

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

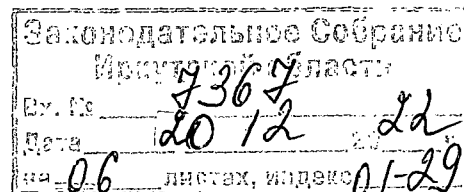
664027 г. Иркутск, ул. Ленина, 1 А
Телефон/факс: (3952) 488-535 E-mail: irkutsk@ombudsmanbiz.ru

1223-руп/22
на № _____ от _____
19.12.2022

Председателю Законодательного
Собрания Иркутской области

А.В. Ведерникову

О проекте закона Иркутской
области «Об ограничении
розничной продажи
несовершеннолетним
безалкогольных тонизирующих
напитков на территории
Иркутской области»



Уважаемый Александр Викторович!

По итогам рассмотрения проекта закона Иркутской области № ПЗ-1110 «Об ограничении розничной продажи несовершеннолетним безалкогольных тонизирующих напитков на территории Иркутской области» (далее – проект закона № ПЗ-1110), внесенного Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области Афанасьевой Т.В., сообщаю следующее.

Проблема, на решение которой направлен проект закона № ПЗ-1110, является актуальной и социально значимой, законодательная инициатива направлена на защиту здоровья несовершеннолетних граждан. Вместе с тем, нельзя не обратить внимание на то, что принятие проекта закона находится за пределами компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации по следующим основаниям.

1) В соответствии с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ реализация основных прав и свобод, являющихся неотчуждаемыми, может сопровождаться введением обоснованных ограничений в соответствии с основаниями и порядком, установленными статьями 55 (ч. 3) и 56 Конституции РФ, и правовой режим ограничений прав и свобод может вводиться только федеральным законом 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 (Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 г. № 9-П).

Таким образом, в отсутствие в федеральном законе запрета продажи несовершеннолетним безалкогольных тонизирующих напитков, либо делегирования субъектам Российской Федерации права устанавливать такой запрет, принятие регионального закона, ограничивающего права несовершеннолетних граждан, не соответствует Конституции РФ.

2) Принятие проекта закона № ПЗ-1110 также противоречит нормам ряда федеральных законов.

Так, абзац 2 части 2 статьи 1 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и 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.

В соответствии со статьей 129 Гражданского кодекса РФ ограничение оборотоспособности объектов гражданских прав могут быть введены законом или в установленном законом порядке. Поскольку гражданское законодательство относится к исключительному ведению Российской Федерации (это закреплено в пункте «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации), состоит из Гражданского кодекса РФ, а также принятых в соответствии с ним федеральных законов, то ограничения оборотоспособности товаров могут быть установлены только федеральным законом.

Согласно статьям 26, 28 Гражданского кодекса РФ несовершеннолетние вправе совершать мелкие бытовые сделки и иные сделки. Частью 1 ст. 22 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что никто не может быть ограничен в правоспособности и дееспособности иначе, как в случаях и в порядке, установленных законом.

Таким образом, принятие проекта № ПЗ-1110 не согласуется с указанными выше нормами Гражданского кодекса РФ.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 4 ст. 15 Федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» органам государственной власти субъектов Российской Федерации прямо запрещено введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации, территориях муниципальных образований в границах субъектов Российской Федерации.

Вследствие этого, введением предлагаемого ограничения продажи отдельного вида товаров – безалкогольных тонизирующих напитков будут нарушены права субъектов предпринимательской деятельности, так как проектом закона № ПЗ-1110 устанавливаются избыточные барьеры для реализации их предпринимательской правосубъектности, свободного перемещения товаров.

Представляется, что требование проекта закона предъявлять паспорт при покупке безалкогольных тонизирующих напитков столкнется с непониманием у населения. В связи с этим, к ограничению реализации каких-либо товаров необходимо подходить взвешенно, с соблюдением норм федерального законодательства.

