



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

09.10.2020 № 4531-1/20-22-0-5

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

И.Ф. Гилязову

Заключение

на проект областного закона «О регулировании отдельных вопросов ограничения распространения и использования отдельных товаров для личных и бытовых нужд граждан, содержащих сжиженный углеводородный газ на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»
Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
О.П. Зеваковым

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О регулировании отдельных вопросов ограничения распространения и использования отдельных товаров для личных и бытовых нужд граждан, содержащих сжиженный углеводородный газ на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроект разработан в целях защиты здоровья несовершеннолетних на территории Ленинградской области и устанавливает запрет на продажу несовершеннолетним товаров для личных и бытовых нужд граждан, содержащих сжиженный углеводородный газ, запрет на употребление сжиженного углеводородного газа и запрет на вовлечение несовершеннолетних в употребление сжиженного углеводородного газа, а также предусматривает административную ответственность за нарушение указанных запретов (ограничений).

Как следует из пояснительной записки, законопроект направлен на предотвращение распространения снюффинга (формы токсикомании, при которой состояние токсического опьянения достигается в результате вдыхания паров химических соединений используемого в бытовых приборах

газа, летучих веществ, входящих в состав освежителей воздуха, дезодорантов, а также выделяемых из горючих жидкостей, таких, как растворители, бензин и клей, которые имеют свободное обращение в гражданском обороте) среди несовершеннолетних.

На федеральном уровне законодательное регулирование по указанному вопросу отсутствует.

В связи с этим в целях предотвращения распространения среди несовершеннолетних опасного для здоровья явления соответствующее правовое регулирование устанавливается субъектами Российской Федерации (Москва, Камчатский край, Приморский край, Магаданская область, Рязанская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и другие) самостоятельно, в порядке опережающего законодательства, предусмотренного пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и в рамках полномочий, определенных Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ).

Установление субъектами Российской Федерации указанного правового регулирования основывается, в том числе на позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной им в апелляционном определении от 14 апреля 2016 года № 65-АПГ16-1, и подтверждается следующим.

Государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе. Отношения, возникающие в связи с реализацией основных гарантий прав и законных интересов ребенка в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом № 124-ФЗ.

Согласно статье 3 указанного федерального закона законодательство Российской Федерации об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и состоит, в том числе из законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области защиты прав и законных интересов ребенка.

Одной из целей государственной политики в интересах детей является защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие (статья 4 Федерального закона № 124-ФЗ).

В силу пункта 2 статьи 5 и пункта 3 статьи 16 указанного федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относится реализация государственной политики в интересах детей. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют мероприятия по реализации

государственной политики в интересах детей, регулируется законодательством субъектов Российской Федерации.

Таким образом, из смысла приведенных законоположений в их системном единстве следует, что **субъектом Российской Федерации** в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному и психическому развитию **могут устанавливаться определенные ограничения.**

Установление административной ответственности за нарушение предусмотренных законопроектом ограничений основано на положениях пункта 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), согласно которым к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

С указанной точки зрения законопроект концептуально не противоречит действующему федеральному законодательству.

Вместе с тем установление областным законом запрета на продажу товаров, которые не ограничены в обороте, не согласуется с положениями статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав могут быть введены **только федеральным законом или в установленном им порядке.**

В этом смысле соответствующие положения законопроекта могут быть расценены как нарушение пределов компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Поскольку судебные решения, в которых содержалась бы оценка аналогичных положений законов иных субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия федеральному законодательству, на сегодняшний день отсутствуют (в отличие, например, от сформировавшейся судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих ограничения розничной продажи несовершеннолетним безалкогольных тонизирующих напитков), сделать окончательный вывод о возможности осуществления на региональном уровне такого правового регулирования не представляется возможным.

Безотносительно к изложенной выше информации, касающейся общей концепции законопроекта, правовое управление полагает необходимым обратить внимание на следующие замечания правового характера, затрагивающие его основные положения.

Согласно статье 3 законопроекта на территории Ленинградской области не допускаются:

- 1) продажа несовершеннолетним товаров для личных бытовых нужд граждан, содержащих сжиженный углеводородный газ;

2) употребление несовершеннолетними сжиженного углеводородного газа («употребление сжиженного углеводородного газа» определяется в законопроекте как «использование товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, не по назначению, путем вдыхания паров химических соединений, содержащихся в указанных товарах»);

3) вовлечение несовершеннолетних в употребление сжиженного углеводородного газа путем покупки для них либо передачи им товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, предложения, требования употребить сжиженный углеводородный газ;

4) употребление сжиженного углеводородного газа на территориях и в помещениях организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, детско-юношеского спорта, культуры и искусства, на детских площадках, в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних.

Рассматривая указанные запреты (ограничения), отмечаем следующее.

1. Пунктом 1 статьи 3 законопроекта устанавливается запрет на **продажу** несовершеннолетним товаров для личных и бытовых нужд граждан, содержащих сжиженный углеводородный газ. При этом административная ответственность предусматривается за нарушение установленных ограничений в сфере **розничной продажи** товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ (пункт 3 статьи 5 законопроекта).

