

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.033-041

Е. Н. Дорошенко\*

## Об ограничении конституционных прав и свобод законом субъекта РФ при регулировании продажи безалкогольных тонизирующих напитков

**Аннотация.** Распространенная практика введения в субъектах Российской Федерации различных запретов и правил, объясняемых необходимостью решения острых социальных проблем и достижения конституционно значимых целей, приковывает внимание к проблеме ограничения законом субъекта РФ основных прав и свобод человека и гражданина. На примере регулирования розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков в статье рассматриваются соответствующая законопроектная работа, судебная практика, условия и содержание вводимых ограничений. Законами субъектов РФ предусматриваются запреты на продажу безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним, на розничную торговлю в образовательных и медицинских организациях, а также в местах проведения мероприятий с участием молодежи, на потребление таких напитков несовершеннолетними в общественных местах. Предпринимались и попытки принятия федерального закона с аналогичным содержанием, однако с учетом отрицательной позиции Правительства РФ и аргументов об отсутствии однозначных научных данных о вреде «энергетических» напитков Государственная Дума отклонила четыре законопроекта. Анализ региональных законов проводится в контексте разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, отраслевого законодательного регулирования и положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Ограничения на продажу «энергетических» напитков рассматриваются в рамках содержания законодательства о защите прав ребенка, гражданского законодательства и иных правовых актов, а также правовых позиций Конституционного Суда РФ. Выявлена неопределенность в толковании конституционного положения об ограничении прав и свобод человека и гражданина федеральным законом, которая приводит к противоречиям в судебной практике.

**Ключевые слова:** конституционно-правовой статус человека и гражданина; ограничения прав и свобод; закон субъекта РФ; гарантии прав ребенка; разграничение полномочий; оборот безалкогольных тонизирующих напитков.

**Для цитирования:** Дорошенко Е. Н. Об ограничении конституционных прав и свобод законом субъекта РФ при регулировании продажи безалкогольных тонизирующих напитков // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 12. — С. 33–41. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.033-041.

© Дорошенко Е. Н., 2020

\* Дорошенко Егор Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

endoroshenko@mail.ru

## Restriction of Constitutional Rights and Freedoms by the Law of the Constituent Entity of the Russian Federation when Regulating the Sale of Non-Alcoholic Tonic Drinks

Egor N. Doroshenko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department  
of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
endoroshenko@mail.ru

**Abstract.** A common practice of imposing various prohibitions and rules in the constituent entities of the Russian Federation, owing to the need to solve acute social problems and achieve constitutionally significant goals, draws attention to the problem of restricting by the law of the constituent entity of the Russian Federation fundamental rights and freedoms of the man and citizen. Using the regulation of retail sale of non-alcoholic toning drinks as a case-study, the paper discusses the relevant legislative work, court practice, conditions and content of imposed restrictions. The laws of the constituent entities of the Russian Federation provide for prohibitions imposed on the sale of non-alcoholic tonic drinks to minors, retail trade in educational and medical organizations, as well as in places holding activities with the participation of young people and the consumption of such drinks by minors in public places. Attempts have been made to adopt a federal law with similar content, but taking into account the negative attitude of the Government of the Russian Federation and arguments concerning the absence of unambiguous scientific data with regard to the harm caused by "energy" drinks, the State Duma rejected four draft laws. The regional laws' analysis is carried out in the context of delineation of jurisdictions and powers between federal bodies of state power, sectoral legislative regulation and provisions consolidated in Part 3 Article 55 of the Constitution of the Russian Federation. Restrictions on the sale of "energy" drinks are considered within the framework of the content of the legislation regulating the protection of rights of the child, civil legislation and other legal acts, as well as legal stances of the Constitutional Court of the Russian Federation. The paper has revealed uncertainty in the interpretation of the constitutional provision restricting human rights and freedoms by the federal law, which leads to contradictions in court practice.

**Keywords:** constitutional and legal status of a person and a citizen; restrictions on rights and freedoms; law of the constituent entity of the Russian Federation; guarantees of the rights of the child; separation of powers; turnover of non-alcoholic toning drinks.

**Cite as:** Doroshenko EN. Ob ogranichenii konstitutsionnykh prav i svobod zakonom subekta RF pri regulirovanii prodazhi bezalkogolnykh toniziruyushchikh napitkov [The Restriction of Constitutional Rights and Freedoms by the Law of the Constituent Entity of the Russian Federation when Regulating the Sale of Non-Alcoholic Tonic Drinks]. *Lex russica*. 2020;73(12):33-41. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.033-041. (In Russ., abstract in Eng.).