3) В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации неоднократно поступали проекты федеральных законов, связанные с ограничением оборота безалкогольных тонизирующих напитков (проекты №№ 567087-5 в 2011 г., 31191-6 и 192666-6 в 2012 г., 391714-6 в 2013 г., 467791-6 в 2014 г., 1040540-6 в 2016 г.). Все указанные проекты законов были отклонены Государственной Думой и получили отрицательное заключение Правительства Российской Федерации.

В Государственной Думе отмечалось, что законопроекты не согласуются с нормами Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», принятого решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 г. № 880 (далее – Технический регламент).

Согласно ст. 4 Технического регламента, тонизирующие напитки - безалкогольные и слабоалкогольные напитки, содержащие тонизирующие вещества (компоненты), в том числе растительного происхождения, в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта на организм человека, за исключением чая, кофе и напитков на их основе. Требования безопасности к тонизирующим напиткам, обязательные для всех производителей и продавцов, установлены ст. 9 Технического регламента.

Согласно ст. 40 Технического регламента государства - члены Таможенного союза обязаны предпринять все меры по недопущению выпуска в обращение на таможенной территории Таможенного союза пищевой продукции, не соответствующей требованиям настоящего технического регламента, а также ее изъятию из обращения. Таким образом, пищевая продукция, в том числе напитки, свободно производимые и реализуемые на территории Российской Федерации в соответствии с Техническим регламентом должны отвечать требованиям указанного регламента, что подтверждает их безопасность. Доказательство иного представлено субъектами законодательной инициативы не было.

Позиция Правительства РФ, также не поддержавшего законодательные ограничения продажи безалкогольных тонизирующих напитков, основывалась на том, что авторы соответствующих инициатив не представили достаточных обоснований предлагаемых ограничений, в том числе научных данных об отрицательном воздействии безалкогольных тонизирующих напитков на здоровье человека; указывалось также на отсутствие четкого определения понятия безалкогольного тонизирующего напитка. Правительством РФ подчеркивалось, что законодательством Таможенного союза уже урегулированы вопросы безопасности, продажи и потребления напитков, содержащих тонизирующие компоненты. Указывалось также, что предлагаемые законодательные ограничения гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности и физических лиц должны соотноситься со ст. 1 Гражданского кодекса РФ.

4) В статье 1 предлагаемого проекта закона № ПЗ-1110 указывается правовая основа его принятия: Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ) и Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-

ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ).

В силу п. 2 ст. 5 и п. 3 ст. 16 Федерального закона № 124-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относится реализация государственной политики в интересах детей. Компетенция органов исполнительной власти субъектов РФ, которые осуществляют мероприятия по реализации государственной политики в интересах детей, регулируется законодательством субъектов РФ. Пунктом 1 ст. 14.1 Федерального закона № 124-ФЗ определено, что в целях содействия физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и формированию у них навыков здорового образа жизни органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией создают благоприятные условия для осуществления деятельности физкультурно-спортивных организаций, организаций культуры, организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей. Более того, здесь же указан и исчерпывающий перечень ограничений, которые могут быть установлены в рамках полномочий органов государственной власти субъекта РФ: принятие мер по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на объектах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию; а также принятие мер по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в ночное время в общественных местах.

Статья 16 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», устанавливающая полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, также не предусматривает введение каких-либо ограничений прав несовершеннолетних граждан и иных лиц.

Таким образом, специальные полномочия по ограничению либо запрету продажи отдельных товаров несовершеннолетним гражданам федеральными законами, указанными в ст. 1 проекта закона № ПЗ-1110, также субъекту Российской Федерации не представлены.

5) В пояснительной записке к проекту закона ПЗ-1110 указывается, что «необходимость принятия Закона области, ограничивающего розничную продажу несовершеннолетним безалкогольных тонизирующих напитков, обусловлена крайне неблагоприятной ситуацией, связанной с употреблением несовершеннолетними в больших количествах тонизирующих и энергетических напитков, что наносит существенный вред их здоровью, психическому и физическому развитию». Вместе с тем, автором законодательной инициативы не приводится никаких научных или статистических данных, подтверждающих указанное утверждение, в пояснительной записке не имеется ссылок на какие-либо исследования, подтверждающие употребление несовершеннолетними в большом количестве указанных напитков, а также наличие вреда здоровью от их употребления,

возникновения заболеваний в связи с употреблением безалкогольных тонизирующих напитков.

