**МИНИСТЕРСТВО ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И КОНКУРЕНЦИИ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Спасская, д.3, г.Ульяновск, 432017 тел.: (8422) 24-18-14 E-mail: econom@ulgov.ru

ОКПО 25480722, ОГРН 1047301019776, ИНН/КПП 7325050230/732501001

**Заключение**

**об оценке регулирующего воздействия проекта Закона Ульяновской области «Об установлении ограничений продажи отдельных товаров на территории Ульяновской области и о внесении изменений в Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях»**

Министерство цифровой экономики и конкуренции Ульяновской области в соответствии с Законом Ульяновской области от 05.11.2013   
№ 201-ЗО «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Ульяновской области и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Ульяновской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности», пунктом 4.2. Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных постановлений (отдельного положения постановления) Правительства Ульяновской области, утверждённого постановлением Правительства Ульяновской области от 16.12.2013 № 607-П, и Положением о Министерстве цифровой экономики и конкуренции Ульяновской области, утверждённого постановлением Правительства Ульяновской области от 14.04.2014 № 8/125-П, рассмотрело проект Закона Ульяновской области «Об установлении ограничений продажи отдельных товаров на территории Ульяновской области и о внесении изменений в Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Ульяновской Городской Думой (далее – разработчик акта), и сообщает следующее.

**1. Описание предлагаемого регулирования.**

Проект акта разработан в соответствии с Федеральным законом   
от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» в целях защиты здоровья граждан, предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию.

Проект акта устанавливает ограничения продажи электронных систем доставки никотина, жидкости для них, устройств для нагревания табака лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста (далее - несовершеннолетние) и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Ульяновской области.

Под безалкогольными тонизирующими напитками понимаются безалкогольные напитки специального назначения, содержащие в соответствии с ГОСТ Р 52844-2007 кофеин и (или) другие тонизирующие компоненты в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта (действия) на организм человека, за исключением кофе, чая и безалкогольных напитков на основе кофейных и чайных экстрактов.

Под электронной системой доставки никотина понимается в соответствии с ГОСТ Р 58109-2018 электронное устройство, используемое для преобразования жидкости для электронной системы доставки никотина в аэрозоль, который вдыхается потребителем.

Под жидкостью для электронной системы доставки никотина понимается в соответствии с ГОСТ Р 58109-2018 раствор, предназначенный для использования в электронной системе доставки никотина (жидкость или гель), который преобразуется в аэрозоль, вдыхаемый потребителем.

Под устройством для нагревания табака понимается в соответствии с ГОСТ Р 57458-2017 приспособление или прибор, предназначенные для использования с табаком нагреваемым и обеспечивающие его прямое или косвенное нагревание без горения или тления для образования табачного пара.

Проектом акта на территории Ульяновской области ограничивается розничная продажа безалкогольных тонизирующих напитков:

1) несовершеннолетним;

2) в организациях, осуществляющих деятельность в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства;

3) в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях;

4) в местах проведения культурно-массовых мероприятий и массового скопления граждан с участием несовершеннолетних.

Нарушение данного ограничения влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 000 до 2 000 рублей; на должностных лиц - от 5 000 до 10 000 рублей; на юридических лиц - от 15 000 до 30 000 рублей.

Розничная продажа электронных систем доставки никотина, жидкости для них, устройств для нагревания табака несовершеннолетним влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 000 до   
5 000 рублей; на должностных лиц - от 10 000 до 15 000 рублей; на юридических лиц - от 20 000 до 30 000 рублей.

В целом принятие проекта акта направлено на защиту здоровья несовершеннолетних граждан на территории Ульяновской области.

**2. Проблема, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы.**

По мнению разработчика акта, электронные системы доставки никотина могут бездоказательно позиционироваться производителями в качестве средства никотинзаместительной терапии, однако они, фактически, могут способствовать распространению никотиновой зависимости и увеличению потребления никотина, обретая популярность среди школьников и подростков и способствуя распространению табакокурения среди них.

На седьмой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ) по борьбе против табака, состоявшейся в 2016 году, эксперты ВОЗ выразили свою позицию в докладе «Электронные системы доставки никотина и электронные системы доставки продуктов, не являющихся никотином». Согласно докладу, существующие фактические данные свидетельствуют о том, что аэрозоль электронных систем доставки никотин не является «водяным паром», как это часто утверждается в процессе сбыта этих изделий. Электронные системы доставки никотина создают серьёзную угрозу для несовершеннолетних. Кроме того, они усиливают воздействие никотина и ряда токсичных веществ на некурящих лиц и окружающих.

Эксперты Министерства здравоохранения Российской Федерации также отмечают, что зачастую электронные сигареты вовлекают в курение тех, кто раньше курить не собирался, а их употребление в общественных местах заставляет воспринимать это как вариант социальной нормы. Кроме того, данные изделия содержат канцерогены. Уровни токсичных веществ могут варьироваться, некоторые из них иногда достигают более высоких показателей, чем в табачном дыме. Свинец, хром и никель, а также формальдегид обнаружены в аэрозоле некоторых электронных систем доставки никотина в концентрациях, равных или превышающих концентрации традиционных сигарет. Этот продукт наносит вред здоровью человека.

Кроме того, по информации ряда средств массовой информации последнее время отмечается рост числа вейперов, умерших в США от неизвестной болезни лёгких. Так, на 15 октября 2019 года было зарегистрировано 33 смерти, повреждения легких зафиксированы у 1,5 тысячи курильщиков электронных сигарет. Ряд исследователей отмечают, что курение электронных сигарет может провоцировать развитие особой формы пневмонии.

По информации разработчика акта, из положений ГОСТа 52844-2007 следует вывод, что тонизирующие напитки могут представлять определённую опасность для здоровья граждан, и в первую очередь - несовершеннолетних. Так, согласно пункту 5.4.1 указанного ГОСТа маркирование потребительской тары проводят со следующими требованиями: рекомендаций по ограничению суточного потребления (в упаковочных единицах) в соответствии с содержанием биологически активных веществ в потребительской упаковке и значениями верхних допустимых уровней суточного потребления. При этом ранее действующая редакция данного ГОСТа предусматривала обязательную маркировку фразой «Не рекомендуется лицам до 18 лет, старшего и пожилого возраста, больным гипертонической болезнью, с нарушением сердечной деятельности, повышенной нервной возбудимостью, выраженным атеросклерозом, лицам, страдающим бессонницей, беременным и кормящим женщинам».

Главная задача тонизирующих напитков - избавить от желания уснуть, помочь перебороть усталость, заставить мозг и тело работать с максимальной отдачей. Это в основном продукты, содержащие кофеин и его аналоги. Однако, ряд исследователей отмечают, что со временем мозг привыкает к искусственному выбросу эндорфина и искусственному поддержанию уровня возбуждения, что требует впоследствии более сильной дозы психотропного вещества. Частое употребление истощает организм и приводит к состоянию депрессии и хронической усталости. Передозировка и чрезмерное употребление энергетических напитков приводит к необратимым нарушениям в работе организма и даже к сердечному приступу.

В соответствии с Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ   
«Об основных гарантиях прав ребёнка 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.

Таким образом, принятие проекта акта направлено на решение проблемы устранения факторов негативного воздействия на здоровье несовершеннолетних граждан на территории Ульяновской области.

**3. Обоснование целей предлагаемого регулирования.**

По мнению разработчика акта, основной целью разработки предлагаемого регулирования является:

Таблица 1

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Описание целей предлагаемого регулирования, их соотношение с проблемой** | **Сроки достижения целей предлагаемого регулирования** | **Индикаторы достижения целей регулирования**  **по годам** |
| Защита здоровья несовершеннолетних и иных граждан от последствий употребления безалкогольных тонизирующих напитков, электронных систем доставки никотина и устройств для нагревания табака | Со дня вступления в силу закона | Снижение количества никотинозависимых граждан и увеличение количества здоровых жителей Ульяновской области |

**4. Анализ международного опыта, опыта субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере**.

По информации разработчика акта, запрет или ограничения продажи электронных систем доставки никотина содержит законодательство следующих стран: Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Бруней, Канада, Китай, Колумбия, Дания, Таиланд, Турция, Объединенные Арабские Эмираты, Финляндия, Мексика.

По итогам мониторинга регионального законодательства в сфере ограничения продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина, жидкости для них, устройств для нагревания табака и безалкогольных тонизирующих напитков установлено, что аналогичные ограничения действуют во многих субъектах Российской Федерации.

Так, ограничения продажи электронных систем доставки никотина и безникотиновых жидкостей установлены в более чем 30 субъектах Российской Федерации. Для примера:

- Закон Чувашской Республики от 21.12.2018 № 97 «Об ограничении продажи электронных систем доставки никотина, жидкостей для электронных систем доставки никотина и безникотиновых жидкостей для электронных систем доставки никотина на территории Чувашской Республики»;

- Закон Магаданской области от 18.03.2019 № 2361-ОЗ «Об ограничениях продажи и использования электронных систем доставки никотина или продуктов, не являющихся никотином, на территории Магаданской области»;

- Закон Удмуртской Республики от 28.09.2018 № 51-РЗ «Об ограничении розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина и жидкостей для них на территории Удмуртской Республики и о внесении изменений в Закон Удмуртской Республики «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений»;

- Закон Нижегородской области от 10.10.2017 № 127-З «Об ограничении продажи электронных систем доставки никотина на территории Нижегородской области».

В части введения ограничения продажи безалкогольных тонизирующих напитков установлено, что данный запрет действует в более чем 40 субъектах Российской Федерации. Так, например:

- Закон Чеченской Республики от 26.04.2013 № 8-РЗ «Об ограничениях в сфере розничной продажи и распространения безалкогольных тонизирующих напитков»;

- Закон Вологодской области от 14.10.2014 № 3437-ОЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков»;

- Закон Оренбургской области от 06.03.2015 № 3036/838-V-ОЗ   
«Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков»;

- Закон Пензенской области от 04.03.2015 № 2690-ЗПО «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Пензенской области».

Таким образом, с учётом регионального опыта можно сделать вывод об определённой степени эффективности рассматриваемого регулирования.

**5. Анализ предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы.**

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует правовое регулирование вопросов розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков, электронных систем доставки никотина и устройств для нагревания табака, потребление которых приносит вред здоровью несовершеннолетних и иных граждан.

По мнению разработчика акта, принятие законопроекта не повлечёт негативных социально-экономических, правовых и иных последствий.

В рамках проведения публичных обсуждений в части ограничения продажи электронных систем доставки никотина несовершеннолетним было установлено, что данное ограничение не окажет существенного влияния на предпринимательское сообщество, т.к. зачастую данная продукция приобретается потребителями удалённо через различные интернет-магазины по более низким ценам. Особенно это характерно для удалённых муниципальных образований от административного центра.

В связи с этим существует **определённый риск не решения указанной** **проблемы**, т.к. несовершеннолетние граждане будут приобретать электронные системы доставки никотина и жидкости к ним через интернет-магазины, деятельность которых не регулируется рассматриваемым проектом акта.

Также в рамках предложенной редакции проекта акта отсутствует право продавца проверить достижение возраста совершеннолетия покупателем, что создаёт определённые риски нарушения положений проекта акта. Считаем целесообразным по аналогии с п. 11 части 2 статьи 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» проект акта **дополнить положением**, что в случае возникновения у лица, непосредственно осуществляющего продажу электронных систем доставки никотина, жидкости для них, устройств для нагревания табака и безалкогольных тонизирующих напитков (продавца), сомнения в достижении покупателем совершеннолетия продавец вправе потребовать у этого покупателя документ, позволяющий установить возраст этого покупателя.

При этом неясен механизм осуществления контроля соблюдения вводимых ограничений, предусмотренных законопроектом, и привлечения к административной ответственности.

Однако в целом необходимо отметить, что участники публичных обсуждений (**порядка 30 поступивших отзывов**) положительно оценили введение данных ограничений на территории Ульяновской области. При этом объём возможных выпадающих доходов субъектов предпринимательской деятельности прогнозируется на минимальном уровне.

Альтернативным вариантом решения проблемы является отказ от принятия рассматриваемого регулирования, т.е. сохранение ситуации «статус-кво». Однако данный вариант решения проблемы не позволит создать необходимые правовые условия для ограничения негативного воздействия от электронных систем доставки никотина и безалкогольных тонизирующих напитков на здоровье несовершеннолетних граждан.

Таким образом, оптимальным вариантом решения проблемы является принятие рассматриваемого регулирования с учётом устранения указанных замечаний.

**6. Анализ основных групп участников отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием.**

По информации разработчика акта, основными группами участников общественных отношений, интересы которых будут затронуты рассматриваемым правовым регулированием, являются юридические лица (организации) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, индивидуальные предприниматели, осуществляющие розничную продажу электронных систем доставки никотина, жидкости для них, устройств для нагревания табака и безалкогольных тонизирующих напитков, а также физические лица, состоящие с указанными организациями и индивидуальными предпринимателями в трудовых отношениях и непосредственно осуществляющие отпуск электронных систем доставки никотина, жидкости для них, устройств для нагревания табака и безалкогольных тонизирующих напитков покупателям по договорам розничной купли-продажи.

Количественная оценка непосредственных адресатов регулирования представлена ниже:

Таблица 2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Группы потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования** | **Количество участников группы** | **Прогноз изменения количества в среднесрочном периоде** |
| Уполномоченные органы, осуществляющие функции по контролю за соблюдением ограничений продажи отдельных товаров на территории Ульяновской области | 2 | В среднесрочном периоде увеличения количества адресатов регулирования не прогнозируется |
| Юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, индивидуальные предприниматели, осуществляющие розничную торговлю безалкогольными тонизирующими напитками, физические лица, состоящие с указанными организациями и индивидуальными предпринимателями в трудовых отношениях и непосредственно осуществляющие продажу безалкогольных тонизирующих напитков, электронных систем доставки никотина, жидкости для них, устройств для нагревания табака покупателям по договорам розничной купли-продажи на территории Ульяновской области | По данным системы «Спарк-Интерфакс» на 2017 год в Ульяновской области зарегистрировано 7510 юридических лиц в сфере торговли. Нет данных о количестве юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих продажу указанных видов товаров | Количество участников зависит от открытия/закрытия новых точек продаж |

**7. Сведения о проведении публичных обсуждений.**

В рамках публичных обсуждений, после окончания этапа обсуждения концепции регулирования (с 09.09.2019 по 18.09.2019), разработчиком акта проект акта и сводный отчёт были размещены с 19.09.2019 по 03.10.2019 на специализированном ресурсе для проведения публичных обсуждений http://regulation.ulgov.ru.

Информация о месте размещения материалов для публичных обсуждений проекта акта одновременно была направлена в Союз «Ульяновская торгово-промышленная палата», Ульяновское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Ульяновское областное региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия».

В рамках проведения публичных обсуждений получено порядка 30 положительных отзывов по существу.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Ульяновской области отмечает, что проект акта не содержит положений вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Союз «Ульяновская торгово-промышленная палата» отмечает, что не имеет предложений и замечаний по данному проекту акта.

Ассоциация Малоформатной Торговли поддерживает принятие проекта закона в части введения ограничения ограничений на продажу электронных систем доставки никотина и безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним, но предлагают статью 3 проекта акта дополнить положениями в части наделения продавца правом проверки возраста покупателя в случае сомнения и возможности отказа в продаже данной продукции.

Ассоциация содействия развитию здравоохранения «Медицинская Палата Ульяновской области» выразило позицию о заинтересованности в ускоренном решении вопроса, указанного в проекте закона.

ГУЗ «Ульяновская областная клиническая наркологическая больница» отметило, что проект закона содействует физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и формированию у них навыков здорового образа жизни.

Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ульяновской области считает, что проект закона является актуальным и сообщает, что информация о негативном влиянии на здоровье человека использования электронных систем доставки никотина, устройств для нагревания табака неоднократно размещалась на официальном сайте Управления.

Управление по вопросам общественной безопасности администрации Губернатора Ульяновской области в целом поддерживает принятие проекта акта, однако предлагает исключить меру административного наказания в виде предупреждения.

УМВД России по Ульяновской области отмечено, что состав правонарушения относится к правонарушениям в области предпринимательской деятельности и не может быть включен в главу 1 КоАП Ульяновской области. Принятие проекта закона потребует внесения изменений в Соглашение между МВД России и Правительством Ульяновской области, соответственно требует дополнительной проработки.

Администрация города Димитровграда поддержала принятие проекта акта в текущей редакции и сообщила, что данный законопроект был направлен руководителям предприятий торговли и общественного питания. Предложений не поступило.

Администрация города Новоульяновска также поддержала принятие проекта акта, однако было предложено пересмотреть наложение административного штрафа для индивидуальных предпринимателей, реализующий электронные системы доставки никотина, до 50 тыс. рублей, для юридических лиц до 200 тыс. рублей.

Администрацией муниципального образования «Тереньгульский район» отмечает, что табачные стики продаются только в 2 магазинах на территории муниципального образования и только совершеннолетним гражданам. При этом безалкогольные тонизирующие напитки продаются в основном через 5 сетевых магазинов, расположенных на территории района. Объём выпадающих доходов из-за введения ограничений является незначительным.

**8. Выводы по результатам проведения оценки регулирующего воздействия.**

По итогам оценки регулирующего воздействия считаем, что проект акта не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и областного бюджета Ульяновской области.

Кроме того, считаем необходимым разработчику акта рассмотреть указанные замечания.

Исполняющий обязанности Министра Н.В.Зонтов

Егоров Александр Алексеевич

24-16-44