Реализация принципа федерализма и связанные с этим вопросы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти предполагают решение вопроса о механизме применения ограничений прав и свобод человека и гражданина в целях достижения конституционно значимых целей. С одной стороны, во внимание необходимо принять положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которыми права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом; с другой стороны, существует обширная и повсеместная региональная законодательная практика по

установлению таких ограничений, а в научной литературе вопрос о конституционности ограничения прав и свобод законом субъекта РФ является дискуссионным. В частности, высказывается мнение о том, что закон субъекта РФ определяет границы, в которых осуществляются субъективные права, и тем самым неизбежно осуществляет их ограничение<sup>1</sup>. Мнение о «возможности ограничения основных прав законами субъектов РФ» подкрепляется ссылками на необходимость устранения противоречий в существующей системе разграничения полномочий федерального и регионального законодателей, обеспечения самостоятельности

<sup>1</sup> См.: Черепанов В. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 46–51.

субъектов РФ и децентрализации публичной власти<sup>2</sup>.

Предметом судебных споров и общественных дискуссий стали ограничения, установленные законами субъектов РФ, в соответствии с которыми не допускается розничная продажа безалкогольных тонизирующих напитков, в том числе при оказании организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания несовершеннолетним, в детских, образовательных и медицинских организациях, а также в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях.

Эта спорная ситуация обусловлена проблемами становления и развития конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности, носят комплексный характер и регулируются как федеральными законами, так и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ. Кроме того, органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием ус-

ловий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены федеральными законами и законами субъектов РФ.

В настоящее время законы об ограничении розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков приняты в 49 субъектах РФ<sup>3</sup>; помимо запрета продажи несовершеннолетним (лицам, не достигшим возраста 18 лет), в законах также содержатся ограничения на место их продажи (в детских, образовательных и медицинских организациях; в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием молодежи; в общественном транспорте; в организациях культуры, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, в нестационарных торговых объектах) и способ продажи (через торговые автоматы). В некоторых регионах соответствующие законы были отменены (например, в Челябинской области<sup>4</sup>); а в ряде субъектов РФ запланирована их разработка. Законы Воронежской, Тамбовской и Липецкой области содержат запрет и на потребление несовершеннолетними безалкогольных тонизирующих напитков на территории регионов<sup>5</sup>.

Между тем Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»<sup>6</sup>

<sup>2</sup> См.: Должигов А. В. Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 14–16.

<sup>3</sup> См., например: Закон Московской области от 30.03.2015 № 40/2015-ОЗ (ред. от 26.06.2017) «Об установлении ограничений розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. № 61. 08.04.2015; Закон Республики Дагестан от 29.04.2013 № 27 (ред. от 13.07.2020) «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2013. № 8. Ст. 503; Закон Белгородской области от 30.10.2014 № 311 (ред. от 21.12.2017) «Об ограничениях в сфере розничной продажи тонизирующих напитков» // Белгородские известия. № 215. 11.11.2014.

<sup>4</sup> Закон Челябинской области от 30.10.2018 № 813-ЗО «О признании утратившим силу Закона Челябинской области “Об установлении ограничений в сфере розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих и безалкогольных тонизирующих напитков”» // Официальный интернет-портал правовой информации. 31.10.2018. № 7400201810310023.

<sup>5</sup> Закон Воронежской области от 05.05.2015 № 62-ОЗ «Об ограничении потребления и продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Воронежской области» // Портал Воронежской области в сети Интернет. 06.05.2015. URL: <https://pravo.govrn.ru/?q=node/4108> (дата обращения: 16.10.2020); Закон Тамбовской области от 02.03.2020 № 450-З «Об установлении на территории Тамбовской области запрета розничной продажи несовершеннолетним безалкогольных тонизирующих напитков, в том числе безалкогольных энергетических напитков» // Тамбовская жизнь. 06.03.2020. № 16 (2059); Закон Липецкой области от 02.10.2014 № 320-ОЗ «О некоторых вопросах потребления и розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Липецкой области» // Липецкая газета. 08.10.2014. № 196.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

особо установлено, что органам государственной власти субъектов РФ 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, предусмотрен прямой запрет на введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов РФ, территориях муниципальных образований в границах субъектов РФ (ст. 15). Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>7</sup> предусматривает, что законы субъектов РФ и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты в части, касающейся обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, не должны содержать нормы, противоречащие данному Федеральному закону. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ данный Закон относит разработку, утверждение и реализацию региональных программ обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует федеральный закон, регулирующий деятельность по обороту безалкогольных тонизирующих напитков, однако попытки его принятия неоднократно предпринимались.

