить внимание на то, что аналогичные замечания могут быть высказаны и в отношении положений законопроекта, касающихся изменения содержания части 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где инициаторы законопроекта предлагают увеличить верхний предел административного штрафа с пяти до десяти тысяч рублей и заменить административный арест на срок до пяти суток обязательными работами на срок от девяноста до ста пятидесяти часов.

Содержащееся в пояснительной записке объяснение, согласно которому увеличение размера административного штрафа обусловлено уровнем инфляции, возросшим за последние пять лет более чем на 50 % вряд ли можно считать достаточным, поскольку при подобной аргументации следовало бы увеличивать размеры административных штрафов, установленных всеми без исключения статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Что же касается предложения о замене административного ареста обязательными работами, то никакого обоснования необходимости внесения в федеральный закон указанного изменения в пояснительной записке не содержится вовсе.

Необходимо также отметить, что действующая редакция части 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 5.35, в то время как инициаторы законопроекта предлагают включить в диспозицию указанной нормы и часть 1 статьи 5.35.

Правовое управление отмечает, что повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в некоторых случаях может являться основанием для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности по статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Так, статьей 157 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена ответственность за неуплату родителями без уважительных причин в нарушение решения суда или нотариально удостоверенного соглашения средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста, если это деяние совершено неоднократно.

Согласно же Примечанию 1 к указанной статье деяние считается совершенным неоднократно, если оно совершено лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию (под аналогичным деянием понимается административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Таким образом, данное предложение инициаторов законопроекта не соотносится с нормами действующего законодательства.

К тексту законопроекта также имеются замечания юридико-технического характера:

- из текста законопроекта необходимо исключить слова «Статья 1», поскольку законопроект состоит из единственной статьи;

- перечень источников официального опубликования нормативных правовых актов нуждается в корректировке (правильной является следующая редакция: «Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1(ч.1), ст.1; 2007, № 26, ст.3089; 2011, № 19, ст.2715; 2013, № 30 (ч.1), ст.4029), при этом указанный перечень должен быть указан непосредственно в тексте законопроекта после слов «Внести в статью 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

- следует отказаться от предложенного инициаторами деления законопроекта на подпункты «а», «б» и «в», указав в качестве структурных единиц пункты 1, 2 и 3.

На основании изложенного правовое управление приходит к следующим выводам:

1) вопрос о включении обязательных работ в санкции частей 1 и 2 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве альтернативных видов наказания относится к категории вопросов целесообразности;

2) предложение об увеличении верхнего предела административного штрафа, установленного за совершение правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также предложение о необходимости замены административного ареста обязательными работами нуждаются в дополнительном обосновании, которое следует отразить в пояснительной записке;

3) положение, в соответствии с которым в диспозицию части 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предлагается включить указание на часть 1 статьи 5.35, следует исключить из текста законопроекта.

Таким образом, законопроект в предложенной редакции не может быть рекомендован для внесения в Государственную Думу и нуждается в доработке.

Первый заместитель руководителя аппарата
Законодательного собрания -
начальник правового управления



Д.В. Малкин