



# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

## ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

299011; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел. +7 (8692) 54-13-39

к № 03-19/37 от 04.02.2020,  
внесенному депутатами  
Законодательного Собрания  
города Севастополя  
И.Г.Журавлевым,  
А.В.Куриновым, А.А.Гордиенко

12 марта 2020 года

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/19-ЮУ

на проект закона города Севастополя «Об установлении ограничений продажи электронных систем доставки никотина, жидкости для них, бестабачной никотиносодержащей продукции и устройств для нагревания табака несовершеннолетним на территории города Севастополя»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы проекта закона города Севастополя «Об установлении ограничений продажи электронных систем доставки никотина, жидкости для них, бестабачной никотиносодержащей продукции и устройств для нагревания табака несовершеннолетним на территории города Севастополя» (далее – законопроект).

Основание для проведения экспертиз законопроекта: статьи 20, 21, 23 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» (далее – Закон города Севастополя № 185-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предметом правового регулирования законопроекта являются правоотношения в сфере оборота электронных систем доставки никотина, жидкости для них, бестабачной никотиносодержащей продукции и устройств для нагревания табака.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;

2) Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;

3) Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;

4) Федеральный закон от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»;

5) Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

На уровне субъекта Российской Федерации города Севастополя данные правоотношения регулирует Закон города Севастополя от 5 августа 2014 года № 54-ЗС «Об охране здоровья населения города Севастополя».

Порядок вступления в силу закона соответствует статье 37 Закона города Севастополя № 185-ЗС.

I. По представленному законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Законопроектом предлагается установить запрет розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина, жидкости для них, бестабачной никотиносодержащей продукции и устройств для нагревания табака на территории города Севастополя с целью предупреждения причинения вреда здоровью несовершеннолетним.

В то же время сфера регулирования представленного законопроекта, помимо вопросов охраны здоровья, затрагивает и экономические аспекты, а именно в части регулирования товарооборота, что оказывает значительное влияние на производственный сектор и торговлю, в первую очередь на розничную продажу.

Согласно пункту «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации установление правовых основ единого рынка находится в исключительном ведении Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 8, статьей 74 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. 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.

На основании пункта 3 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к

недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров.

Также в соответствии со статьей 15 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» органам государственной власти субъектов Российской Федерации 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 иных нормативных правовых актов, решений, предусматривающих введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации, территориях муниципальных образований в границах субъектов Российской Федерации.

Кроме того, следует отметить, что Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» определяет исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации.

При этом указанный перечень не содержит полномочий региональных органов власти устанавливать какие-либо ограничения, связанные с розничной продажей товаров, в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», определяющим правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан, также не предусмотрены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению ограничений в сфере розничной продажи товаров.

Вместе с тем на сегодняшний день в указанной сфере сложилась региональная практика, в рамках которой 47 субъектов Российской Федерации приняли соответствующие региональные законы, ограничивающие продажу несовершеннолетним электронных систем доставки никотина и жидкости для них (законы 32 из указанных субъектов Российской Федерации содержат в том числе запрет на розничную продажу несовершеннолетним бестабачной никотинсодержащей продукции).

При этом каких-либо случаев, связанных с оспариванием в судебном порядке положений указанных законов или признанием их недействительными в связи с противоречием нормам федерального законодательства, не выявлено.

В конце 2019 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были внесены два проекта федеральных законов о внесении изменения в статью 19 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (рег. № 848015-7 и № 850099-7), которыми предусматривается введение запрета на оптовую и розничную торговлю сосательных и жевательных смесей, содержащих никотин и (или) его производные.

Принимая во внимание, что до настоящего времени ни один из вышеуказанных проектов федеральных законов не принят, правовое регулирование вопроса установления запрета розничной продажи бестабачной никотиносодержащей продукции и соответствующих устройств на уровне закона города Севастополя вторгается в компетенцию федерального законодателя.

2. В соответствии со статьей 13 Закона города Севастополя № 185-ЗС проекты нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия. Принятие (издание) нормативного правового акта, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, не допускается без заключения уполномоченного органа об оценке регулирующего воздействия проекта такого нормативного правового акта.

