



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Г о с у д а р с т в е н н о - п р а в о в о е у п р а в л е н и е

З А К Л Ю Ч Е Н И Е

на проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон 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»

(внесен губернатором Пермского края)

18.05.2026

№ 85-ЗКЛ

Рассмотрение законопроекта находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

По представленному проекту закона имеются следующие предложения и замечания.

Проектом закона предлагается установить полный запрет на осуществление на территории Пермского края розничной продажи никотиносодержащей продукции.

В соответствии с частью 1 статьи 8, частью 2 статьи 74 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Согласно подпункту «б» пункта 4 статьи 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ) запрещается принимать акты, 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, предусматривающих введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов РФ.

Федеральными законами, регулируемыми правоотношения в сфере торговли табачной и иной никотинсодержащей продукцией, являются Федеральный закон от 13.06.2023 № 203-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота табачных изделий, табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства» (далее – ФЗ № 203) и Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» (далее – ФЗ № 15).

ФЗ № 203 не предоставляет субъектам РФ каких-либо полномочий по установлению полного запрета на осуществление розничной торговли никотинсодержащей продукцией.

Статьей 11 ФЗ № 15 установлен перечень мер, которые осуществляются в целях предупреждения возникновения заболеваний, связанных с воздействием окружающего табачного дыма. В соответствии с пунктом 8 этой статьи одной из таких мер является ограничение торговли табачной и иной никотинсодержащей продукцией. Пунктом 6 статьи 6 ФЗ № 15 к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма отнесено принятие дополнительных мер в данной сфере.

Основной мерой в сфере ограничения торговли, установленной частью 3 статьи 19 ФЗ № 15, является запрет розничной торговли табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции в торговых объектах, не являющихся павильонами и магазинами, за исключением тех населенных пунктов, на территории которых магазины и павильоны отсутствуют.

Как указано Пермским краевым судом (решение от 18.07.2024 по делу № 3а-185/2024), при исследовании им пределов полномочий субъектов РФ, которыми они наделены пунктом 6 статьи 6 ФЗ № 15, «дополнительный» - это являющийся дополнением к чему-нибудь. Таким образом, дополнительные (региональные) меры могут быть приняты в дополнение к основным (федеральным), но не могут подменять их собой и тем более включать их в себя, образуя совокупный объем всего возможного нормативно-правового регулирования в данной сфере.

Исходя из вышеизложенного, считаем, что органы государственной власти субъектов РФ не наделены полномочиями по установлению полного запрета на осуществление розничной торговли никотинсодержащей продукцией.

Также необходимо обратить внимание на то, что за нарушение установленного частью 3 статьи 19 ФЗ № 15 запрета на осуществление розничной торговли никотинсодержащей продукцией в торговых объектах, не являющихся магазинами и павильонами, равно как и иных касающихся розничной торговли данной продукцией запретов, предусмотренных этой статьей, наступает административная ответственности в соответствии со статьей 14.53 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях (далее – КоАП). Таким образом, розничная торговля никотинсодержащей продукцией на территории Пермского края посредством торговых объектов, не являющихся магазинами и павильонами, уже является противоправным деянием, запрещенным и наказуемым в соответствии со статьей 14.53 КоАП РФ.

Согласно абзацу третьему пункта 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. Кроме того, Верховным Судом Российской Федерации неоднократно высказывалась правовая позиция, согласно которой субъект РФ вправе устанавливать административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом (Определение Верховного Суда РФ от 26.03.2014 № 9-АПГ14-1, Определение Верховного Суда РФ от 14.05.2014 № 55-АПГ14-5, Определение Верховного Суда РФ от 28.05.2014 № 78-АПГ14-12, от 17.06.2015 № 5-АПГ15-26, от 24.06.2015 № 71-АПГ15-3, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.12.2019 № 1-АПА19-21).

Из этого следует, что законами субъектов РФ не может быть предусмотрена административная ответственность за осуществление торговли никотинсодержащей продукцией в торговых объектах или иных местах, в которых она уже запрещена на основании статьи 19 ФЗ № 15 и обеспечена мерой ответственности, предусмотренной статьей 14.53 КоАП.

На основании вышеизложенного с целью соблюдения норм федерального законодательства, считаем, что статью 1 законопроекта следует доработать, установив запрет на осуществление розничной торговли никотинсодержащей продукцией в павильонах и магазинах.

Также по тексту проекта закона имеются следующие замечания правового характера.

В соответствии с правилами юридической техники предлагаем название законопроекта изложить в следующей редакции:

«О внесении изменений в отдельные законы Пермского края в сфере установления на территории Пермского края дополнительных мер, направленных на охрану здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции».

Абзац третий статьи 1 законопроекта, предлагающий установление полного запрета розничной торговли никотинсодержащей продукцией противоречит абзацу второму статьи 3 Закона Пермского края от 13.12.2023 № 261-ПК «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» (далее – Закон № 261-ПК), согласно которому розничная торговля никотинсодержащей продукцией не допускается в павильонах, за исключением населенных пунктов, в которых отсутствуют магазины.

С целью устранения данного противоречия, предлагаем статью 1 проекта дополнить новым абзацем вторым следующего содержания:

«в абзаце втором слова «или никотинсодержащей продукцией» исключить».

Статьей 1 проекта закона предлагается установить не только запрет розничной торговли никотинсодержащей продукцией и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции, в том числе электронными системами доставки никотина и устройствами для нагревания табака, а также их составными частями и элементами, но также и запрет на хранение и распространение указанной продукции.