По этому поводу Правительство Российской Федерации в отрицательном отзыве на проект федерального закона № 1040540-6 «Об ограничении розничной продажи и потребления (распития) безалкогольных тонизирующих напитков» указало: «предложение о введении ограничений в отношении субъектов предпринимательской деятельности и физических лиц должно основываться на научно установленных и подтвержденных данных об отрицательном и необратимом влиянии на здоровье людей напитков, содержащих тонизирующие компоненты и тонизирующие ингредиенты, невозможности устранения или минимизации влияния таких веществ на здоровье человека другими способами». Аналогичная позиция высказана и в отзыве Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 391714-6 «Об ограничении розничной продажи и потребления (распития) безалкогольных тонизирующих напитков».

б) К предлагаемому проекту закона имеется замечание и с точки зрения юридической техники.

В частности, в рассматриваемом проекте закона ПЗ-1110 предлагается под безалкогольными тонизирующими напитками понимать безалкогольные напитки, в том числе, энергетические (с массовой долей сухих веществ не менее 10%), содержащие кофеин и/или другие тонизирующие компоненты в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта на организм человека, за исключением чая, кофе и безалкогольных напитков на основе чайных и кофейных экстрактов.

Вместе с тем, определения понятий «безалкогольные тонизирующие напитки» и «безалкогольные энергетические напитки» содержатся в Национальном стандарте РФ ГОСТ Р 52844-2007 «Напитки безалкогольные тонизирующие. Общие технические условия», утвержденном приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.12.2007 г. № 476-ст (далее - ГОСТ Р 52844-2007).

Так, в п. 3.1 ГОСТ Р 52844-2007 установлено, что безалкогольные тонизирующие напитки – это безалкогольные напитки, содержащие кофеин и/или другие тонизирующие компоненты в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта на организм человека, а в п. 3.2 ГОСТ Р 52844-2007 установлено, что безалкогольные энергетические напитки – это напитки безалкогольные тонизирующие с массовой долей сухих веществ не менее 10%.

Вместе с тем, согласно ч. 4 ст. 20 Закона Иркутской области от 12.01.2010 г. № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» слова и выражения в правовых актах области используются в значении, обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и иных федеральных правовых актах, Уставе Иркутской области, законах области и иных нормативных правовых актах области. Таким образом, прямое дублирование норм ГОСТ Р 52844-2007 в проекте закона Иркутской области является излишним.

С учетом изложенного, положения проекта закона № ПЗ-1110 не только непосредственно затрагивают права субъектов предпринимательской деятельности Иркутской области, осуществляющих реализацию безалкогольных тонизирующих напитков населению, создавая избыточное регулирование и ограничения товарооборота, но и противоречат Конституции РФ и ряду указанных выше федеральных законов. В связи этим существует правовой риск судебного оспаривания принятого закона об установлении ограничения продажи несовершеннолетним гражданам безалкогольных тонизирующих напитков.

Таким образом, несмотря на то, что на настоящий момент существует обширная и повсеместная региональная законодательная практика по установлению рассматриваемых ограничений, полагаю, что до принятия федерального закона по указанному вопросу принятие проекта закона Иркутской области № ПЗ-1110 «Об ограничении розничной продажи несовершеннолетним безалкогольных тонизирующих напитков на территории Иркутской области» является преждевременным.

С уважением,

А.Н. Лабыгин

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 7F42A37185401615C23A8CD32E1D6926
Владелец Лабыгин Андрей Николаевич
Действителен с 11.02.2022 по 07.05.2023

Исп. Канышева Ольга Анатольевна
Тел: (3952)488537