Согласно части 6 статьи 12 Закона города Севастополя № 185-ЗС в случае проведения оценки регулирующего воздействия к проекту закона прилагается сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия, заключение о результатах экспертизы указанного сводного отчета, заключение о результатах антикоррупционной экспертизы.

В то же время в материалах к представленному законопроекту указанные документы отсутствуют.

II. В представленном законопроекте имеется коррупциогенный фактор – принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (нарушение компетенции государственных органов при принятии нормативных правовых актов) – по основаниям, указанным в пункте 1 раздела I настоящего заключения.

**Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы:** по представленному законопроекту имеются замечания правового характера. В представленном законопроекте выявлен коррупциогенный фактор.

III. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о наличии следующих замечаний лингвистического характера.

1. Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на разграничение в Федеральном законе от

28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» таких видов торговой деятельности, как оптовая торговля и розничная торговля. Из наименования и части 1 статьи 1 представленного законопроекта следует, что ограничения устанавливаются на все виды продажи продукции, тогда как в статье 3 законопроекта ограничения предусмотрены только в сфере розничной продажи продукции. Кроме того, в Законодательном Собрании на рассмотрении находится законопроект № 03-19/40 от 10.02.2020 г. «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях», которым предусмотрена санкция за совершение правонарушения в сфере именно розничной продажи продукции. Указанное разночтение требует устранения путем уточнения вида продажи продукции в наименовании и части 1 статьи 1 рассматриваемого законопроекта.

2. Существительное «жидкость» относится к лексико-грамматическому разряду «вещественные», который составляют слова, обозначающие однородные делимые массы, поддающиеся измерению, но не счету. Особенность вещественных существительных заключается в расхождении лексических значений форм единственного и множественного числа. Так, вещественные существительные, обозначая однородные массы в единственном числе, могут во множественном числе приобретать дополнительный оттенок значения: виды, типы или сорта называемых веществ. Принимая во внимание то, что жидкость для электронных систем доставки никотина имеет широкое видовое разнообразие, и, более того, в федеральном законодательстве (Налоговом кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 2 декабря 2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов») при обозначении данной продукции слово «жидкость» употребляется именно в форме множественного числа, за исключением дефиниции, Юридическое управление рекомендует в анализируемом законопроекте слово «жидкости» заменить словом «жидкостей»:

- 1) в наименовании;
- 2) в частях 1 и 2 статьи 1;
- 3) в наименовании статьи 3;
- 4) в части 1 статьи 3.

3. Обстоятельственные обороты с непервообразными предложениями обязательно обособляются (выделяются запятыми с обеих сторон) в позиции между подлежащим и сказуемым, так как в этой позиции возникает разрыв непосредственной связи подлежащего и сказуемого. На этом основании часть 1 статьи 1 представленного законопроекта после слов «Настоящий закон» и «нравственному развитию» необходимо дополнить пунктуационным знаком «запятая».

4. Обособляются (отделяются запятой, а в середине предложения выделяются запятыми с двух сторон) определительные обороты, то есть определения, выраженные причастиями или прилагательными с зависимыми словами, находящиеся после определяемого слова. В целях обеспечения соответствия текста законопроекта указанному правилу русской пунктуации

часть 2 статьи 1 законопроекта необходимо дополнить пунктуационным знаком «запятая» после слов «для нагревания табака».

5. Термин «несовершеннолетние» исчерпывающе описан в Гражданском кодексе Российской Федерации, а также имеет определение «лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет» в Федеральном законе от 24 июля 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в связи с чем Юридическое управление считает раскрытие этого термина в части 1 статьи 1 законопроекта излишним. На основании изложенного в части 1 статьи 1 рассматриваемого законопроекта слова «лицам не достигшим восемнадцатилетнего возраста (далее – несовершеннолетние)» необходимо заменить словом «несовершеннолетним».

Кроме того, юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на наличие в части 1 статьи 1 законопроекта пунктуационной ошибки, а именно отсутствие пунктуационного знака «запятая» после слова «лицам».

