



ДЕПАРТАМЕНТ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Калиновская ул., 38, г. Кострома, 156013
Тел. (4942) 45-50-11;
факс (4942) 45-34-23
E-mail: der@adm44.ru
ОКПО 75624327, ОГРН 1054408684110
ИНН/КПП 4401055340/440101001

23. 12. 2019 № 17к/4100

На № _____ от _____

Председателю комитета по вопросам
материнства и детства, молодежной
политике и спорту Костромской
областной Думы
Головникову В.М.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

Департамент экономического развития Костромской области (далее – уполномоченный орган) в соответствии с постановлением администрации Костромской области от 15 ноября 2016 года № 444-а «Об утверждении положения о порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Костромской области и порядка проведения публичных консультаций в отношении проекта нормативного правового акта Костромской области» (далее – Порядок проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрел проект закона Костромской области «О внесении изменений в статью 19.5 Закона Костромской области «О гарантиях прав ребенка в Костромской области» и статью 3.4 «Кодекса Костромской области об административных правонарушениях» (далее – проект закона),

(наименование проекта нормативного правового акта)

подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения фракцией ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Костромской областной Думе, профильным исполнительным органом государственной власти Костромской области, которым является департамент экономического развития Костромской области (далее – Разработчик),

(наименование разработчика, направившего проект нормативного правового акта)
и сообщает следующее:

Проект закона направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые и содержит положения, вводящие новые обязанности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

(информация о предшествующей подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта)

В соответствии с обращением депутата Государственной Думы Федерального собрания РФ седьмого созыва заместителя председателя комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту Н.В. Костенко в адрес высшего органа исполнительной власти Костромской области губернатором

Костромской области С.К. Ситниковым 19.12.2019г. дано поручение об организации необходимой работы по правоприменению на территории Костромской области законодательного запрета оптовой и розничной продажи снюса и насвая.

Ранее в соответствии с пунктом 48 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия в департамент экономического развития Костромской области для проведения процедуры оценки регулирующего воздействия поступил проект закона Костромской области «О внесении изменений в статью 19.5 Закона Костромской области «О гарантиях прав ребенка в Костромской области» и статью 3.4 «Кодекса Костромской области об административных правонарушениях», разработанный фракцией ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Костромской областной Думе (вх. №7264 от 13.12.2019г.).

В соответствии с письмом председателя Костромской областной Думы А.А. Анохина (№ 664-6/1А от 23.12.2019г.) согласно поручению губернатора Костромской области С.К. Ситникова в целях оперативного решения проблемы свободного доступа подростков к потреблению опасной для жизни и здоровья иной бестабачной никотинсодержащей продукции на территории Костромской области с учетом разработанного проекта закона Костромской областной Думой в соответствующей сфере деятельности дано поручение проведения данной процедуры в упрощенном порядке.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта размещена Разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.adm44.ru>

(полный электронный адрес размещения проекта акта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»)

По результатам рассмотрения документов установлено, что при подготовке проекта нормативного правового акта Разработчиком соблюдена последовательность проведения этапов процедуры, предусмотренная Порядком проведения оценки регулирующего воздействия.

Публичные консультации по проекту закона не проводились в связи проведением процедуры оценки регулирующего воздействия в упрощенном порядке в соответствии с подпунктом 1 пункта 12 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия.

(краткие комментарии о проведении публичных консультаций, включая основания необходимости их проведения, количестве и составе участников, основной вывод)

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта с учетом информации, представленной Разработчиком, сделаны следующие **выводы**:

Решение проблемы предложенным способом регулирования обосновано.

(вывод о наличии либо отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом)

В проекте закона **отсутствуют** положения, вводящие избыточные обязанности, ограничения и ответственность для физических и юридических лиц

в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

С целью исключения разногласий между органами, составляющими протоколы об административных правонарушениях, и продавцами, нарушающими требования в части истребования иных документов, на основании которых возможно установить возраст покупателя, Разработчику рекомендуется внести дополнение в часть четвертую статьи 19.5 Закона Костромской области от 11 ноября 1998 года № 29 «О гарантиях прав ребенка в Костромской области» (далее – Закон Костромской области № 29), в части уточнения перечня документов, позволяющих установить возраст покупателя при наличии сомнений в отношении покупателя в достижении им совершеннолетия по аналогии с нормами федерального законодательства и отдельных субъектов Российской Федерации (Республики Бурятия, Тюменской области).

(вывод о наличии либо отсутствии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, положений приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации)

1. В соответствии с 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) на территории Российской Федерации запрещена оптовая и розничная торговля насваем и табаком сосательным (снюсом).

В связи с введением данного запрета, активно стали распространяться, особенно среди несовершеннолетних, изделия, содержащие не табак, а концентрированный никотин в удобном и привычном потребительском формате, в красивой упаковке и с различным ароматическим ассортиментом. При этом такая продукция реализуется как бестабачная жевательная или в виде леденцов. При этом производители за счет применения ароматизирующих добавок и новых форм товара постоянно обновляют виды никотинсодержащих изделий, которые становятся привлекательными для еще более широкого круга потребителей (конфеты, мармелад, зубочистки и др.).

