ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта закона Республики Северная Осетия-Алания «Об установлении ограничений в сфере оборота электронных систем доставки никотина, жидкостей для них, бестабачной никотиносодержащей продукции на территории Республики Северная Осетия-Алания и о внесении изменений в Закон Республики Северная Осетия-Алания «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений»

Министерство экономического развития Республики Северная Осетия-Алания (далее – Министерство) в соответствии с пунктом 2.2.2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Северная Осетия-Алания и экспертизы нормативных правовых актов Республики Северная Осетия-Алания, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 26 декабря 2016 года № 446 (далее – Порядок проведения ОРВ), рассмотрело пакет документов об ОРВ проекта закона Республики Северная Осетия-Алания «Об установлении ограничений в сфере оборота электронных систем доставки никотина, жидкостей для них, бестабачной никотиносодержащей продукции на территории Республики Северная Осетия – Алания и о внесении изменений в Закон Республики Северная Осетия – Алания «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» (далее – проект закона), подготовленные и направленные [Министерством здравоохранения РСО-Алания](http://minzdrav.alania.gov.ru) (далее – регулирующий орган) для подготовки настоящего заключения, и сообщает следующее.

Разработчиком проекта закона является Прокуратура Республики Северная Осетия-Алания (далее – орган разработчик). Проект закона подготовлен органом разработчиком в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в целях защиты здоровья, прав и законных интересов жителей РСО-Алания.

Проектом закона предполагается установление запрета на изготовление, распространение, оптовую и розничную продажу бестабачной никотиносодержащей продукции, а также оптовую и розничную продажу и использование электронных систем доставки никотина, или продуктов, не являющихся никотином (далее – ЭСДН) несовершеннолетним. Потребление указанной продукции, оказывает значительное негативное влияние на физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие детей и молодежи.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 2.2.1 Порядка проведения ОРВ проект закона имеет высокую степень регулирующего воздействия и подлежит проведению процедуры оценки регулирующего воздействия в углубленном порядке.

Органом разработчиком в ходе подготовки проекта закона обозначена следующая проблема:

рост популярности бестабачной никотиносодержащей продукции, ЭСДН и потребление жидкостей к ним несовершеннолетними лицами, обусловленный отсутствием на законодательном уровне запрета продажи и использования ЭСДН в определенных общественных местах и несовершеннолетним. Данный пробел в законодательстве позволяет гражданам несовершеннолетнего возраста, в особенности школьникам (основная масса потребителей данного продукта – дети от 12 до 17 лет) свободно приобретать бестабачную никотиносодержащую продукцию, «курить» при помощи ЭСДН на улице, в [общественном транспорте](http://www.pandia.ru/text/category/obshestvennij_transport/), в зданиях образовательных учреждений.

Целью предлагаемого государственного регулирования определено – установление запрета на изготовление, распространение, оптовую и розничную продажу бестабачной никотиносодержащей продукции, а также розничную продажу несовершеннолетним ЭСДН, жидкостей для ЭСДН, а также безникотиновых жидкостей для них на территории РСО-Алания. Также предусмотрена административная ответственность за нарушение требований, предусмотренных проектом закона.

В России законодательно запрещена торговля насваем и снюсом, но появилась новая опасность - бестабачная никотиновая продукция, имитирующая пищевую.

Данная продукция не содержит табак и на нее не распространяются требования Федерального закона от 23 февраля 2013г. №15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" и Технического регламента таможенного союза 035/2014 "Технический регламент на табачную продукцию».

Вместе с тем, недобросовестные предприниматели предпринимают попытки реализации новой никотиносодержащей продукции - аналога запрещенного в Российской Федерации снюса (где табак заменен на никотин), используя идентификационные признаки присущие для пищевой продукции, а именно, способ применения (жевание, рассасывание) и форму выпуска (карамель, леденцы, жевательная резинка и т.п.).

Из-за пробелов в законодательстве никотиновые изделия сейчас может купить даже несовершеннолетний. И яда в такой продукции может быть даже больше, чем в сигаретах.

Следует отметить, что на данную продукцию распространяется технический регламент Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», согласно которому пищевая продукция выпускается в обращение на рынке исключительно при ее соответствии указанному техническому регламенту. Выпуск в обращение пищевой продукции без документов, подтверждающих ее безопасность и без процедуры оценки (подтверждения) ее соответствия категории «пищевой продукции» не допускается.

Таким образом, реализация не курительной бестабачной никотиносодержащей продукции без документов, подтверждающих ее безопасность, не допускается.

