



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Прокуратура
Ленинградской области**

ул. Торжковская, д.4,
Санкт-Петербург, Россия, 197342



831684 484218

Председателю постоянной комиссии
Законодательного собрания
Ленинградской области по
законности и правопорядку

Петрову О.А.

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

06.2021 № 22-16-2021

На № _____ от _____

18 ИЮН 2021

№ 2679-1/21-22-05

Уважаемый Олег Александрович!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию» и в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее - Проект).

Проектом предлагается дополнить областной закон от 12.07.2011 №53-оз «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию новой статьей 3-1, устанавливающей запрет на приобретение алкогольной продукции для несовершеннолетних, а также в областном законе от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях» установить административную ответственность за нарушение данного запрета, дополнив его новой статьей 2.14.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), 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, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Кроме того, согласно п/п 39 п. 2 ст. 26.3. Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится, помимо прочего, решение вопроса установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Анализ приведенных норм федерального законодательства свидетельствует, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность лишь за нарушение норм и

АБ № 570627

Прокуратура Ленинградской области
№ 22-16-2021/2288-21-20410001

правил, предусмотренных региональными нормативными правовыми актами, изданными в пределах своей компетенции.

В Российской Федерации отношения, возникающие в связи с реализацией основных гарантий прав и законных интересов ребенка, урегулированы рядом федеральных нормативных актов, в том числе Федеральным законом от 24.06.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

В своем Определении от 24.06.2015 № 71-АПГ15-3 Верховный Суд Российской Федерации указал, что субъект Российской Федерации вправе установить административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом (применению подлежат только законы субъектов Российской Федерации, принятые с учетом положений статьи 1.3. КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, а также положений статьи 1.3.1. КоАП РФ). В частности, законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

В КоАП в целях обеспечения реализации положений Конвенции о правах ребенка 1989 года, ст. 7, 38 Конституции РФ, Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», гарантирующих защиту здоровья ребенка предусмотрена административная ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных или одурманивающих веществ (ст. 6.10).

Объективная сторона данного правонарушения выражается в совершении действий по вовлечению несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ и предполагает склонение несовершеннолетнего к употреблению таких напитков или веществ. Может выражаться в уговорах, угощении, обещании какой-либо выгоды, угрозе, обмане, в том числе приобретении для несовершеннолетнего такой продукции и т.д. С субъективной стороны правонарушение совершается с прямым умыслом. Лицо осознает, что своими действиями вовлекает несовершеннолетнего в совершение указанных действий и желает этого. Мотивы правонарушения могут быть разнообразны, на квалификацию влияния не оказывают.

Приобретение для несовершеннолетнего алкогольной или спиртосодержащей продукции представляет собой одну из форм вовлечения несовершеннолетних в употребление указанной продукции и при наличии всех признаков состава правонарушения квалифицируется по действующим нормам статьи 6.10 КоАП РФ.

Таким образом, поскольку на федеральном уровне имеется соответствующее правовое регулирование по рассматриваемому вопросу, региональный законодатель не вправе своим актом вводить аналогичное регулирование. Состав административного правонарушения, предусмотренного проектируемой статьей 2.14 Областного закона № 47-оз, полностью охватывается составом административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.10 КоАП РФ.

В проектируемой норме предпринята попытка отграничения от административного правонарушения от ст. 6.10 КоАП РФ, путем указания на то, что административно наказуемым является приобретение гражданами алкогольной продукции для несовершеннолетних и (или) передача алкогольной продукции несовершеннолетним, если указанные действия не содержат состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.10 КоАП РФ. При этом отсутствуют какие-либо критерии разграничения указанных административных правонарушений, что приводит к правовой неопределенности, поскольку в каждом конкретном случае возникает вопрос о том, каким образом должны квалифицироваться те или иные действия.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал, что применение административной ответственности может иметь место только на основе закона, четко определяющего состав административного правонарушения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П, от 27 мая 2003 года № 9-П, от 17 июня 2004 года № 12-П, от 29 июня 2004 года № 13-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2005 года № 122-О, от 1 декабря 2009 года № 1486-О-О, от 28 июня 2012 года № 1253-О, от 10 октября 2013 года № 1485-О и др.).

Также в Определениях Верховного Суда Российской Федерации от 03.02.2016 № 86-АПГ15-7, от 09.12.2015 № 44-АПГ15-21, от 14.10.2015 № 38-АПГ15-5, от 05.08.2015 № 74-АПГ15-15) отмечается, что использование в диспозиции статей законов субъектов Российской Федерации слов «если ответственность за соответствующие деяния не установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях» свидетельствует о правовой неопределенности нормы.

При этом в случае, если законоположения не отвечают требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, является самостоятельным основанием для признания их недействующими.

Так, согласно п. 35 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Более того предложенное нормативное регулирование в данной части расценивается как коррупциогенные факторы, предусмотренные п/п «а, д» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 - широта дискреционных полномочий (отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц)); принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (нарушение компетенции государственных органов при принятии нормативных правовых актов).

Таким образом, Проект в предложенной редакции принят быть не может.

Прошу учесть настоящие замечания при рассмотрении Проекта.

О принятом решении прошу проинформировать прокуратуру области.

С уважением,

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с законодательными
(представительными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

старший советник юстиции



Н.Ф. Зайцева