Законопроект № 391714-6, внесенный группой депутатов Государственной Думы, четыре года находился на рассмотрении и был отклонен палатой в 2017 г. Он предполагал запрет на продажу безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним, в детских, образовательных, медицинских организациях и на прилегающих к ним территориях, а также в потребительской таре объемом более 330 мл; предусматривал наделение органов государственной власти субъектов РФ правом устанавливать дополнительные ограничения. В подтверждение вывода о наличии вреда здоровью несовершеннолетних потребителей без-

алкогольных тонизирующих напитков авторы законопроекта ссылаются на данные Федерального государственного учреждения «Государственный научный центр социальной и судебной психиатрии имени В. П. Сербского» (ФГУ «ГНЦССП Росздрав»), в соответствии с которыми у потребителей этих напитков формируется зависимость от них, что приводит к обострению протекавших до этого латентно психических заболеваний<sup>8</sup>. Аналогичные положения содержал законопроект Законодательного Собрания Амурской области, который также был отклонен Государственной Думой. По мнению авторов проекта, употребление несовершеннолетним более одной упаковки тонизирующего напитка в день создает возможность негативного влияния на здоровье детей, подростков, беременных и кормящих женщин, лиц, страдающих хроническими заболеваниями нервной, сердечно-сосудистой систем, гипертонической болезнью и другими заболеваниями<sup>9</sup>. Законопроект № 192666-6 был внесен группой депутатов Государственной Думы и также не получил одобрения палаты. Проект предусматривал запрет на производство и оборот слабоалкогольных и безалкогольных энергетических напитков на территории Российской Федерации, а также запрет на их ввоз на территорию Российской Федерации. В пояснительной записке к законопроекту были сформулированы выводы о недопустимости злоупотребления безалкогольными тонизирующими напитками, предупреждения о возможных вредных последствиях<sup>10</sup>. Законопроект Парламента Республики Северная Осетия — Алания «Об ограничениях розничной продажи и потребления безалкогольных энергетических напитков» (также отклонен Государственной Думой) предусматривал не только различные ограничения по месту розничной торговли и запрет розничной продажи «энергетиков» лицам в возрасте до 18 лет, но и запрет на потребление таких напитков несовершеннолетними в общественных местах. В качестве аргументов в пользу принятия проекта указывалось на резкий рост объема про-

<sup>7</sup> Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

<sup>8</sup> Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 391714-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/391714-6> (дата обращения: 16.10.2020).

<sup>9</sup> Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 1040540-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1040540-6> (дата обращения: 16.10.2020).

<sup>10</sup> Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 192666-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/192666-6> (дата обращения: 16.10.2020).



даж безалкогольных энергетических напитков и существенное расширение их ассортимента<sup>11</sup>.

В Государственной Думе отмечалось, что законопроекты не согласуются с нормами Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции»<sup>12</sup>. Статьей 9 Технического регламента в качестве источников тонизирующих веществ (компонентов) допускается использовать кофеин и содержащие его растения (растительные экстракты), чай, кофе, гуарану, мате, а также лекарственные растения и их экстракты, оказывающие тонизирующее действие (женьшень, левзея, родиола розовая, лимонник, элеутерококк). 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. Согласно положениям данной статьи, граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе; они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Кроме того, в соответствии со ст. 26 и 28 ГК РФ, несовершеннолетние вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки. С этой точки зрения

вопросы продажи и покупки безалкогольного тонизирующего напитка рассматриваются в качестве реализации гражданских прав.

Следует, однако, учесть, что законы субъектов РФ нацелены прежде всего на защиту здоровья несовершеннолетних и отражают публичный интерес. Отношения, возникающие в связи с реализацией основных гарантий прав и законных интересов ребенка в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>13</sup>. В силу п. 2 ст. 5 и п. 3 ст. 16 указанного Федерального закона 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 этого же Закона 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,

<sup>11</sup> Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 467791-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/467791-6> (дата обращения: 16.10.2020).

<sup>12</sup> Евразийский экономический союз. Правовой портал. Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880 «О принятии технического регламента Таможенного союза “О безопасности пищевой продукции”» // URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0054944/cuc\\_15122011\\_880](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0054944/cuc_15122011_880) (дата обращения: 16.10.2020).

<sup>13</sup> Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

не достигших возраста 18 лет) в ночное время в общественных местах.

В российском законодательстве имеются и другие примеры прямого ограничения прав несовершеннолетних в целях охраны их здоровья и обеспечения свободного развития. Например, Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>14</sup> регулирует отношения, связанные с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, в том числе от такой информации, содержащейся в информационной продукции. Законом определена категория информации, распространение которой среди детей запрещено или ограничено.

Аналогичные ограничения установлены федеральным законом в отношении: продажи табачной продукции несовершеннолетним и несовершеннолетними, потребления табака несовершеннолетними, а также вовлечения детей в процесс потребления табака; привлечения несовершеннолетних к участию в раздаче образцов алкогольной продукции при проведении рекламных акций; розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним и т.д.

К аргументам, подтверждающим наличие компетенции регионального законодателя по ограничению продажи энергетических напитков, относится и ссылка на полномочие, указанное в ст. 16 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>15</sup>, а именно на защиту прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья и организацию осуществления мероприятий по профилактике заболеваний у граждан, проживающих на территории субъекта РФ<sup>16</sup>.

Как видим, установление органами государственной власти субъектов РФ ограничений продажи безалкогольных напитков несовершеннолетним, не связанное с режимом деятельности физкультурно-спортивных организаций, организаций культуры, организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей, прямо не предусмотрено федеральным законом. Этот вывод очень важен в контексте правовой позиции Конституционного Суда РФ, подтвердившего, что реализация основных прав и свобод, являющихся неотчуждаемыми, «может сопровождаться введением обоснованных ограничений в соответствии с основаниями и порядком, установленными статьями 55 (часть 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<sup>17</sup>.

Между тем практическое понимание того, как именно федеральным законом может быть реализовано введение ограничений прав и свобод, существенно разнится, приводя правоприменителя к противоположным выводам.

Так, в определении Верховного Суда РФ № 18-Г09-2<sup>18</sup> указывается, что ограничивая розничную продажу напитков, содержащих тонизирующие компоненты, законодатель Краснодарского края препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, что свидетельствует о противоречии оспариваемых норм Закона Краснодарского края статье 15 Фе-

<sup>14</sup> Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>16</sup> Котлик М. Ю., Москвина К. А., Бураева А. Е. Об установлении ограничений розничной продажи алкогольных и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Иркутской области // Вестник Института законодательства и правовой информации имени М. М. Сперанского. 2016. № 2 (38). С. 16–21.

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

<sup>18</sup> Определение Верховного Суда РФ от 11.03.2009 № 18-Г09-2 «Об отмене решения Краснодарского краевого суда от 26 ноября 2008 г. в части отказа в удовлетворении требований о признании частично недействующими ч. 1 ст. 4, ст. 7, п. 5 ст. 2 Закона Краснодарского края «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, содержащих тонизирующие компоненты, на территории Краснодарского края» от 25 июля 2007 г. № 1290-КЗ» // СПС «КонсультантПлюс».

дерального закона «О защите конкуренции». В подтверждение своей позиции суд указал, что органам государственной власти субъектов РФ запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов, в частности запрещается установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку и обмен товаров.

Однако в определении Верховного Суда РФ № 65-АПГ16-1<sup>19</sup> сделан вывод о том, что на основе положений Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в их системном единстве субъектом РФ в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному и психическому развитию могут устанавливаться определенные ограничения, что и было сделано законодательным органом Еврейской автономной области. Закон данного субъекта РФ запретил на территории области розничную продажу безалкогольных тонизирующих напитков: несовершеннолетним; в детских, образовательных и медицинских организациях; в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях; в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних и молодежи. Судом был сделан вывод о том, что данные положения областного закона направлены на защиту здоровья несовершеннолетних граждан Еврейской автономной области и требованиям федерального законодательства не противоречат. Суд сослался на приложение 7 к СанПиН 2.4.5.2409-08, утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23.07.2008 № 45, где тонизирующие, в том числе энергетические, напитки, а также газированные напитки включены в Перечень продуктов и блюд, которые не допускаются для реализации в организациях общественного питания образовательных учреждений (п. 26 и 29). Был также сделан вывод о том, что статья

ей 4 областного закона не установлен запрет розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории субъекта РФ, а введено ограничение на его продажу несовершеннолетним лицам в определенных местах в целях исключения угрожающего их здоровью бесконтрольного употребления таких напитков.

Если возможность установления запрета на продажу безалкогольных тонизирующих напитков органами государственной власти субъекта РФ определяется наличием или отсутствием соответствующего полномочия, установленного федеральным законом, то в данном случае суд видит такое полномочие в содержании Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Одной из целей государственной политики в интересах детей является защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие (ст. 4 указанного Федерального закона). В силу п. 2 ст. 5 и п. 3 ст. 16 данного Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ 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 данного Федерального закона 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. В соответствии с позицией суда, из смысла приведенных законоположений в их системном единстве следует, что субъектом РФ в целях предупреждения причинения вреда

<sup>19</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13.04.2016 № 65-АПГ16-1 «Об оставлении без изменения решения Суда Еврейской автономной области от 15 декабря 2015 г., которым частично удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Еврейской автономной области от 9 июня 2015 г. № 726-ОЗ «Об установлении ограничений в сфере продажи слабоалкогольных и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Еврейской автономной области» // СПС «КонсультантПлюс».



здоровью детей, их физическому, интеллектуальному и психическому развитию могут устанавливаться определенные ограничения, в том числе — запрет на продажу безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним.

Аналогичный подход был продемонстрирован в определении ВАС РФ по делу № А32-2671/2013<sup>20</sup>: несмотря на то, что в настоящее время отсутствует федеральный закон, регулирующий деятельность по обороту безалкогольных тонизирующих напитков, такие напитки могут представлять опасность для здоровья несовершеннолетних граждан. Основываясь на том, что оспариваемым законом субъекта РФ не был введен запрет на продажу безалкогольных напитков, а лишь ограничены места их продаж несовершеннолетним, суд решил, что положения закона не нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере розничной продажи, незаконно не возлагают на них какие-либо обязанности и не создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Налицо явное противоречие между правовой позицией, сформулированной в определении Верховного Суда РФ от 13.04.2016 № 65-АПГ16-1, и правовой позицией, сформулированной в определении Верховного Суда РФ от 11.03.2009 № 18-Г09-2. Сходное по содержанию правовое регулирование розничной купли-продажи безалкогольных тонизирующих напитков в одном случае признается препятствующим осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, а в другом не рассматривается как ограничение продажи товара.

Принятие законов субъектов РФ, ограничивающих права и свободы граждан в различных сферах общественных отношений (деятельность религиозных объединений, проведение публичных мероприятий и др.), приводит к необходимости обсуждения условий

их конституционности. Так, предполагается, что региональные ограничения должны носить «производный» характер (быть прямо санкционированными федеральным законодателем); федеральному законодателю необходимо четко устанавливать, какое право подлежит ограничению и в чем состоит суть ограничения; ограничения должны устанавливаться для достижения конституционно значимых целей<sup>21</sup>.

Следует констатировать наличие неопределенности в толковании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: можно ли рассматривать в качестве ограничения прав и свобод только прямые указания федерального закона на содержание ограничения, его условия и пределы, или же полномочия органов государственной власти субъектов РФ по введению ограничений могут возникать из задач государственной политики, сформулированных федеральным законом, если существо этих задач подразумевает необходимость установления запретов? Остроту данной проблеме придает и сформированная в настоящее время в России модель противодействия новой коронавирусной инфекции, которая основана на введении ограничений целого ряда основных прав и свобод правовыми актами субъектов РФ.