Также за последние годы на российском потребительском рынке появилось большое количество ЭСДН. Наиболее распространенным вариантом ЭСДН являются «электронные сигареты» и «вейпы», которые представляют собой устройства, в которых вместо сжигания или использования табачного листа происходит испарение раствора для его последующего вдыхания пользователем. Изделия имеют картридж с раствором, содержащим никотин в концентрации от нуля до 4,8%. Чаще всего используются растворы 1,2% - 2,4% никотина.

Маркетологи и производители ЭСДН, осознавая, что основной потребитель их продукции несовершеннолетние, пошли дальше: ЭСДН стали производить со вкусовыми добавками, а в социальных сетях в [информационно-телекоммуникационной сети](http://pandia.ru/text/category/informatcionnie_seti/) «Интернет» запущен и активно продвигается миф о безопасности для здоровья курения ЭСДН.

В свою очередь вредное воздействие на организм человека, оказываемое при курении при помощи ЭСДН доказано, а именно: Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) в своем докладе, представленном на шестой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ), которая прошла с Москве с 13 по [18 октября](http://www.pandia.ru/text/category/18_oktyabrya/) 2014 года, отмечает, что «при использовании электронных курительных изделий, в которых находится жидкость, производится [аэрозоль](http://www.pandia.ru/text/category/ayerozolmz/), включающий в себя гликоли, альдегиды и другие элементы. Данные вещества являются токсичными и вызывают значительные патологические изменения в организм». В свою очередь научно доказано, что электронные табачные изделия изменяют состав клеток легочного эпителия, воздействуют на генетический аппарат, ухудшают иммунную систему организма.

Регулирующим органом проведены публичные обсуждения текста проекта закона и сводного отчета к проекту закона (далее – публичные обсуждения).

Уведомление о проведении публичных обсуждений размещено с 24 января 2020 года по 6 февраля 2020 на официальном сайте регулирующего органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [http://minzdrav.alania.gov.ru](http://minzdrav.alania.gov.ru/regulation) и на портале для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов власти РСО-Алания <http://www.economyrso.ru/>.

Информация о проведении публичных обсуждений направлена регулирующим органом в следующие министерства, ведомства и организации республики:

Прокуратура РСО-Алания;

Парламент РСО-Алания;

Министерство экономического развития РСО-Алания;

Министерство финансов РСО-Алания;

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в РСО-Алания;

Роспотребнадзор по РСО-Алания»;

Северо-Осетинское региональное отделение Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России»;

Торгово-промышленная палата РСО-Алания;

Северо-Осетинская территориальная организация профсоюза работников торговли, общественного питания и предпринимательства «Торговое единство»;

Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей РСО-Алания»;

Северо-Осетинское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;

Медицинские организации РСО-Алания.

В сводном отчете регулирующим органом определены:

группы потенциальных адресатов регулирования – предприниматели, граждане – 700 тыс. человек, в том числе несовершеннолетние около 20 тыс. человек (данные Северо-Кавказстат);

индикаторы достижения целей регулирования: отсутствие жалоб о случаях изготовления и реализации бестабачной никотиносодержащей продукции и продажи несовершеннолетним ЭСДН и жидкостей к ним.

Риски неблагоприятных последствий применения предлагаемого правового регулирования является низкая эффективность исполнения (неисполнение) положений закона:

отсутствия должного контроля соблюдения вводимых проектом закона требований;

нарушение субъектами предпринимательства установленного на территории РСО-Алания запрета продажи в определенных общественных местах и несовершеннолетним ЭСДН, жидкостей для ЭСДН;

возможность покупки несовершеннолетними ЭСДН, жидкостей для ЭСДН через сеть "Интернет", а также в иных субъектах РФ, в которых ограничения продажи несовершеннолетним ЭСДН, жидкостей для ЭСДН не установлены.

Регулирующим органом изучен опыт решения аналогичных проблем в Московской, Омской, Нижегородской, Новгородской, Ростовской, Челябинской областях, г. Санкт-Петербурге, Приморском, Ставропольском краях.

В ходе проведения процедуры ОРВ регулирующим органом рассмотрены два варианта решения выявленных проблем:

вариант 1- принять проект закона;

вариант 2 - непринятие государственного регулирования.

Проведя оценку возможности достижения заявленных целей регулирования посредством применения рассматриваемых вариантов нового правового регулирования, регулирующий орган выбрал вариант 1, как предпочтительный для решения выявленной проблемы, так как координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении РФ и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции РФ). Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» в качестве одной из наиболее приоритетных задач выделена охрана здоровья детей, являющаяся важнейшим и необходимым условием их физического и психического развития. Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями разрабатывают и реализуют нормативные правовые акты, направленные на профилактику, раннее выявление и лечение заболеваний, снижение материнской и младенческой смертности, формирование у детей и их родителей мотивации к здоровому образу жизни.