Таким образом, проектом закона, по существу, предлагается полностью изъять из оборота на территории Пермского края эту группу товаров. Согласно части 2 статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению. В соответствии с пунктом «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации. То есть объекты гражданских прав (причем не только те из них, что относятся к никотинсодержащей продукции и электронным системам доставки никотина) могут быть изъяты из гражданского оборота только на основании федерального закона или в соответствии с полномочиями, предусмотренными федеральным законом.

В соответствии с частью 4 статьи 1 ФЗ № 203 законодательство Российской Федерации о государственном регулировании производства и оборота табачных изделий, табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства состоит исключительно из нормативных правовых актов федерального уровня. В связи с этим установление запрета на хранение и распространение никотинсодержащей продукцией, устройствами для потребления никотинсодержащей продукции превышает пределы компетенции органов государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, исходя из текста законопроекта, представляется не вполне определенным содержание понятия распространения продукции, особенно учитывая, что оно применяется наряду с понятием розничной торговли, которая является одной из разновидностей распространения как любой деятельности, направленной на передачу товаров в собственность или пользование третьих лиц. Следует отметить, что запрет на осуществление иных, помимо розничной, форм торговли никотинсодержащей продукцией и устройствами для потребления никотинсодержащей продукции уже установлен

частями 3, 7, 8, 9 статьи 19 ФЗ № 15, в силу чего соответствующие исключения должны быть указаны в проекте закона с целью исключения дублирования в законе Пермского края запрета, установленного на федеральном уровне.

Также из текста проекта закона не ясен круг лиц, в отношении которых предлагается установить запрет на хранение и распространение соответствующей продукции: идет ли речь исключительно о хозяйствующих субъектах, осуществляющих торговую деятельность, либо предлагается распространить данный запрет также на потребителей данной продукции.

На основании вышеизложенного считаем, что в абзаце третьем статьи 1 проекта закона и в абзаце втором статьи 2 слова «, а также хранение и распространение указанной продукции» следует исключить.

В связи с тем, что статьей 2 проекта закона изменения вносятся исключительно в статью 7.11 Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК), предлагаем:

- в абзаце первом статьи 2 слова «Внести в Закон» заменить словами «Внести в статью 7.11 Закона»;
- абзац второй исключить.

Поскольку субъекты правонарушений, предусмотренных частями 1 и 1.1 статьи 7.11 Закона № 460-ПК, различаются между собой по критерию торговых объектов, посредством которых они осуществляют розничную торговлю, полагаем, что соответствующие примечания необходимо изложить отдельно для каждой из частей статьи 7.11. Кроме того, учитывая, что внесение изменений в пункт 2 примечаний не влечет установление новых обязательных требований, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а лишь более развернуто описывает правовой статус субъектов уже действующего состава правонарушения, полагаем, что они могут вступать в силу в обычном порядке (через десять дней после дня официального опубликования).

При этом, с нашей точки зрения, представляется целесообразным установить поэтапное вступление данных изменений в силу, при котором первая редакция изменений начнет действовать через десять дней после официального опубликования закона и утратит свою силу с 1 сентября 2026 года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня опубликования, то есть тогда, когда вступит в силу вторая редакция отдельных норм пункта 2 примечаний к статье 7.11 Закона № 460-ПК.

В связи с вышеизложенным часть 3 статьи 2 проекта предлагаем заменить частями 3-4, изложив их в следующей редакции:

«3. абзац первый пункта 2 примечаний заменить абзацами следующего содержания:

«Субъектами правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, являются собственники или иные законные владельцы павильонов, которые в момент выявления факта совершения правонарушения посредством эксплуатации павильонов осуществляли деятельность по розничной торговле табачной продукцией или никотинсодержащей продукцией, кальянами.

Субъектами правонарушения, предусмотренного частью 1.1 настоящей статьи, являются собственники или иные законные владельцы торговых объектов, которые в момент выявления факта совершения правонарушения посредством эксплуатации торговых объектов осуществляли деятельность по розничной торговле устройствами для потребления никотинсодержащей продукции, в том числе электронными системами доставки никотина и устройствами для нагревания табака, а также их составными частями и элементами».

4. абзацы первый и второй пункта 2 примечаний изложить в следующей редакции:

«Субъектами правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, являются собственники или иные законные владельцы павильонов, которые в момент выявления факта совершения правонарушения посредством эксплуатации павильонов осуществляли деятельность по розничной торговле табачной продукцией, кальянами.

Субъектами правонарушения, предусмотренного частью 1.1 настоящей статьи, являются собственники или иные законные владельцы торговых объектов, которые в момент выявления факта совершения правонарушения посредством эксплуатации торговых объектов осуществляли деятельность по розничной торговле никотинсодержащей продукцией, устройствами для потребления никотинсодержащей продукции, в том числе электронными системами доставки никотина и устройствами для нагревания табака, а также их составными частями и элементами».

Исходя из этого, статью 3 законопроекта предлагаем изложить в следующей редакции:

«Статья 3

Настоящий Закон вступает в силу с 1 сентября 2026 года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня его официального опубликования, за исключением части 3 статьи 1 настоящего Закона, которая вступает в силу через 10 дней после официального опубликования настоящего Закона.

Часть 3 статьи 1 настоящего Закона утрачивает силу с 1 сентября 2026 года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня его официального опубликования».

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления

О.П. Ходорова