



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «Об установлении на территории Пермского края дополнительных мер, направленных на охрану здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции и о внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае»

23.10.2023

№ 141-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 02.10.2023 № 2241-23/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края Махониным Д.Н. (письмо от 29.09.2023 № 01-69-1064).

В законопроекте предлагается установить на территории Пермского края **запрет розничной торговли** табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции **в нестационарных торговых объектах** (далее также – НТО), за исключением населенных пунктов Пермского края, в которых отсутствуют стационарные торговые объекты (магазины, павильоны).

*При этом в части 2 статьи 1 законопроекта определено, что **нестационарный торговый объект** – торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.*

***Стационарный торговый объект (магазин, павильон)** - торговый объект, представляющий собой здание или часть здания, строение или часть строения, прочно связанные фундаментом такого здания, строения с землей и подключенные (технологически присоединенные) к сетям инженерно-технического обеспечения.*

Согласно законопроекту данное дополнительное ограничение устанавливается в целях охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции.

Также в законопроекте предлагается внести изменения в Закон Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК), дополнив его новой статьей 7.10.

Таблица – содержание проектируемой статьи 7.10. Несоблюдение запрета розничной торговли табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции в нестационарных торговых объектах

Состав правонарушения	Размер административного штрафа, рублей		
	граждане	должностные лица	юридические лица
Розничная торговля табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции в нестационарных торговых объектах, за исключением населенных пунктов Пермского края, в которых отсутствуют стационарные торговые объекты	2 000 – 3 000	5 000 – 10 000	30 000 – 50 000

В примечании к статье 7.10 указывается, что административная ответственность по данной статье наступает в случаях, если соответствующие действия не образуют составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.10, предлагается уполномочить должностных лиц органов местного самоуправления, а рассмотрение дел об административных правонарушениях по данной статье предлагается отнести к подведомственности мировых судей.

Оценивая *актуальность* проекта закона Пермского края, необходимо отметить следующее.

1. Согласно пояснительной записке к законопроекту он разработан в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее также - РФ), Федеральным законом от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ), Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и направлен на сокращение потребления табачной и никотинсодержащей продукции, снижение популяризации потребления табачной и никотинсодержащей продукции.

Так, Федеральным законом № 15-ФЗ в соответствии с Рамочной конвенцией Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака урегулированы отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции.

В числе основных принципов охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления

никотинсодержащей продукции Федеральный закон № 15-ФЗ установил следующие:

- ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции;

- системный подход при реализации мероприятий, направленных на предотвращение воздействия окружающего табачного дыма и сокращение потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, непрерывность и последовательность их реализации;

- приоритет охраны здоровья граждан перед интересами табачных организаций.

Пунктом 6 статьи 6 Федерального закона № 15-ФЗ *к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ* в данной сфере отнесено *принятие дополнительных мер*, направленных на охрану здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции. Соответствующее ограничение в законопроекте предлагается ввести в рамках данного полномочия субъектов РФ.

Также отметим, что распоряжением Правительства РФ от 18.11.2019 № 2732-р утверждена Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в Российской Федерации на период до 2035 года и дальнейшую перспективу. Целью указанной Концепции является *снижение распространенности потребления табака и иной никотинсодержащей продукции*, а также последующее рассмотрение возможности поэтапного вывода табачной и иной никотинсодержащей продукции из гражданского оборота на территории Российской Федерации для достижения максимального сокращения показателей заболеваемости и смертности от болезней, связанных с потреблением табака.

Кроме того, в пояснительной записке авторы законопроекта указали, что запрет продажи в НТО табачной продукции или никотинсодержащей продукции, кальянов и устройств для потребления никотинсодержащей продукции *снизит количество нарушений в данной сфере*.