Бестабачная никотиносодержащая продукция и системы ЭСДН являются относительно новыми изделиями на рынке и не приравниваются к табачным изделиям, поэтому их изготовление, реализация и использование не попадают под действие Федерального закона от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака».

Заинтересованность федеральных законодателей в государственном урегулировании данной проблематики подтверждается и тем, что 1 июня 2018 года вступил в силу Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 58109-2018 «Жидкости для электронных систем доставки никотина. Общие технические условия», утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) от 17.04.2018 № 201-ст «Об утверждении национального стандарта».

Следует отметить, что с 1 января 2020 года налогом облагаются все электронные системы доставки никотина: как многоразовые электронные сигареты (например Joyetech, Eleaf, Wismec) так и одноразовые электронные сигареты (например, Cricket, Pons, Nexx). Сейчас пока этот налог берут только с одноразовых изделий. Кроме того, впервые вводится акциз на устройства для нагревания табака.

При этом налог будет расти по сравнению с действующим на 2 рубля для одноразовых устройств. В 2020 году он составил 50 рублей за штуку, в 2021 году составит - 52 рубля, в 2022 году - 54 рубля.

Акциз на жидкость для электронных систем в 2020 году составил 13 рублей за 1 мл, в 2021 году составит - 14 рублей, в 2022 году - 15 рублей за 1 мл.

В рамках проведения ОРВ  произвести расчеты возможных убытков и недополученной прибыли не представляется возможным, в связи с тем, что отсутствует количественная информация о субъектах предпринимательской деятельности, потенциально подпадающих под предлагаемое им правовое регулирование на всей территории РСО-Алания, а также в связи с тем, что органами Федеральной службы государственной статистики не проводится статистическое наблюдение по виду продукции «Электронные системы доставки никотина», а также отсутствует отдельный вид экономической деятельности по реализации ЭСДН.

В связи с вышеизложенным до принятия и вступления в действие соответствующих норм федерального законодательства представляется целесообразным установление регионального запрета на изготовление распространение, оптовой и розничной торговли бестабачной никотиносодержащей продукции и на продажу ЭСДН и жидкостей для них несовершеннолетним, а также их запрета на продажу и использование в определенных общественных местах. Проект закона позволит решить обозначенные проблемы.

В ходе публичных обсуждений проекта закона поступило 10 предложений (Министерство здравоохранения РСО-Алания, Министерство экономического развития РСО-Алания, ГБУЗ «Поликлиника № 7» МЗ РСО-Алания, ГБУЗ «Детская поликлиника № 1» МЗ РСО-Алания. Сводка предложений прилагается.

Выводы по итогам проведения оценки регулирующего воздействия проекта акта:

1. в пункте 1 статьи 2 слова «табачных изделий и» исключить (в соответствии с Федеральным законом от 22.12.2008 № 268-ФЗ табачные изделия – продукты, полностью или частично изготовленные из табачного листа);
2. в пункте 1 статьи 3 слова «никотиносодержащей продукции» заменить словами «бестабачной никотиносодержащей продукции»;

3) в пункте 2 статьи 3 слова «никотиносодержащей продукции» заменить словами «бестабачной никотиносодержащей продукции и использование электронных систем доставки никотина»;

3) статью 3 необходимо дополнить установлением запрета на розничную продажу ЭСДН и жидкостей к ним в определенных местах;

4) в пункте 4 статьи 3 слово «вправе» заменить словом «обязан»;

5) в статье 5 слова «если эти действия не содержат признаков административного правонарушения, предусмотренного законодательством Российской Федерации, либо признаков уголовно наказуемого деяния» заменить словами «если это нарушение не образует состава административного правонарушения, предусмотренного [Кодексом](consultantplus://offline/ref=A16F76D1ADEB267159BC5F316EB0717AF41770C5E1024839EA3AB3A7A2D3D6DE04262FAEE9B84D0C035838B06855QCL) Российской Федерации об административных правонарушениях»;

6) в статье 5 необходимо предусмотреть административную ответственность за изготовление бестабачной никотиносодержащей продукции.

Представленный проект акта содержит положения, вводящие избыточные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности и способствующие возникновению упущенной выгоды у субъектов предпринимательской деятельности при установлении ограничений на продажу ЭСДН и жидкостей к ним.

Однако, целесообразность принятия проекта закона обоснована органом разработчиком правового регулирования его большой социальной направленностью. Рассматриваемый проект закона направлен на предупреждение причинения вреда здоровью детей и подростков, их физическому, интеллектуальному и психическому развитию.

Учитывая социальную значимость проекта закона, итоги публичных консультаций и заключение Министерства финансов РСО-Алания (от 14.02.2020 № 38/218.37.1), Министерство рекомендует проект закона к принятию с учетом указанных замечаний и предложений.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_