Бестабачные никотиновые смеси (сосательные, жевательные) – аналог классического снюса, разновидность бездымных жевательных изделий. В технологии приготовления не используется табак, выполнен на основе смеси мяты и трав, пропитанных никотином (<http://86.rospotrebnadzor.ru/territorialnye-otdely/lg/o-vrede-bestabachnyh-snyusov-i-pakov>). Основное отличие жевательных смесей от снюса – отсутствие табачных листьев. Внешний вид продукта разнообразен и зависит от производителя. Для продажи средство обычно раскладывают в одинаковые порционные пакетики (никпэки), помещенные в круглые пластиковые коробочки (шайбы) с яркими наклейками. Средняя стоимость колеблется в пределах 250-450 рублей.

По информации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, никотин чрезвычайно токсичен. Он

действует как нейротоксин, вызывая паралич нервной системы (остановка дыхания, прекращение сердечной деятельности, смерть). Средняя летальная доза для человека — 0,5 - 1 мг/кг. Многократное употребление никотина вызывает физическую и психическую зависимости.

По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации развитие никотиновой зависимости от потребления жевательного или нюхательного табака, других продуктов, содержащих никотин, происходит гораздо быстрее, чем от курения сигарет. За счет того, что с потреблением некурительных никотинсодержащих изделий в организм поступает намного больше никотина, чем при курении сигарет, прекращение потребления бестабачной никотинсодержащей продукции сопровождается еще более сильным абстинентным синдромом.

Появление на потребительской рынке и наличие свободной продажи иной бестабачной никотиновой продукции, имеющей потенциал риска для здоровья, и увеличивающей популярность среди несовершеннолетних, по мнению Разработчика, является проблемой, нуждающейся в решении.

По информации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, данная продукция позиционируется производителями в качестве средства никотинзаместительной терапии, однако, фактически, ее использование наоборот способствует распространению никотиновой зависимости и увеличению потребления никотина.

В качестве причин невозможности решения описанной проблемы без вмешательства государства является отсутствие мотивации участников соответствующих отношений к ее решению. С одной стороны потребители, включая несовершеннолетних, заинтересованные в использовании бестабачной никотиновой продукции, а с другой стороны предприниматели, осуществляющие розничную продажу данной продукции, заинтересованные в их продаже. Путем распространения среди населения, в том числе несовершеннолетних, опыта использования бестабачной никотиновой продукции, потребители становятся их постоянными покупателями, что в свою очередь приводит к увеличению прибыли у предпринимателей.

2. Согласно части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Подпунктом «б» пункта 4 статьи 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 нормативные правовые акты, предусматривающие введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации, территориях муниципальных образований в границах субъектов Российской Федерации.

В то же время в соответствии с частью 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации детство находится под защитой государства.

Согласно статье 4 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» одним из основных принципов охраны здоровья является приоритет охраны здоровья детей.

Отношения, возникающие в связи с реализацией основных гарантий прав и законных интересов ребенка в Российской Федерации, регламентированы Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Закон о гарантиях прав ребенка), которым установлены основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для их реализации.

Согласно статье 3 Закона о гарантиях прав ребенка законодательство Российской Федерации об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации состоит в том числе из законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области защиты прав и законных интересов ребенка.

В соответствии со статьей 4 Закона о гарантиях прав ребенка одной из целей государственной политики в интересах детей является защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие.

В силу пункта 2 статьи 5 и пункта 3 статьи 16 Закона о гарантиях прав ребенка к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся реализация государственной политики в интересах детей. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют мероприятия по реализации государственной политики в интересах детей, регулируются законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов.

В соответствии с пунктами «д» и «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и координация вопросов здравоохранения находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П), субъекты Российской Федерации по вопросам совместного ведения обладают правом опережающего законодательства, поскольку по смыслу статьи 72, части 2 статьи 76 и части 1 статьи 77 Конституции РФ отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции. При этом после издания федерального закона региональные акты

должны быть приведены в соответствие с ним, что следует из части 5 статьи 76 Конституции РФ.

Таким образом, введение ограничения на розничную продажу иной бестабачной никотинсодержащей продукции на территории Костромской области в целях защиты здоровья граждан не противоречит нормам федерального законодательства.

3. На сегодняшний день на территории Костромской области, как и на федеральном уровне, ограничения по реализации иной бестабачной никотинсодержащей продукции не установлены.

Правовой основой для разработки настоящего Законопроекта являются:

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

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

Федеральный закон от 02 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»;

Устав Костромской области.

Статьей 1 проекта закона предлагается внести в статью 19.5 Закона Костромской области № 29, которой установлен запрет розничной продажи на территории Костромской области устройств, имитирующих курение табака, жидкостей для устройств, имитирующих курение табака, несовершеннолетним, дополнение в наименование статьи и замене в части первой слова «несовершеннолетним» на слова «а также иной бестабачной никотинсодержащей продукции несовершеннолетним».

