



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Государственно-правовое управление

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект 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»»**

(внесен губернатором Пермского края)

**23.10.2023**

**№ 186-ЗКЛ**

Рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

По проекту закона имеются следующие замечания и предложения.

По нашему мнению, правовую основу принимаемого закона следует дополнить Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», в связи с этим часть 1 статьи 1 предлагаем дополнить текстом следующего содержания: «Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

В соответствии с правилами юридической техники относительно рубрикации законодательных актов по предметному критерию предлагаем текст части 2 статьи 1 проекта закона считать новой статьей 2, поименованной как «Основные понятия», а абзацы со второго по восьмой считать пунктами 1-7 новой статьи 2.

Положения о целях принятия нормативного правового акта, которые содержатся в статье 2 проекта закона, по своей правовой природе относятся не к регулятивным и (или) охранительным нормам права общего характера, а к тем положениям, которые излагаются в качестве преамбулы, предшествующей основному тексту нормативного акта. В связи с этим предлагаем:

дополнить проект преамбулой следующего содержания:

«Настоящий закон принят в целях охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции на территории Пермского края»;

- в статье 2 слова «В целях охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции на территории Пермского края не допускается розничная торговля» заменить словами «На территории Пермского края не допускается осуществление розничной торговли».

Статьей 11 Федерального закона 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) установлен перечень мер, которые осуществляются в целях предупреждения возникновения заболеваний, связанных с воздействием окружающего табачного дыма и веществ, выделяемых при потреблении никотинсодержащей продукции, последствиями потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, и в целях сокращения потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции. В соответствии с пунктом 8 этой статьи одной из таких мер является ограничение торговли табачной продукцией, табачными изделиями или никотинсодержащей продукцией, кальянами, устройствами для потребления никотинсодержащей продукции (далее – табачная и никотинсодержащая продукция). Пунктом 6 статьи 6 ФЗ № 15 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции отнесено принятие дополнительных мер, направленных на охрану здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции.

Из содержания норм, установленных пунктом 8 статьи 11 и пунктом 6 статьи 6 ФЗ № 15 следует вывод, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ) наделены полномочием по установлению ограничений торговли табачной и никотинсодержащей продукцией. Однако содержание конкретных мер, направленных на реализацию данного полномочия, должно носить исключительно дополнительный характер по отношению к соответствующим нормам, установленным в ФЗ № 15. Иными словами, предлагаемые законопроектом меры должны ясно и отчетливо размежевываться с правовыми предписаниями закона ФЗ № 15, предусматривающими ограничения торговли табачной и никотинсодержащей продукцией; они не должны частично и тем более полностью совпадать с ними.

В соответствии с ограничениями торговли табачной и никотинсодержащей продукцией, установленными частями 1-3 статьи 19 ФЗ № 15, запрещается розничная торговля табачной и никотинсодержащей продукцией в торговых объектах, не являющихся магазинами и павильонами, за исключением тех населенных пунктов, на территории которых магазины и павильоны отсутствуют.

Согласно определениям понятий магазина и павильона, содержащимся в части 1 статьи 19 ФЗ № 15, 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 павильоном понимается строение, имеющее торговый зал и рассчитанное на одно рабочее место или несколько рабочих мест.

Таким образом, магазины и павильоны являются по преимуществу разновидностью стационарных торговых объектов, которые согласно пункту 5 статьи 2 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 381) являются торговыми объектами, представляющими 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.

Исходя из этого, следует сделать вывод, что частями 1-3 статьи 19 ФЗ № 15 в числе прочего установлен федеральный нормативный правовой запрет на осуществление розничной торговли табачной и никотинсодержащей продукцией в нестационарных торговых объектах, за исключением населенных пунктов, на территории которых отсутствуют такие виды торговых объектов. Аналогичное мнение высказывалось и Конституционным Судом Российской Федерации, который, анализируя положения статьи 19 ФЗ № 15, указал, что она определяет места розничной продажи табачной продукции и предусматривает особые требования к стационарным торговым объектам (зданиям и строениям), общее понятие которых содержится в статье 2 ФЗ № 381, а также предусматривает ограничение торговли табачной продукцией и табачными изделиями в нестационарных торговых объектах (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23.06.2016 № 1351-О).

С учетом вышеизложенного меры, предлагаемые в статье 2 проекта закона, по своей предметной направленности не могут быть однозначно и безусловно рассмотрены в качестве дополнительных по отношению к мерам, предусмотренным частями 1-3 статьи 19 ФЗ № 15, поскольку в значительной степени с ними пересекаются.

Учитывая это, считаем, что статья 2 проекта закона нуждается в доработке с целью конкретизации торговых объектов, в которых запрещается продажа табачной и никотинсодержащей продукции, в дополнение к тем, что перечислены в частях 1-3 статьи 19 ФЗ № 15.

Частью 1 статьи 4 проекта закона предлагается установить административную ответственность за нарушение запрета, содержащегося в статье 2 проекта закона. По нашему мнению, предлагаемая норма не полностью соответствует принципам разграничения компетенции в сфере законодательства об административных правонарушениях, определенным статьями 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

Пунктом 3 части 1 статьи 1.3 КоАП установлено, что к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В свою очередь, согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП субъекты Российской Федерации уполномочены на установление своими законами об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

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 Российской Федерации не может быть предусмотрена административная ответственность за нарушение норм запрещающего характера, содержащихся в региональных и муниципальных нормативных правовых актах, если при этом данные запреты одновременно установлены федеральным законодательством.

Как уже отмечалось ранее, содержание предлагаемой в статье 2 проекта закона нормы запрещающего характера, за нарушение которой статьей 4 законопроекта предлагается установить административную ответственность, в существенной степени совпадает с содержанием норм, установленных частями 1-3 статьи 19 ФЗ № 15. Поскольку статья 4 проекта закона является юридическим следствием статьи 2, то к ней также следует отнести замечания, касающиеся статьи 2 проекта.

За нарушение ограничений торговли табачной и никотинсодержащей продукцией, предусмотренных частями 1-3 статьи 19 ФЗ № 15, установлена административная ответственность частью 1 статьи 14.53 КоАП РФ. В судебной практике данная норма активно применяется в контексте продажи табачной и никотинсодержащей продукции в нестационарных торговых объектах (Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда

от 18.12.2014 по делу № А24-4287/2014, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.10.2016 № 09АП-36266/2016 по делу № А40-23616/16, Апелляционное определение Рязанского областного суда от 24.07.2019 N 33-1854/2019).

Верховным Судом Российской Федерации неоднократно подчеркивалось, что региональным законом административная ответственность может быть предусмотрена за нарушение требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта РФ, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП (Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 04.08.2021 № 87-КАД21-1-К2; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.07.2019 № 75-АПА19-12, от 15.03.2017 № 10-АПГ17-1, от 18.01.2017 № 59-АПГ16-13).

Содержание состава административного правонарушения, предлагаемого в части 1 статьи 4 проекта закона, в силу изложенного выше не позволяет безоговорочно отграничить его от деяния, предусмотренного в части 1 статьи 14.53 КоАП. В связи с этим считаем, что часть 1 статьи 4 также следует доработать, уточнив (с учетом замечаний по статье 2 проекта закона) в чем заключается принципиальное отличие предлагаемой нормы от нормы, установленной частью 1 статьи 14.53 КоАП.

Предлагаемые абзацем пятым части 1 статьи 4 проекта положения, в соответствии с которыми административная ответственность наступает лишь в случаях, если соответствующие действия не образуют составы административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, не устраняют изложенных выше замечаний. Как указано в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ

от 03.02.2016 № 47-АПГ15-31, само по себе непосредственное наличие в законе субъекта РФ положений о том, что наступление административной ответственности в соответствии с ним возможно лишь в случае, если совершение перечисленных в ней действий не влечет ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не разрешает возникающие противоречия.

В соответствии с правилами законодательной техники по оформлению статей, содержащих отсылку к законам, устанавливающим административную ответственность, в статье 3 законопроекта слово «Нарушение» предлагаем заменить словами «Нарушение запрета, установленного статьей 2».

Поскольку Законодательным Собранием Пермского края на заседании 26 октября 2023 года будет рассматриваться проект закона Пермского края «Об установлении на территории Пермского края запрета розничной продажи несовершеннолетним товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ,

вовлечения несовершеннолетних в процесс употребления сжиженного углеводородного газа и о внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае», частью 1 статьи 5 которого предлагается дополнить Закон Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК) новой статьей под номером 7.10, предлагаем в случае принятия указанного законопроекта в абзацах первом и втором части 1 статьи 4 настоящего законопроекта цифры «7.10» заменить цифрами «7.11».

В соответствии с правилами законодательной техники по оформлению названий статей, предусматривающих состав административного правонарушения, а также описанию объективной стороны состава, в части 1 статьи 4 законопроекта предлагаем:

- в абзаце втором слово «Несоблюдение запрета» заменить словами «Нарушение запрета на осуществление»;

- в абзаце третьем слова «Розничная торговля» заменить словами «Нарушение установленного законом Пермского края запрета на осуществление розничной торговли».

Абзац пятый части 1 статьи 4 проекта закона следует исключить, поскольку частью 2 статьи 1.2 Закона № 460-ПК предусмотрена имеющая обязательное распространение на каждую из статей данного закона норма общего характера, согласно которой, если КоАП за отдельные правонарушения будет установлена иная ответственность, чем это предусмотрено Законом № 460-ПК, то применяются нормы КоАП. В связи с этим отсутствует необходимость отдельно предусматривать аналогичное по содержанию примечание в части 1 статьи 4 проекта закона.

По нашему мнению, статья 5 законопроекта, регулирующая вопросы вступления закона в силу, также нуждается в доработке. Согласно пункту 1 статьи 2 ФЗ № 381 торговая деятельность – вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров. В силу этого на правоотношения, которые предлагается урегулировать настоящим законопроектом, распространяется законодательство об обязательных требованиях (см. часть 1 статьи 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 247), часть 1 статьи 1 Закона 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).

В свою очередь, в соответствии с частью 1 статьи 3 ФЗ № 247, частью 1 статьи 2 Закона № 45-ПК положения нормативных правовых актов, 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. Выказанная позиция о распространении законодательства об обязательных требованиях на правоотношения в сфере ограничения торговли табачной и никотинсодержащей продукции в нестационарных торговых объектах

подтверждается практикой Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (строка 81 Перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Роспотребнадзором в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей, привлечения к административной ответственности).

Учитывая вышесказанное, статью 5 проекта закона предлагаем изложить в следующей редакции:

**«Статья 5. Вступление в силу настоящего Закона**

Настоящий закон вступает в силу с 1 марта 2024 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