



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел.: 274-85-18, факс 274-85-39

13.12.16 № 6797-1/16-22-0-5

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по здравоохранению

А.Е. Петрову

Заключение

на проект областного закона «Об особенностях использования
электронных систем доставки никотина (ЭСДН) в общественных местах
на территории Ленинградской области»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
В.С. Петровым, Л.А. Тептиной, В.А. Коваленко, Н.О. Ковалем, Е.Б.

Маханек

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «Об особенностях использования электронных систем доставки никотина (ЭСДН) в общественных местах на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

К законопроекту имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. В настоящее время федеральным законодательством вопрос использования электронных систем доставки никотина (далее - ЭСДН) не урегулирован.

Согласно пояснительной записке законопроектом предлагается установить ограничения использования ЭСДН на территории Ленинградской области в рамках полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определенных пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ (координация вопросов здравоохранения). Таким образом, представленным законопроектом предусмотрено так называемое «опережающее нормотворчество».

Вместе с тем, в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (часть 1 статьи 41); осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (часть 3 статьи 17); 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 (часть 3 статьи 55). При этом, перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статьи 55).

Право на использование гражданами ЭСДН возможно рассматривать как производную от прав, предусмотренных статьями 19, 21, 23 Конституции Российской Федерации (равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от других обстоятельств; достоинство личности охраняется государством; каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни).

На основании изложенного, полагаем, что предлагаемое рассматриваемым законопроектом ограничение права использовать ЭСДН может быть осуществлено только федеральным законом.

Обращаем внимание, что в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции относится к коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

Отдельно следует отметить, что в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации находится проект Федерального закона «Об особенностях оборота электронных систем доставки никотина (ЭСДН)», внесенный 28 апреля 2016 года членами Совета Федерации В.В. Рязанским и И.Н. Чернышевым (далее – законопроект № 1058051-6).

Законопроектом № 1058051-6 в целях формирования единого подхода к категории ЭСДН вводятся понятия «электронная система доставки никотина (ЭСДН)» и «использование электронных систем доставки никотина (ЭСДН)», определяются основные ограничения использования ЭСДН в общественных местах, требования к маркировке, ограничение рекламы ЭСДН, устанавливается запрет на продажу ЭСДН несовершеннолетним и вовлечение детей в процесс использования ЭСДН путем покупки для них.

Представленный депутатами Законодательного собрания Ленинградской области законопроект частично воспроизводит положения законопроекта № 1058051-6, определяющие перечень мест, в которых использование ЭСДН запрещается.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в случае принятия федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

С учетом изложенного, в случае принятия федерального закона, внесенного членами Совета Федерации, предлагаемый депутатами Законодательного собрания Ленинградской области областной закон должен быть признан утратившим силу (при условии его принятия).

2. Согласно предлагаемому законопроектом определению ЭСДН и пояснительной записке устанавливаемое правовое регулирование направлено на запрещение использования ЭСДН **как с никотиносодержащей, так и с безникотиновой жидкостью**. Такой подход обусловлен необходимостью исключения формирования привычки потребления сигарет, поскольку использование ЭСДН с безникотиновой жидкостью имитирует процесс курения. Следует согласиться с инициаторами законопроекта в утверждении, что факт наличия или отсутствия никотина в применяемой жидкости идентифицировать действительно невозможно.

Вместе с тем, обращаем внимание, что к аэрозолям, не содержащим никотин, можно отнести любое изделие соответствующей формы, содержащее в том числе необходимые для здоровья человека вещества, например, лекарственные препараты для медицинского применения в форме аэрозолей. В этой связи предлагаемое ограничение использования ЭСДН как с никотиносодержащей, так и с безникотиновой жидкостью, нуждается в дополнительном обосновании.

Кроме того, Федеральным законом от 30.11.2016 № 401-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 401-ФЗ) дополнен перечень подакцизных товаров. В частности, с 1 января 2017 года к подакцизным товарам помимо прочего отнесены электронные системы доставки никотина (ставка акциза с 1 января 2017 года - 40 руб. за 1 штуку).

Указанным Федеральным законом определено, что электронными системами доставки никотина признаются одноразовые электронные устройства, продуцирующие аэрозоль, пар или дым путем нагревания жидкости в целях вдыхания пользователем (за исключением медицинских изделий, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации).

Таким образом, предлагаемое инициаторами рассматриваемого законопроекта определение термина ЭСДН не соответствует понятию, используемому в Федеральном законе № 401-ФЗ.

3. Устанавливаемый в статье 3 законопроекта перечень территорий, помещений и объектов, где использование ЭСДН запрещено, во многом повторяет аналогичный перечень мест, в которых запрещено курение, утвержденный Федеральным законом от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ). Одновременно рассматриваемым законопроектом определяется, что устанавливаемый им запрет на использование ЭСДН не распространяется на места, в которых допускается курение табака в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ, то есть на специально выделенные места на открытом воздухе или в изолированных помещениях, которые оборудованы системами вентиляции и организованы на судах, находящихся в дальнем плавании, при оказании услуг по перевозкам пассажиров, а также в местах общего пользования многоквартирных домов, которые оборудованы системами вентиляции.

Соответственно, законопроектом по существу использование ЭСДН приравнивается к курению табака. Отмечаем, что ссылка в статье 3 законопроекта на Федеральный закон № 15-ФЗ не имеет правовых оснований, поскольку указанный Федеральный закон регулирует только отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака (а не воздействия от использования безникотиновых жидкостей).

4. В соответствии со статьей 4 законопроекта нарушение запрета на использование ЭСДН влечет административную ответственность.

Вместе с тем, законопроектом не предлагается внесение изменений в областной закон от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз). Сопутствующий проект областного закона, предусматривающий внесение необходимых изменений в областной закон № 47-оз, одновременно с рассматриваемым в настоящем заключении законопроектом также не представлен.

В соответствии со статьей 5 законопроекта предлагаемый областной закон вступает в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования.

До принятия областного закона о внесении изменений в областной закон № 47-оз, устанавливающего административную ответственность за использование ЭСДН в определенных местах, предложенный областной закон будет носить декларативный характер (в случае его принятия). В этой связи представляется необходимым соотнести предусмотренный положениями статьи 5 законопроекта срок вступления областного закона в силу с предполагаемым сроком вступления в силу областного закона, устанавливающего административную ответственность за использование ЭСДН в неустановленных местах.

В финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что принятие областного закона «Об особенностях использования ЭСДН в общественных местах на территории Ленинградской области» не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств областного бюджета. Вместе с тем, очевидно, что при установлении административной ответственности за нарушение указанного областного закона потребуются денежные средства, необходимые для наделения органов местного самоуправления дополнительными полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях. Однако в нарушение требований статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации источник и порядок исполнения соответствующих расходных обязательств законопроектом не определены.

С учетом изложенного рекомендуем инициаторам законопроекта представить соответствующие расчеты затрат на финансирование вводимых полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области - начальник
правового управления



Д.В. Малкин

(2249) Н.Б. Вовк,
(2251) Н.Ю. Нерчук