Предлагается данную статью дополнить новой частью четвертой, которая дает понятие бестабачной никотинсодержащей продукции:

«Под бестабачной никотинсодержащей продукцией в настоящей статье понимается продукция, содержащая в своем составе никотин, и не содержащая табак, предназначенная для потребления никотина любым способом (за исключением лекарственных средств, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации).»

Соответственно часть четвертую считать частью пятой и после слов «жидкостей для устройств, имитирующих курение табака,» дополнить словами «а также иной бестабачной никотинсодержащей продукции».

Таким образом, при принятии проекта закона у хозяйствующих субъектов (юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности и индивидуальных предпринимателей), возникает запрет на розничную продажу на территории Костромской области иной бестабачной никотинсодержащей продукции несовершеннолетним. Следовательно, при введении указанного ограничения у субъектов предпринимательской деятельности возникает риск финансовых потерь. Однако учитывая, что доходы хозяйствующих субъектов от продажи иной бестабачной никотинсодержащей продукции не являются основными, а значит, введение правового регулирования не приведет к их значительному финансовому ущербу.

4. Также проектом закона устанавливается обязанность продавца отказать покупателю в продаже иной бестабачной никотинсодержащей продукции, если в отношении покупателя имеются сомнения в достижении им совершеннолетия, а также право требовать у покупателя документ, позволяющий установить возраст покупателя при наличии указанных сомнений. При этом отражено, что указанным документом является паспорт гражданина Российской Федерации или иной документ, удостоверяющий личность и позволяющий установить возраст покупателя.

Так как кроме паспорта гражданина Российской Федерации, перечень документов, удостоверяющих личность покупателя, является открытым, в связи с чем, в правоприменительной практике могут возникнуть разногласия между органами, составляющими протоколы об административных правонарушениях, и продавцами, нарушающими требования проекта акта в части истребования иных документов, на основании которых возможно установить возраст покупателя.

В то же время в статье 4 Закона Тюменской области от 29 ноября 2018 года № 116 «Об ограничении в Тюменской области продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина, жидкостей для электронных систем доставки никотина» содержится исчерпывающий перечень подтверждающих документов.

Согласно статьи 3 Закона Республики Бурятия от 10 октября 2017 года № 2613-V «Об ограничениях в сфере розничной продажи бестабачных курительных изделий и устройств, имитирующих курение табака, на территории Республики Бурятия» подтверждающим документом является паспорт гражданина Российской Федерации или иной документ, удостоверяющий личность и позволяющий установить возраст покупателя в соответствии с федеральным законодательством в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака.

Следует отметить, что частью 2 статьи 20 Федерального закона № 15-ФЗ предусмотрено, что перечень подтверждающих документов устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Данный перечень утвержден приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 12 мая 2014 года № 215н, и включает 13 документов, удостоверяющих личность и позволяющих установить возраст владельца.

5. С учетом вносимых изменений в статью 19.5 Закона Костромской области № 29 статья 2 проекта закона вносит изменение (дополнения) в статью 3.4 Кодекса Костромской области об административных правонарушениях (далее – КоАП Костромской области), предусматривающую административную ответственность за нарушение установленных ограничений на розничную продажу иной бестабачной никотинсодержащей продукции.

При внесении изменения в абзац первый части 1 статьи 3.4 КоАП Костромской области отражено, что слово «несовершеннолетним» заменено на слова «а также иной бестабачной никотинсодержащей продукции несовершеннолетним».

С учетом вносимых изменений действие статьи 3.4 КоАП Костромской области будет распространяться и на розничную продажу несовершеннолетним иной бестабачной никотинсодержащей продукции. Размеры штрафов не изменяются.

6. В целях оперативного решения проблемы свободного доступа подростков к потреблению опасной для жизни и здоровья иной бестабачной никотинсодержащей продукции разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (в части регулирования оборота никотинсодержащей продукции, запрета ее реализации и вовлечение в употребление несовершеннолетними детьми)» (далее – проект Федерального закона). Проект Федерального закона № 119575-7 принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в I чтении. Данный проект Федерального закона поддержали: Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, введение ограничения по розничной продаже иной бестабачной никотинсодержащей продукции несовершеннолетним на территории Костромской области, является необходимым и направлено на сохранение здоровья и жизни детей.

Проблема, поднятая Разработчиком, актуальна и вписывается в общую концепцию здорового образа жизни и увеличения продолжительности жизни граждан Российской Федерации. Тем более, что это корреспондируется с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 года, предусмотренными в одноименном Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204.

Принятие проекта закона не повлечет дополнительных расходов средств областного бюджета.

(обоснование выводов, а также иные замечания и предложения)

Директор департамента



А.А. Свистунов

«23» 12 2019 г.

Зам. начальника
отдела правовой и кадровой работы
Андреянычева Ирина Юрьевна
(4942) 45-52-51
Kostroma.orv@mail.ru

