



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

24.01.2020 № 264-1/20-ОБ-О-2

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О регулировании отдельных вопросов розничной продажи электронных систем доставки никотина на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»

Внесен Губернатором Ленинградской области А. Дрозденко

Правовое управление, изучив проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О регулировании отдельных вопросов розничной продажи электронных систем доставки никотина на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях (далее также – законопроект), который внесен в Законодательное собрание Ленинградской области 17 января 2020 года Губернатором Ленинградской области, отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается установить **полный запрет** в отношении **оборота никотинсодержащей продукции** на территории Ленинградской области.

Оборот определен в законопроекте как **изготовление, распространение, оптовая и розничная торговля** никотинсодержащей продукцией.

Саму никотинсодержащую продукцию предлагается определить как **бестабачные изделия и (или) смеси, содержащие никотин или производные никотина**, предназначенные для употребления посредством их **жевания и (или) рассасывания либо иным образом, в том числе в пищу**, не являющиеся лекарственными средствами и медицинскими изделиями.

За нарушение данного запрета предлагается установить **административную ответственность** в виде административного штрафа (для граждан - в размере от 2 до 4 тысяч рублей, для должностных лиц - в размере от

10 до 25 тысяч рублей, для индивидуальных предпринимателей - в размере от 10 до 25 тысяч рублей, для юридических лиц - в размере от 50 до 80 тысяч рублей).

Необходимо отметить, что в настоящее время на **федеральном уровне запрещены** оптовая и розничная продажа лишь двух видов **табачной** некурильной продукции – **насвая и снюса (сосательного табака)**.

Насвай представляет собой разновидность некурильного **табачного** изделия, предназначенного для сосания и изготовленного из **табака**, извести и другого нетабачного сырья.

Снюс (сосательный табак) полностью или частично изготовлен из очищенной **табачной** пыли и (или) мелкой фракции резаного **табака** с добавлением или без добавления нетабачного сырья и иных ингредиентов.

Запрет на продажу насвая и снюса установлен частью 8 статьи 19 Федерального закона от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ), административная ответственность предусмотрена частью 2 статьи 14.53 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Необходимость установления данного запрета обусловлена негативным воздействием указанной продукции на здоровье человека.

Бестабачные никотинсодержащие смеси, о которых идет речь в законопроекте, не подпадают под действие Федерального закона № 15-ФЗ, поскольку **не содержат в своем составе табака**.

В отношении указанной продукции **отсутствует технический регламент** (в отличие от Технического регламента на табачную продукцию, утвержденного Федеральным законом от 22 декабря 2008 года № 268-ФЗ), она также **не включена в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации**, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 982.

Таким образом, действующим федеральным законодательством вопросы, связанные с оборотом **бестабачной** никотинсодержащей продукции, **фактически не урегулированы**.

Это означает, что в настоящее время изготовление и продажа указанной продукции с формальной точки зрения являются **легальными** (при условии соблюдения производителями и продавцами требований законодательства в сфере технического регулирования, Федерального закона от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», Федерального закона от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», а также Постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2012 года № 943 «Об особенностях маркировки впервые выпускаемой в обращение продукции, в том числе знаком обращения на рынке или знаком соответствия, и о порядке информирования приобретателя, в том числе потребителя, о возможном вреде такой продукции и факторах, от которых он зависит»).

Вместе с тем указанные продукты содержат никотин и, как следствие, оказывают пагубное влияние на здоровье человека.

Бестабачная никотинсодержащая продукция продается как в виде никотиновых «пэков» (пакетиков, сходных по внешнему виду с сосательным

табаком), так и в виде жевательных конфет, мармелада, никотиновых леденцов, в связи с чем она получила широкое распространение в подростковой и молодежной среде.

В состав бестабачных аналогов снюса, как правило, входят целлюлоза, пропиленгликоль, ароматизатор, соль, вода и никотин.

Как отмечает Роспотребнадзор, главной опасностью данного вида продукции является критически высокое содержание никотина и комфортная форма употребления, что приводит к быстрому развитию у подростков никотиновой зависимости. В одной дозе данного продукта содержание никотина может достигать до 40 мг на 1 грамм (для сравнения – в обычной сигарете содержание никотина не превышает 1-1,5 мг), при этом одномоментное употребление 60 мг никотина может стать для ребенка летальным. Меньшие дозы приводят к тяжелым отравлениям, сопровождающимся симптомами никотиновой интоксикации.

В связи с этим в настоящее время различными субъектами (органами государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) инициируется внесение изменений в федеральное законодательство в указанной части.