2. *Анализ законодательства субъектов РФ* показывает, что в ряде регионов приняты законы, предусматривающие *дополнительные ограничения курения табака*, а также потребления никотинсодержащей продукции или использования кальянов *в отдельных общественных местах и в помещениях* (указанные дополнительные ограничения органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать на основании части 6 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ) и административную ответственность за нарушение установленных дополнительных ограничений. В настоящее время такие региональные законы действуют в Санкт-Петербурге, республиках Башкортостан и Удмуртия, Алтайском, Красноярском, Забайкальском, Камчатском, Хабаровском краях, в Амурской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Кемеровской, Костромской, Курганской, Ленинградской, Орловской,

Оренбургской, Самарской, Сахалинской, Тульской областях, Еврейской АО.

Например, согласно Закону Оренбургской области от 03.07.2015 № 3307/907-V-ОЗ «Об установлении дополнительных ограничений курения табака или потребления никотинсодержащей продукции в отдельных общественных местах на территории Оренбургской области» для предотвращения воздействия окружающего табачного дыма и веществ, выделяемых при потреблении никотинсодержащей продукции, на здоровье населения Оренбургской области в дополнение к мерам по запрету курения табака или потребления никотинсодержащей продукции, установленным федеральным законодательством, запрещается курение табака, потребление никотинсодержащей продукции или использование кальянов в местах на открытом воздухе на остановках общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, а также на расстоянии менее чем пятнадцать метров от них.

За нарушение установленного запрета предусмотрена административная ответственность в соответствии с Законом Оренбургской области от 01.10.2003 № 489/55-III-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области».

Положения, ограничивающие торговлю табачной продукцией, никотинсодержащей продукцией, кальянами, устройствами для потребления никотинсодержащей продукции в НТО, **в региональной законодательной базе не выявлены.**

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.

1. В части 2 статьи 1 законопроекта установлен понятийный аппарат, в котором определения понятий «кальян», «никотинсодержащая продукция», «никотинсодержащая жидкость», «табачная продукция», «устройства для потребления никотинсодержащей продукции» **продублированы из положений статьи 2 Федерального закона № 15-ФЗ**. Вместе с тем в части 2 статьи 1 законопроекта **упущены понятия** «окружающий табачный дым», «последствия потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции», которые также используются в законопроекте (определения данных понятий содержатся в статье 2 Федерального закона № 15-ФЗ).

С учетом вышеизложенного считаем, что указанные понятия из текста части 2 статьи 1 законопроекта **целесообразно исключить, дополнив её ссылкой на Федеральный закон № 15-ФЗ** в части используемых в нём основных понятий.

2. В статье 19 Федерального закона № 15-ФЗ установлены ограничения торговли табачной продукцией, табачными изделиями или никотинсодержащей продукцией, кальянами, устройствами для потребления никотинсодержащей продукции.

В частности, согласно части 1 статьи 19 Федерального закона № 15-ФЗ розничная торговля табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции **осуществляется в магазинах и павильонах.**

При этом под магазином понимается здание или его часть, специально оборудованные, предназначенные для продажи товаров и

оказания услуг покупателям и обеспеченные торговыми, подсобными, административно-бытовыми помещениями, а также помещениями для приема, хранения товаров и подготовки их к продаже.

Под навильоном понимается строение, имеющее торговый зал и рассчитанное на одно рабочее место или несколько рабочих мест.

В части 2 указанной статьи Федерального закона № 15-ФЗ установлено, что **в случае отсутствия в населенном пункте магазинов и навильонов допускается торговля** табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции **в других торговых объектах** или развозная торговля табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции.

При этом согласно положениям части 3 статьи 19 Федерального закона № 15-ФЗ запрещается розничная торговля табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции в торговых объектах, не предусмотренных частями 1 и 2 указанной статьи, на ярмарках, выставках, путем развозной и разносной торговли, дистанционным способом продажи, с использованием автоматов и иными способами, за исключением развозной торговли в случае, предусмотренном частью 2 статьи 19 Федерального закона № 15-ФЗ.