Возможно согласиться с выводом о том, что законы субъектов РФ «могут осуществлять вторичное регулирование и ограничение основных прав, но в предусмотренных федеральным законом случаях и пределах», и именно федеральный закон должен содержать наиболее важные решения, которые «исключали бы произвольное усмотрение иных государственных органов при осуществлении полномочий по ограничению основных прав»<sup>22</sup>. Решающим обстоятельством для устранения такой неопределенности является отклонение Государственной Думой проектов федеральных ограничений продажи энергетических напитков. Анализ сопроводительных материалов к проектам феде-

<sup>20</sup> Определение ВАС РФ от 03.03.2014 № ВАС-17535/13 по делу № А32-2671/2013 «Об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора судебных актов по заявлению о признании недействующими статей 5, 6 Закона Краснодарского края от 4 июня 2012 г. № 2497-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков»» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Никулин М. И., Никитина А. В. Ограничение конституционных (основных) прав и свобод законами субъектов РФ: проблемы допустимости и критерии правомерности // Власть и управление на Востоке России. 2013. № 4 (65). С. 150–156.

<sup>22</sup> Должигов А. В. Конституционная отсылка к закону и разграничение законодательных полномочий в сфере основных прав // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 4. С. 29–34.



ральных и региональных законодательных актов, содержащих запреты и ограничения в этой сфере, свидетельствует о том, что в обществе имеет место дискуссия о наличии и степени вреда здоровью человека в связи с потреблением данного вида пищевой продукции; отсутствуют однозначные, неоспариваемые выводы и научные данные. Законодатель субъекта РФ связан требованием ст. 76 Конституции РФ, в силу которого законы и иные нормативные

правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, и не должен снижать уровень федеральных гарантий прав и свобод, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции РФ. С учетом отрицательного решения федерального парламента по законопроектам, содержащим запреты, полностью аналогичные нормам, введенным законами субъектов РФ, такое противоречие всё же представляется возникшим.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Должиков А. В. Конституционная отсылка к закону и разграничение законодательных полномочий в сфере основных прав // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. — 2009. — № 4. — С. 29–34.
2. Должиков А. В. Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 2. — С. 14–16.
3. Котолук М. Ю., Москвина К. А., Буряева А. Е. Об установлении ограничений розничной продажи алкогольных и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Иркутской области // Вестник Института законодательства и правовой информации имени М. М. Сперанского. — 2016. — № 2 (38). — С. 16–21.
4. Никулин М. И., Никитина А. В. Ограничение конституционных (основных) прав и свобод законами субъектов РФ: проблемы допустимости и критерии правомерности // Власть и управление на Востоке России. — 2013. — № 4 (65). — С. 150–156.
5. Черепанов В. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 12. — С. 46–51.

Материал поступил в редакцию 16 октября 2020 г.

## REFERENCES

1. Dolzhikov AV. Konstitutsionnaya otsylka k zakonu i razgranichenie zakonodatelnykh polnomochiy v sfere osnovnykh prav [A constitutional reference to the law and delineation of legislative powers in the field of fundamental rights]. *Altayskiy vestnik gosudarstvennoy i munitsipalnoy sluzhby* [Altai Bulletin of the State and Municipal Service]. 2009;4:29-34. (In Russ.)
2. Dolzhikov AV. Ogranichenie osnovnykh prav zakonami subektov Rossiyskoy Federatsii [Restriction of fundamental rights by the laws of Subjects of the Russian Federation]. *Constitutional and Municipal Law*. 2005;2:14-16. (In Russ.)
3. Kotolik MYu, Moskvina KA, Buraeva A. E. Ob ustanovlenii ogranicheniy roznichnoy prodazhi alkoholnykh i bezalkogolnykh toniziruyushchikh napitkov na territorii Irkutskoy oblasti [On the establishment of restrictions on retail sale of alcoholic and non-alcoholic tonic drinks in the territory of the Irkutsk region]. *Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoy informatsii imeni M. M. Speranskogo* [Bulletin of the Speranskiy Institute of Legislation and Legal Information]. 2016;2(38):16-21. (In Russ.)
4. Nikulin MI, Nikitina A. V. Ogranichenie konstitutsionnykh (osnovnykh) prav i svobod zakonami subektov RF: problemy dopustimosti i kriterii pravomernosti [Restriction of constitutional (fundamental) rights and freedoms by the laws of the subjects of the Russian Federation: problems of admissibility and criteria of legitimacy]. *Power and Administration in the East of Russia*. 2013;4(65):150-156. (In Russ.)
5. Cherepanov V. A. Ogranichenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina zakonami subektov Rossiyskoy Federatsii: problemnye voprosy i poisk resheniya [Limitation of human and civil rights and freedoms by the laws of the constituent entities of the Russian Federation: challenging issues and search for a solution]. *Constitutional and Municipal Law*. 2017;12:46-51. (In Russ.)