6. Согласно нормам русской пунктуации в скобки заключаются слова и предложения, вставляемые в предложение с целью пояснения или дополнения высказываемой мысли, а также для каких-либо добавочных замечаний. Таким образом, в части 2 статьи 1 законопроекта слово, заключенное в скобки, «(организации)» является дополнением к двум предшествующим словам «юридические лица» и не может далее в тексте употребляться обособленно. С целью соблюдения единства понятийно-терминологического аппарата рассматриваемого законопроекта, в части 2 статьи 1 законопроекта слова «с указанными организациями» необходимо заменить словами «с указанными юридическими лицами (организациями)».

7. Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на то, что Федеральным законом от 29 сентября 2019 года № 326-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» определение термина «электронные системы доставки никотина», данное в Налоговом кодексе Российской Федерации, было изложено в новой редакции, следовательно, дефиниция, представленная в абзаце втором статьи 2 анализируемого законопроекта, не соответствует действующему федеральному законодательству, что подлежит устранению.

Кроме того, необходимо отметить, что указанным законом в пункт 15 части 1 статьи 181 Налогового кодекса Российской Федерации было добавлено определение термина «устройство для нагревания табака», которое изложено семантически и стилистически удачней определения аналогичного термина, предлагаемого в абзаце пятом статьи 2 законопроекта. Так, с семантической точки зрения неясным остается выбор слов «приспособление» и «прибор» вместо слова «устройство», которым определяются оба упомянутых понятия; непонятно отсутствие слов, описывающих предназначение данного устройства (вдыхание табачного пара потребителем) и его вид (электронный); с точки

зрения стилистики неясно, почему была выбрана конструкция «предназначенные для использования с табаком нагреваемым и обеспечивающие его прямое или косвенное нагревание» вместо более простой конструкции «используемое для нагревания табака». Между тем важно отметить, что к языку законов предъявляются повышенные требования в части терминологической чистоты, ясности и простоте понятийных конструкций.

На основании вышеизложенного юридическое управление рекомендует субъекту права законодательной инициативы определить термин «электронная система доставки никотина» в абзаце втором статьи 2 законопроекта и термин «устройство для нагревания табака» в абзаце пятом статьи 2 законопроекта в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

8. Определительное местоимение «любой», имеющее значение произвольного выбора, и предикат «может быть использован», выражающий онтологическую модальность возможности, открывают неограниченный список объектов, подходящих под определение, представленное в абзаце третьем части 1 статьи 2 законопроекта после слова «либо». Ограничение на продажу, в связи с такой конструкцией предложения, будет распространяться на все не содержащие никотин растворы (жидкости или гели) вне зависимости от их предназначения, при этом термин «жидкость для электронных систем доставки никотина», напротив, предполагает конкретную цель применения описываемого раствора. В целях устранения возникшего диссонанса абзац третий статьи 2 анализируемого законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«жидкость для электронных систем доставки никотина – раствор (жидкость или гель) с содержанием жидкого никотина в объеме от 0,1 мг/мл либо без содержания жидкого никотина, предназначенный для использования в электронных системах доставки никотина;».

9. Юридический термин закона является обобщенным наименованием юридического понятия, имеющего точный и определенный смысл, отличается смысловой однозначностью и функциональной устойчивостью. Под определение «продукция, содержащая никотин и предназначенная для потребления никотина любым способом» могут подпадать различные термины, обозначающие как табачную, так и нетабачную никотиносодержащую продукцию. Таким образом, Юридическое управление приходит к выводу о наличии в абзаце четвертом статьи 2 законопроекта лексической неполноты, затрудняющей точное истолкование термина «бестабачная никотиносодержащая продукция», во избежание которой указанный абзац законопроекта необходимо после слова «продукция,» дополнить словами «изготовленная без добавления табака,».

10. Учитывая то, что в статье 2 законопроекта присутствуют дефиниции для каждого объекта, подлежащего предмету регулирования законопроекта, остается неясным, какие иные понятия и термины не определены рассматриваемым законопроектом, но используются в нем в тех значениях, в каких они определены федеральным законодательством. Если иные понятия и термины, используемые в анализируемом законопроекте и не нуждающиеся в

определении, отсутствуют, то часть вторую статьи 2 законопроекта необходимо исключить, в связи с чем в части 1 статьи 2 законопроекта слова «1. Для целей» необходимо заменить словами «Для целей».