Понятие «**продажа**» по своему объему шире понятия «**розничная продажа**». В рассматриваемом случае правовое значение, полагаем, имеет сам факт продажи несовершеннолетнему товара, содержащего сжиженный углеводородный газ, независимо от того, каким способом осуществлена его продажа.

Учитывая изложенное, в целях обеспечения правовой определенности и согласованности правового регулирования, в том числе с учетом положений пункта 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ, полагаем, что административная ответственность должна предусматриваться за нарушение установленного законопроектом запрета на **продажу** несовершеннолетним товаров для личных и бытовых нужд граждан, содержащих сжиженный углеводородный газ.

Кроме того, поскольку законопроектом устанавливается запрет на **любой вид продажи**, полагаем, что к административной ответственности за нарушение данного запрета могут быть привлечены не только должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица (как предусмотрено пунктом 3 статьи 5 законопроекта), но также **граждане**, осуществившие продажу таких товаров несовершеннолетним (по аналогии с частью 3 статьи 14.53 КоАП РФ).

С учетом изложенного предлагаем уточнить состав административного правонарушения, предусмотренный проектируемой статьей 3.6 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз), заменив слова «розничная продажа» словом «продажа» и дополнив перечень субъектов данного административного правонарушения категорией «граждане».

2. В статье 3 законопроекта установлены **запреты на употребление сжиженного углеводородного газа** (а не товаров, его содержащих), при этом в части 2 проектируемой статьи 2.13 областного закона № 47-оз предусмотрена административная ответственность **за нарушение установленных областным законом запретов употребления несовершеннолетними товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ**. Указанное несоответствие свидетельствует о несогласованности взаимосвязанных положений законопроекта и не соотносится с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ.

Как следует из части 2 проектируемой статьи 2.13 областного закона № 47-оз, нарушение указанного запрета влечет наложение административного штрафа на **граждан**.

Принимая во внимание положения статьи 2.3 КоАП РФ, согласно которой административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста **шестнадцати лет**, полагаем, что норма, содержащаяся в части 2 проектируемой статьи 2.13 областного закона № 47-оз (в части, касающейся использования слова «граждан»), содержит правовую неопределенность, поскольку не дает ответа на вопрос, кто будет нести административную ответственность за употребление сжиженного углеводородного газа несовершеннолетними, не достигшими шестнадцати лет.

В связи с этим следует отметить, что статьей 20.22 КоАП РФ, например, предусмотрена административная ответственность **родителей несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет** в случае нахождения последних в состоянии опьянения либо потребления (распития) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребления ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ.

При этом, однако, возможность возложения административной ответственности на родителей несовершеннолетних, не достигших шестнадцати лет, **законом субъекта Российской Федерации** (в рассматриваемом случае – проектируемой статьей 2.13 областного закона № 47-оз) может быть поставлена под сомнение ввиду наличия в КоАП РФ общей нормы, предусматривающей ответственность родителей за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (статья 5.35 КоАП РФ).

3. Пунктом 3 статьи 3 законопроекта устанавливается запрет на вовлечение несовершеннолетних в употребление сжиженного углеводородного газа путем покупки для них либо передачи им товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, а также путем адресованного им предложения, требования употребить сжиженный углеводородный газ.

Частью 1 проектируемой статьи 2.13 областного закона № 47-оз предусматривается административная ответственность за нарушение указанного запрета.

Отмечаем, что вовлечение несовершеннолетних в употребление сжиженного углеводородного газа, которое очевидно опасно для жизни, может охватываться составом преступления, предусмотренного статьей 151.2 Уголовного кодекса Российской Федерации (Вовлечение несовершеннолетнего в совершение действий, представляющих опасность для жизни несовершеннолетнего).

Следует обратить внимание на то, что в большинстве законов субъектов Российской Федерации, регулирующих аналогичные правоотношения, запреты (и административная ответственность за нарушение соответствующих запретов) установлены **только в отношении продажи** несовершеннолетним товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ.

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание труднодоказуемость умысла на совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 проектируемой статьи 2.13 областного закона № 47-оз (Вовлечение несовершеннолетнего в употребление сжиженного углеводородного газа), полагаем целесообразным рассмотреть вопрос об исключении из законопроекта указанных выше положений.

В случае сохранения запрета на вовлечение несовершеннолетних в употребление сжиженного углеводородного газа в пункте 3 статьи 3 законопроекта полагаем нецелесообразным повторно раскрывать содержание указанного запрета в проектируемой статье 2.13 областного закона № 47-оз, устанавливающей административную ответственность за его нарушение.

5. К законопроекту имеются также иные замечания правового и юридико-технического (в том числе терминологического) характера, которые в настоящем заключении не приводятся ввиду необходимости доработки основных его положений.

Вместе с тем полагаем возможным обратить внимание на некоторые из них.