В качестве примеров можно привести:

- обращение Орловского областного Совета народных депутатов в Правительство Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу о необходимости установления запрета свободного оборота никотинсодержащих смесей на территории Российской Федерации от 19 декабря 2019 года № 41/1175-ОС;

- проект федерального закона № 848015-7 «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (в части установления запрета торговли сосательными и жевательными никотинсодержащими смесями), внесенный в Государственную Думу 28 ноября 2019 года;

- проект федерального закона № 850099-7 «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» аналогичного содержания, внесенный в Государственную Думу 2 декабря 2019 года.

В некоторых субъектах Российской Федерации в рамках «опережающего законодательства» (то есть до принятия нормативных правовых актов на федеральном уровне) **введены запреты на продажу указанной продукции на территориях соответствующих субъектов.**

Такие запреты, в частности, установлены:

- Законом Ставропольского края от 20 декабря 2019 года № 100-кз «О мерах по защите прав и законных интересов граждан, проживающих на территории Ставропольского края, в сфере оборота в Ставропольском крае никотинсодержащей продукции, потребляемой способами, отличными от курения табака»;

- Законом Владимирской области от 10 мая 2018 года № 60-оз (с изменениями, внесенными Законом Владимирской области от 25 декабря 2019 года № 140-оз) «Об установлении на территории Владимирской области ограничений розничной продажи **несовершеннолетним** электронных систем доставки никотина, а также ограничений розничной продажи бестабачной никотинсодержащей продукции и запрета на вовлечение **несовершеннолетних** в их употребление»;

- Законом Белгородской области от 19 декабря 2019 года № 439 «О мерах, направленных на охрану здоровья **несовершеннолетних** от воздействия и последствий потребления никотинсодержащей продукции на территории Белгородской области, и внесении изменений в Закон Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»;

- Законом Республики Адыгея от 31 декабря 2019 года № 317 «Об установлении ограничений розничной продажи **несовершеннолетним** лицам никотинсодержащей продукции»;

- Законом Краснодарского края от 18 декабря 2019 года № 4199-КЗ «Об ограничении на территории Краснодарского края розничной продажи **несовершеннолетним** никотинсодержащей продукции, электронных систем доставки никотина и о внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях».

Анализ указанных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что в большинстве случаев запрет установлен **только в отношении продажи никотинсодержащей продукции несовершеннолетним**.

Исключение составляет Закон Ставропольского края, устанавливающий **полный** запрет на **изготовление, распространение, оптовую и розничную продажу** никотинсодержащей продукции, а также на ее **потребление** в определенных местах.

В связи с этим правовое управление полагает необходимым обратить внимание на следующий момент.

В случае установления запрета на **продажу никотинсодержащей продукции несовершеннолетним** (как это предусмотрено Законами Владимирской и Белгородской областей, Краснодарского края, Республики Адыгея и действующим областным законом от 17 июля 2017 года № 47-оз «О регулировании отдельных вопросов розничной продажи электронных систем доставки никотина на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»»), Законодательное собрание Ленинградской области будет действовать в рамках полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации государственной политики в интересах детей, определенных Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Возможность установления такого рода запретов в отношении **несовершеннолетних** подтверждена Верховным Судом Российской Федерации, который в апелляционном определении от 13 апреля 2016 года № 65-АПГ16-1 указал, что общие вопросы защиты детства находятся в совместном ведении

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, вследствие чего органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать необходимые меры, направленные на реализацию своих полномочий в указанной сфере, в том числе путем установления административной ответственности за совершение административных правонарушений, связанных со здоровьем несовершеннолетних.

Что же касается возможности установления **полного (общего) запрета** на оборот никотинсодержащей продукции на территории Ленинградской области, то на этот счет имеются определенные сомнения с точки зрения соответствия указанных положений требованиям статьи 15 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», согласно которой органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления запрещается 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 введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации, территориях муниципальных образований в границах субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы здравоохранения, равно как и вопросы защиты детства, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, однако позиция Верховного Суда Российской Федерации по вопросу о возможности самостоятельного установления субъектами Российской Федерации каких-либо ограничений (равно как и полных запретов) в указанной сфере в целях охраны здоровья граждан на сегодняшний день не сформирована.

Принимая во внимание то, что действующим федеральным законодательством вопросы, связанные с оборотом бестабачной никотинсодержащей продукции, не урегулированы, а запрет на ее продажу не установлен, введение такого (полного) запрета на территории отдельно взятого субъекта может быть расценено как превышение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Изложенные в настоящем заключении замечания не препятствуют его принятию в первом чтении.

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



Д.В. Малкин