11. Из наименования и статьи 1 рассматриваемого законопроекта следует, что на продажу продукции несовершеннолетним на территории города Севастополя устанавливается ограничение, иного предмета регулирования анализируемый законопроект не предусматривает. Слова «в сфере» в наименовании статьи 3 рассматриваемого законопроекта предполагают более широкую область ограничений, распространяющихся на розничную продажу продукции, чем в законопроекте устанавливается на самом деле. В целях соответствия всех структурных единиц законопроекта его предмету регулирования и сфере действия, в наименовании статьи 3 законопроекта необходимо слова «в сфере» исключить, дополнив наименование словами «несовершеннолетним на территории города Севастополя».

12. Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на то, что выбранный прямой порядок слов в наименовании законопроекта, согласно которому сначала обозначается предмет регулирования (ограничение продажи), затем объект, подлежащий предмету регулирования (продукция), после чего – лица, на которых распространяется предмет регулирования (несовершеннолетние), должен соблюдаться по всему тексту законопроекта с целью обеспечения единообразного построения и изложения однородных логико-стилистических структур. На основании изложенного в части 1 статьи 3 законопроекта слова «несовершеннолетним и устройств для нагревания табака» необходимо заменить словами «и устройств для нагревания табака несовершеннолетним».

13. С прописной буквы пишется первое слово текста, а также первое слово после завершающего предложение пунктуационного знака: «точки», «многоточия», «восклицательного знака» и «вопросительного знака». На этом основании в абзаце первом статьи 4 законопроекта слово «нарушение» необходимо заменить словом «Нарушение».

**Вывод лингвистической экспертизы:** к законопроекту имеются замечания лингвистического характера, требующие устранения.

IV. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о наличии следующих замечаний юридико-технического характера.

1. Юридическое управление считает необходимым конкретизировать наименования статей 1 и 2 законопроекта ввиду того, что юридико-технический анализ не позволяет однозначно определить предмет **какого закона** определен в статье 1 законопроекта и термины, используемые **в рамках какого закона** в статье 2. Так, употребление словосочетания «настоящий Закон» в наименованиях указанных статей позволит сократить объем нормы и избежать повторения наименования законодательного акта в указанных структурных единицах.

На основании вышеизложенного в законопроекте:



1) в наименовании статьи 1 слова «действия Закона» заменить словами «действия настоящего Закона»;

2) в наименовании статьи 2 слова «в Законе» заменить словами «в настоящем Законе».

2. В систему законодательства Российской Федерации включаются все нормативные правовые акты, в том числе и субъектов Российской Федерации, образующие единую цельную систему. Однако в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательство одного из субъектов Российской Федерации не может регламентировать какие-либо правоотношения другого субъекта Российской Федерации. На основании изложенного в абзаце четвертом части 1 статьи 2 законопроекта слова «законодательством Российской Федерации» необходимо заменить словами «федеральным законодательством».

3. В пакете документов, проложенных к законопроекту, в соответствии с частью 4 статьи 12 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О нормативных правовых актах города Севастополя», содержится перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу или изменению в связи с принятием законопроекта. Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы, что согласно нормам по юридико-техническому оформлению законопроектов внести изменения в Закон города Севастополя от 18 июня 2014 года № 31-ЗС «Об административных правонарушениях» невозможно в силу того, что Законом города Севастополя от 14 ноября 2014 года № 79-ЗС «О признании утратившим силу Закона города Севастополя от 18 июня 2014 № 31-ЗС «Об административных правонарушениях» он был признан утратившим силу.

**Вывод юридико-технической экспертизы:** к законопроекту имеются замечания юридико-технического характера, требующие устранения.

**Обобщенный вывод:**

- 1) по представленному законопроекту имеются замечания правового характера;
- 2) в представленном законопроекте выявлен коррупциогенный фактор;
- 3) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания лингвистического характера;
- 4) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания юридико-технического характера.

Начальник Юридического управления  
Аппарата Законодательного Собрания  
города Севастополя



Е.А.Близнюк