Предложенное наименование законопроекта в части слов «О регулировании отдельных вопросов ограничения...» не согласуется в полной мере с его содержанием, поскольку фактически законопроектом устанавливаются ограничения (запреты) и административная ответственность, другие вопросы им не регулируются. В связи с этим, полагаем, требуется корректировка наименования законопроекта.

В случае устранения указанных в настоящем заключении основных замечаний к содержанию запретов (ограничений), возможно, потребуется также уточнение предмета регулирования законопроекта, отраженного в статье 1, и положений статьи 2, определяющей основные понятия, используемые в законопроекте.

Также, полагаем, требуется уточнение понятия товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, поскольку баллоны со сжиженным углеводородным газом могут использоваться в бытовых целях не только для заправки зажигалок, как указано в статье 2 законопроекта.

Кроме того, поскольку административная ответственность предусматривается за нарушение ограничений, установленных законопроектом, в котором определены используемые в нем понятия, то необходимость в закреплении таких понятий в примечаниях к проектируемым статьям 2.13 и 3.6 областного закона № 47-оз, полагаем, отсутствует, в связи с чем предлагаем исключить примечания к указанным статьям областного закона № 47-оз.

Необходимо также отметить, что в статье 2 законопроекта **распространение** товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, определено как **продажа** указанных товаров несовершеннолетним, **покупка** указанных товаров для несовершеннолетних либо их **передача** несовершеннолетним.

Проектируемой статьей 2.13 областного закона № 47-оз (**как следует из ее наименования**), предлагается установить ответственность за нарушение ограничений **распространения** и использования товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ.

Однако **содержание** указанной статьи позволяет сделать вывод о том, что частью 1 предусматривается ответственность за **вовлечение** несовершеннолетних в употребление сжиженного углеводородного газа, а частью 2 – за нарушение установленных законом запретов **употребления** несовершеннолетними товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ.

При этом административная ответственность за нарушение ограничений в сфере розничной продажи несовершеннолетним товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, предусмотрена проектируемой статьей 3.6 областного закона № 47-оз.

Сравнительный анализ положений, содержащихся в статье 2 законопроекта и в проектируемых статьях 2.13 и 3.6 областного закона № 47-оз, свидетельствует, во-первых, о некорректности наименования проектируемой статьи 2.13 (поскольку ни вовлечение несовершеннолетних в употребление сжиженного углеводородного газа, ни употребление ими сжиженного углеводородного газа не имеют непосредственного отношения к содержанию понятия «распространение товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ»), а во-вторых, о некорректности наименования и содержания проектируемой статьи 3.6 (поскольку розничная продажа

товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, не является единственным способом их распространения).

С учетом содержания устанавливаемых в статье 3 законопроекта запретов представляется нецелесообразным закреплять в статье 2 законопроекта понятие «распространение товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ».

Также полагаем некорректным включение в одну статью законопроекта разных по своему содержанию составов административных правонарушений (см. части 1 и 2 проектируемой статьи 2.13 областного закона № 47-оз).

Учитывая социальную направленность установления административной ответственности за продажу несовершеннолетним товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, предлагаем предусмотреть ее в главе 2 (Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, права граждан и здоровье населения).

Вместе с тем в случае дополнения главы 3 областного закона № 47-оз новой статьей в целях соблюдения правил юридической техники предлагаем вместо статьи 3.6 указать статью 3.5-2, так как статья 3.6 областного закона № 47-оз признана утратившей силу пунктом 4 статьи 1 областного закона от 11 ноября 2013 года № 74-оз «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях». В этом случае потребуется также внести соответствующее изменение в пункт 1 статьи 5 законопроекта.

С учетом положений пункта 39 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, являющихся приложением к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, в абзаце первом пункта 2 статьи 5 законопроекта перед словом «дополнить» следует указать главу 2, которая дополняется статьей 2.13.

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

Принятие законопроекта, возможно, потребует выделения дополнительных средств из областного бюджета Ленинградской области. В связи с этим с учетом части 3 статьи 31 Устава Ленинградской области для рассмотрения законопроекта Законодательным собранием Ленинградской области потребуется заключение Губернатора Ленинградской области.

Дополнительно сообщаем, что представленный законопроект направлен в комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области для проведения в соответствии с областным законом от 16 февраля 2015 года № 5-оз «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» оценки регулирующего воздействия, срок проведения которой согласно части 4 статьи 2 указанного областного закона не может превышать 45 календарных дней со дня поступления проекта областного закона в уполномоченный орган. Законодательное собрание

Ленинградской области рассматривает заключение об оценке регулирующего воздействия проекта областного закона до принятия его во втором чтении в порядке, установленном Регламентом Законодательного собрания Ленинградской области.

В соответствии со статьей 44 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области профильная постоянная комиссия рассматривает заключение об оценке регулирующего воздействия проекта с участием инициатора, внесшего соответствующий проект областного закона, и представителя уполномоченного Правительством Ленинградской области органа исполнительной власти Ленинградской области.

Изложенные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин