



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «Об ограничении розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина и жидкостей для них на территории Пермского края»

(внесен прокурором Пермского края)

18.03.2019

№ 68-ЗКЛ

В соответствии со статьями 4, 19 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края» рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания.

В соответствии со статьей 1 законопроекта предметом его регулирования является ограничение продажи отдельных видов товаров - электронных систем доставки никотина, жидкостей для них лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста (несовершеннолетним). Целью предложенного ограничения является защита прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья, предупреждение причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, духовному и нравственному развитию. Правовым основанием принятия представленного проекта закона являются Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

По представленному проекту закона имеются следующие предложения и замечания.

В статье 2 законопроекта предлагается установить определения понятий электронной системы доставки никотина, жидкости для электронных систем доставки никотина и безникотиновой жидкости для электронных систем доставки никотина. В настоящее время федеральное законодательство о государственном регулировании торговой деятельности и федеральное законодательство об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака не содержит определения данных понятий.

По нашему мнению установление законом Пермского края определений указанных понятий, превышает полномочия Пермского края как субъекта Российской Федерации.

Действие проекта, в случае его принятия, будет распространяться на отношения в сфере розничной торговли, участниками которых являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие указанный вид деятельности в сфере торговли в качестве предпринимательской деятельности, а также физические лица, состоящие с вышеуказанными лицами в трудовых отношениях.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Конституция Российской Федерации устанавливает запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (часть 2 статья 34).

В соответствии со статьей 55 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статьей 74 Конституции Российской Федерации запрещено установление на территории Российской Федерации каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Введение ограничения перемещения товаров и услуг возможно при необходимости обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей только в соответствии с федеральным законом.

Таким образом, в силу указанных норм Конституции Российской Федерации, ограничения как прав и свобод человека и гражданина, так и перемещения товаров и услуг могут быть установлены только федеральным законом.

Правоотношения в сфере розничной торговли, то есть торговой деятельности, связанной с приобретением и продажей товаров для использования их в личных, семейных, домашних и иных целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, урегулированы Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 381-ФЗ).

Норм, устанавливающих полномочия субъектов Российской Федерации по регулированию вопросов, содержащихся в представленном проекте закона, Федеральный закон № 381-ФЗ не содержит. Напротив, Федеральным законом № 381-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным организациям, осуществляющим функции указанных органов, запрещено принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности,

отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В частности, запрещается принятие нормативных правовых актов, решений, предусматривающих:

установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров между субъектами Российской Федерации, между муниципальными образованиями в границах субъекта Российской Федерации;

введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации, территориях муниципальных образований в границах субъектов Российской Федерации (подпункты «а», «б» пункта 4 статьи 15 Федерального закона № 381-ФЗ).

Прямой запрет продажи табачной продукции несовершеннолетним содержится в статье 20 Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее - Федеральный закон № 15-ФЗ) (статья 20). Однако, понятия табачной продукции, табачного изделия, табака и ряд иных понятий, применяемых в Федеральном законе № 15-ФЗ в значениях, определенных в международном акте и федеральных законах, не включают в себя электронных систем доставки никотина и жидкостей для них. Следовательно, на них запрет, установленный Федеральным законом № 15-ФЗ, не распространяется. Федеральный закон № 15-ФЗ также не содержит норм, устанавливающих полномочия субъектов Российской Федерации относительно предмета регулирования, предлагаемого представленным проектом закона.

Пунктом 3 статьи 14.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 124-ФЗ) в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию субъектам Российской Федерации предоставлено право по установлению законами субъектов Российской Федерации:

мер по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, и в иных местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию;

мер по недопущению нахождения детей в ночное время в общественных местах;

порядка уведомления родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, и (или) органов внутренних дел в случае обнаружения ребенка в местах, в вышеуказанных местах.

С целью реализации вышеуказанных полномочий Федеральный закон № 124-ФЗ пунктом 4 этой же статьи наделил субъектов Российской Федерации правом правового регулирования по вопросам:

определения мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, и общественных мест, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих);

сокращения ночного времени, в течение которого не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих);

снижения возраста детей, до достижения которого не допускается их нахождение в ночное время в установленных общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) не более чем на два года.

Таким образом, перечень полномочий субъектов Российской Федерации в части правового регулирования по вопросам предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, установленных Федеральным законом № 124-ФЗ, является исчерпывающим. Полномочий субъектов Российской Федерации относительно предмета регулирования вопросов, содержащихся в представленном проекте закона, данный перечень не содержит.

Аналогичная ситуация и с Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Таким образом, в Российской Федерации не принят и не введен в действие федеральный закон, ограничивающий перемещение таких товаров как электронные системы доставки никотина, жидкостей для них для любой категории граждан, включая несовершеннолетних либо федеральный закон, наделяющий субъектов Российской Федерации полномочиями по введению каких-либо ограничений перемещения вышеуказанных товаров в отношении несовершеннолетних.

На основании вышеизложенного считаем, что принятие представленного проекта закона в отсутствие соответствующего федерального закона, выходит за пределы полномочий Пермского края как субъекта Российской Федерации и будет являться нарушением части 3 статьи 55 и части 2 статьи 74 Конституции Российской Федерации.

Начальник управления

О.П.Ходорова