Несоблюдение указанных ограничений в сфере торговли табачной продукцией, табачными изделиями, никотинсодержащей продукцией, кальянами, устройствами для потребления никотинсодержащей продукции **влечет административную ответственность в соответствии с частью 1 статьи 14.53 КоАП РФ.**

За данное правонарушение предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 тысяч до 3 тысяч рублей, на должностных лиц - от 5 тысяч до 10 тысяч рублей; на юридических лиц - от 30 тысяч до 50 тысяч рублей. Органом, уполномоченным осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 14.53 КоАП РФ, является Роспотребнадзор.

В этой связи отметим, что в материалах, прилагаемых к законопроекту, **отсутствуют данные о категории и числе НТО, которые не подпадают под указанные федеральные ограничения.**

Кроме того, отметим, что согласно проектируемой статье 7.10 Закона № 460-ПК административную ответственность влечет розничная торговля табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции в нестационарных торговых объектах, за исключением населенных пунктов Пермского края, в которых отсутствуют стационарные торговые объекты **(к ним в законопроекте отнесены магазины, навильоны)**. При этом в примечании к статье 7.10 установлено, что административная ответственность по данной статье наступает в случаях, **если соответствующие действия не образуют составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена КоАП РФ.**

Полагаем, что в правоприменительной практике у должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, возникнут трудности, связанные с неоднозначной квалификацией правонарушений такого рода, учитывая, что частью 1 статьи 14.53 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за несоблюдение требования по осуществлению розничной торговли указанной продукцией **в магазинах и павильонах** (за исключением случая отсутствия в населенном пункте магазинов и павильонов).

В этой связи считаем, что **нормы законопроекта нуждаются в уточнении**, в частности в примечании к статье 7.10 предлагается указать статью 14.53 КоАП РФ, которой предусмотрена административная ответственность за несоблюдение ограничений и нарушение запретов в сфере торговли табачной продукцией, табачными изделиями, никотинсодержащей продукцией, кальянами, устройствами для потребления никотинсодержащей продукции.

Также для более полной регламентации соответствующих отношений считаем целесообразным уточнить в наименовании статьи 7.10, что соответствующий запрет **установлен законом Пермского края**.

3. Согласно Закону Пермского края от 09.03.2022 № 45-ПК «О порядке установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Пермского края» (далее – Закон № 45-ПК) **к обязательным требованиям** отнесены содержащиеся в нормативных правовых актах Пермского края требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках регионального государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности.

По нашему мнению, предлагаемое в законопроекте дополнительное ограничение торговли табачной и тому подобной продукцией подпадает под действие Закона № 45-ПК, между тем его требования в нормах законопроекта **не учтены**. Так, срок вступления Закона в силу в законопроекте определен через десять дней после дня его официального опубликования. Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 2 Закона № 45-ПК положения нормативных правовых актов Пермского края, устанавливающих обязательные требования, **должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября** соответствующего года, но не ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта Пермского края, если иное не установлено федеральным законом, Указом Президента РФ или международным договором РФ, предусматривающими установление обязательных требований.

Кроме того, при установлении обязательных требований нормативными правовыми актами Пермского края должны быть определены органы государственной власти Пермского края, осуществляющие оценку соблюдения обязательных требований (пункт 5 части 2 статьи 3 Закона № 45-ПК).

На основании вышеизложенного считаем, что положения законопроекта **нуждаются в корректировке с учетом указанных требований Закона № 45-ПК**.

В целом отметим, что **актуальность** рассмотрения представленного законопроекта обусловлена реализацией государственной политики, направленной на противодействие потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции. По нашему мнению, принятие закона края, при условии устранения обозначенных в настоящей аналитической записке проблемных моментов, **будет иметь положительные социальные последствия**, связанные с ограничением предложения табачной и никотинсодержащей продукции, кальянов, устройств для потребления никотинсодержащей продукции в розничной торговле с целью сокращения потребления данной продукции в Пермском крае.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная