

**АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: dep-pravo@tomsk.gov.ru

Председателю Думы
городского округа Стрежевой
Гришко Н.А.

31.10.2022 № 26-01-1178
на № 01-30-161 от 02.09.2022

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта Закона Томской области
«Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных
тонизирующих напитков на территории Томской области»

Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел проект Закона Томской области «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Томской области» (далее – проект акта, проект Закона), разработанный Думой городского округа Стрежевой (далее – Разработчик) и сообщает следующее.

Проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с пунктом 1 статьи 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: высокая.

Согласно пункту 3-1 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области» (далее – Порядок проведения ОРВ) проекты нормативных правовых актов Томской области, разрабатываемые иными субъектами нормотворческой деятельности в соответствии со статьей 14 Закона Томской области от 7 марта 2002 года № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области», по их письменным обращениям подлежат оценке регулирующего воздействия уполномоченным органом (Департаментом).

В период с 07.09.2022 по 05.10.2022 были проведены публичные консультации посредством размещения Департаментом проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для обсуждения в ходе публичных консультаций в автоматизированной информационной системе «Инвестиционный портал Томской области» (<http://www.investintomsk.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в

разделе «Поддержка бизнеса» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Публичные консультации».

В соответствии с абзацем вторым пункта 16 Порядка проведения ОРВ Департамент письменно уведомил о начале публичных консультаций Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Союз «Торгово-промышленная палата Томской области», Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», Томскую ассоциацию пиццевиков, Совет «Томского облпотребсоюза», Сеть оптово-розничных супермаркетов «Быстроном», ООО «Камелот-А», ООО «Спар-Томск», Департамент потребительского рынка Администрации Томской области, Департамент здравоохранения Томской области, Департамент общего образования Томской области, Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области, Департамент по вопросам семьи и детей Томской области, Департамент лицензирования и регионального государственного контроля Томской области.

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Департамента поступили замечания, предложения и мнения от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Межрегиональной общественной организации «Эксперты за цивилизованный рынок», Ассоциации малоформатной торговли, ООО «Спар-Томск», ООО «ДельтаТорг», Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Департамента по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области, Департамента по вопросам семьи и детей Томской области, Департамента лицензирования и регионального государственного контроля Томской области, Департамента потребительского рынка Администрации Томской области, Департамента общего образования Томской области, Департамента здравоохранения Томской области, которые были включены в сводку предложений.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

По информации, представленной Разработчиком в пункте 1.4 сводного отчета, в последние годы увлечение энергетиками стало модным и достигло того уровня, когда употреблять их начинают уже с раннего возраста. Несовершеннолетние лица беспрепятственно покупают энергетические напитки и потребляют их в неумеренных количествах, тем самым нанося вред своему молодому растущему организму. В настоящее время на федеральном уровне отсутствует закон, регулирующий деятельность по обороту безалкогольных тонизирующих напитков, в том числе безалкогольных энергетических напитков.

При этом безалкогольные тонизирующие напитки проходят процедуру стандартизации на территории Российской Федерации и считаются пригодными для употребления, однако, по мнению Разработчика, это не может служить основанием для признания их безопасными для несовершеннолетних лиц.

В пункте 2.4 сводного отчета Разработчик указал, что основными тонизирующими компонентами указанных напитков являются кофеин синтетического происхождения, природные биологически активные вещества из разрешенных лекарственных растений или их экстрактов, оказывающих тонизирующее действие, а также витамины (С, РР, В2, В5, В6, В12). Учитывая, что содержание кофеина в энергетических напитках обычно составляет верхний допустимый суточный уровень потребления (от 150 до 400 мг/л), при

допустимом его потреблении 150 мг в сутки, и то, что выпуск тонизирующих напитков производится в упаковках объемом от 250 мл и более, не исключается возможность употребления тонизирующего напитка более одной упаковки в день, что может привести к негативному влиянию на здоровье детей и подростков. Более того, регулярное превышение рекомендуемой дозы кофеина вызывает необратимые последствия в развивающемся организме.

Таким образом, неумеренное потребление несовершеннолетними лицами безалкогольных тонизирующих напитков, наносит вред их здоровью, что, по мнению Разработчика, является проблемой, которая нуждается в решении.

Причины возникновения обозначенной проблемы и факторов, поддерживающих ее существование, Разработчиком в сводном отчете не определены.

В качестве причины невозможности решения проблемы участниками соответствующих отношений самостоятельно, без вмешательства государства, Разработчик в пункте 2.6 сводного отчета указал, что в настоящее время на федеральном уровне отсутствует федеральный закон, регулирующий деятельность по обороту безалкогольных тонизирующих напитков, в том числе безалкогольных энергетических напитков. Отношения, возникающие в связи с регулированием оборота отдельных товаров и услуг осуществляется нормативными правовыми актами. В этой связи такие варианты достижения поставленной цели, как замена регулирования информационными, организационными или иными правовыми способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

В соответствии с обозначенной в сводном отчете проблемой Разработчиком была выделена такая цель предлагаемого правового регулирования, как введение ограничения продажи безалкогольных тонизирующих напитков в Томской области несовершеннолетним в медицинских организациях, в организациях, осуществляющих деятельность в сфере образования, воспитания, организации их отдыха и оздоровления, в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних.

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять проект акта.

Разработчиком в сводном отчете не определены индикаторы достижения цели предлагаемого правового регулирования.

По данным, представленным Разработчиками, предлагаемое правовое регулирование затронет интересы следующих субъектов:

- хозяйствующие субъекты, осуществляющие продажу продовольственных товаров по месту нахождения торговых точек (количество субъектов не определено);
- граждан Томской области, имеющих несовершеннолетних детей.

По мнению Департамента предлагаемое правовое регулирование также затронет интересы как несовершеннолетних, так и совершеннолетних лиц, посещающих организации и места (сооружения), указанные в пунктах 2-5 статьи 3 проекта Закона.

Разработчиком в пункте 6 сводного отчета указано, что принятие проекта акта не повлечет изменения расходов (доходов) хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу продовольственных товаров по месту нахождения торговых точек.

Разработчик в пункте 8 сводного отчета не указал альтернативные (возможные) варианты решения обозначенной проблемы для сравнения с предлагаемым вариантом ее решения.

По мнению Разработчика в большинстве субъектов Российской Федерации приняты законодательные акты, ограничивающие розничную продажу безалкогольных

тонизирующих напитков. В качестве примера Разработчик в сводном отчете указал о принятии следующих нормативных правовых актов:

- Закона Краснодарского края от 4 июня 2012 года № 2497-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков»;

- Закона Челябинской области от 31 марта 2015 года № 145-30 «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих и безалкогольных тонизирующих напитков»;

- Закона Московской области от 27 апреля 2012 года № 40/2012-ОЗ «О розничной продаже алкогольной и спиртосодержащей продукции в Московской области».

Однако, в отличие от вышеуказанных законов Челябинской области и Краснодарского края, закон Московской области от 27 апреля 2012 года № 40/2012-ОЗ «О розничной продаже алкогольной и спиртосодержащей продукции в Московской области» не регулирует отношения, связанные с безалкогольными тонизирующими напитками.

Анализ предлагаемого правового регулирования

В соответствии с пунктами «е» и «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся общие вопросы воспитания, образования, физической культуры и спорта, молодежной политики, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью.

Из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава Читинской области) следует, что по смыслу статьи 72, части 2 статьи 76 и части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъектам Российской Федерации принять собственный нормативный акт (закон), что вытекает из природы совместной компетенции.

Кроме того частью 3 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» установлено, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов.

В отношении безалкогольных тонизирующих напитков действует «ГОСТ Р 52844-2007. Национальный стандарт Российской Федерации. Напитки безалкогольные тонизирующие. Общие технические условия» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.12.2007 № 476-ст) (далее – Национальный стандарт).

В настоящее время на федеральном уровне ограничения, запреты в части оборота (продажи) безалкогольных тонизирующих напитков не установлены.

При этом проекты федеральных законов, ограничивающих розничную продажу безалкогольных напитков, разрабатывались и неоднократно вносились на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (проекты федеральных законов № 391714-6, № 1040540-6, № 31191-6, № 127063-6), но не были приняты. Так, например, согласно официальному отзыву Правительства Российской Федерации от 09.04.2014 № 2096п-П11 «На проект федерального закона « 391714-6 «Об

ограничениях розничной продажи и потребления (распития) безалкогольных тонизирующих напитков» одним из оснований не поддержания законопроекта является отсутствие достаточного обоснования предлагаемых ограничений, в том числе научных данных об отрицательном воздействии безалкогольных тонизирующих напитков на здоровье человека, а также обоснование установления допустимого объема потребительской тары.

Разработчик в пункте 2.4 сводного отчета указал, что проект акта разработан в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Закон № 124-ФЗ), согласно которому 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 № 124-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в 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, регулируется законодательством субъектов Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 14¹ Закона № 124-ФЗ определено, что в целях содействия физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и формированию у них навыков здорового образа жизни органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 (включая места для их доступа к сети «Интернет»).

Таким образом, из смысла приведенных положений в их системном единстве следует, что субъектом Российской Федерации в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному и психическому развитию могут приниматься законодательные акты, направленные на защиту здоровья детей.

Указанная позиция соотносится с позицией Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.04.2016 № 65-АПГ16-1 по административному делу по апелляционному представлению прокурора, участвующего в деле, на решение суда Еврейской автономной области от 15 декабря 2015 года, которым административное исковое заявление исполняющего обязанности прокурора Еврейской автономной области о признании недействующими отдельных положений Закона Еврейской автономной области от 9 июня 2015 года № 726-ОЗ «Об установлении ограничений в сфере продажи слабоалкогольных и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Еврейской автономной области», из которой следует, что субъектом Российской Федерации в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному и психическому развитию могут устанавливаться определенные ограничения.

Согласно преамбуле проекта Закона указанный закон устанавливает ограничения в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов населения Томской области.

Проектом Закона устанавливаются:

- отношения, на которые распространяется действие проекта Закона;

- определение понятия «безалкогольные тонизирующие напитки»;
- субъекты, которым не допускается отпуск безалкогольных тонизирующих напитков, определение данного субъекта лицом, осуществляющим отпуск безалкогольных тонизирующих напитков, и условия отказа в продаже безалкогольных тонизирующих напитков;
- организации и места, в которых не допускается розничная продажа безалкогольных тонизирующих напитков;
- ответственность за нарушение Закона;
- время вступления Закона в силу.

Следует отметить, что в настоящее время в 55 субъектах Российской Федерации региональными законами установлены ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков. В большинстве региональных законодательных актах введенные ограничения аналогичны ограничениям, предлагаемым проектом Закона.

В 11 субъектах Российской Федерации ограничение на продажу безалкогольных тонизирующих напитков введены только в отношении лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста. При этом в Липецкой и Тамбовской областях помимо ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним лицам, установлено ограничение (запрет) на их потребление (распитие) указанными лицами.

К особенностям регионального правового регулирования следует отнести дополнительные ограничения, введенные в отношении мест продажи безалкогольных тонизирующих напитков.

Так, в Московской области, Удмуртской Республике, Ханты-Мансийском автономном округе-Югре, городе Севастополе установлены ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков через торговые автоматы.

В Амурской области согласно пункту 5 статьи 4 Закона Амурской области от 25 сентября 2014 года № 403-ОЗ «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Амурской области» не допускается розничная продажа безалкогольных тонизирующих напитков, в том числе энергетических, отнесенных национальными стандартами Российской Федерации к безалкогольным тонизирующим напиткам в нестационарных торговых объектах.

В соответствии с пунктом 5 статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) от 28 мая 2015 года 1452-З № 459-V «Об установлении ограничений розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Республики Саха (Якутия)» не допускается розничная продажа безалкогольных тонизирующих напитков на всех видах транспорта общего пользования.

Согласно пункту 5 статьи 3 Закона Республики Тыва от 17.02.2015 № 49-ЗРТ «Об ограничениях в сфере розничной продажи и распространения тонизирующих безалкогольных напитков» ограничение розничной продажи и распространения безалкогольных тонизирующих напитков введено также в отношении ларьков, киосков, палаток, контейнеров, с рук, лотков, автомобилей.

Департаментом проведен анализ проблемы, указанной Разработчиком в сводном отчете, а также необходимость введения предлагаемого Разработчиком способа ее решения – принятие проекта Закона.

Департамент считает, что Разработчиком не приведено достаточного обоснования проблемы, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, в том числе Разработчиком не представлены научные данные (материалы научных

исследований), свидетельствующие, что употребление безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетними и иными лицами отрицательно влияет на их здоровье.

Разработчик в сводном отчете делает акцент на неумеренном потреблении безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетними лицами, которое, по его мнению, наносит вред их здоровью. Однако статистических данных (по Томской области) о фактах неумеренного потребления безалкогольных тонизирующих напитков указанными лицами, в том числе вызвавших необратимые последствия в их организме, Разработчиком не предоставлены.

Межрегиональная общественная организация «Эксперты за цивилизованный рынок» обращает внимание на то, что приложением № 6 к СанПиН 2.3/2.4.3590-20, «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения», утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 27.10.2020 № 32, установлен перечень продуктов и напитков, которые не должны использоваться при организации питания детей, например, квас, газированные напитки, газированная вода питьевая, картофельные и кукурузные чипсы, сырки творожные, кремовые кондитерские изделия и т.д. Тем не менее, все эти продукты не ограничены для розничной продажи несовершеннолетним лицам и требованиями к их упаковке не предусмотрено наличие предупреждающей информации. То есть употребление данных продуктов несовершеннолетними лицами вне системы организованного питания контролируется самими несовершеннолетними лицами и их законными представителями.

По мнению Департамента, чрезмерное употребление любого (разрешенного к употреблению) продукта отрицательно влияет на здоровье человека (например, употребление газированных напитков, чипсов, кондитерских изделий и т.д.), но это в свою очередь не может служить основанием для введения ограничения на его продажу отдельным категориям граждан.

Согласно информации Департамента потребительского рынка Администрации Томской области сведения об объеме реализованных безалкогольных тонизирующих напитков в натуральном выражении в Томской области в органах статистики отсутствуют. При этом Департаментом потребительского рынка Администрации Томской области предоставлена информация о розничной продаже безалкогольных напитков организациями (по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Томской области), согласно которой в 2019 году объем указанной продажи составил 2 410,3 млн. руб., в 2020 году – 2 702,4 млн. руб., в 2021 году – 2 975,7 млн. руб.

Об отсутствии обоснований негативного воздействия потребления безалкогольных тонизирующих напитков также высказались отдельные участники публичных консультаций: Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области, администрация ЗАТО Северск, Межрегиональная общественная организация «Эксперты за цивилизованный рынок» (смотреть сводку предложений).

Кроме того в пункте 2.4 сводного отчета Разработчиком некорректно указано на то, что содержание кофеина в энергетических напитках обычно составляет верхний допустимый суточный уровень потребления (от 150 до 400 мг/л), при допустимом его потреблении 150 мг в сутки, и то, что выпуск тонизирующих напитков производится в упаковках объемом от 250 мл и более, не исключает возможность употребления тонизирующего напитка более одной упаковки в день.

Однако вышеуказанные данные Разработчика о допустимом суточном потреблении безалкогольных тонизирующих напитков таковыми не являются, а являются значениями показателя содержания соответствующих веществ в указанных напитках.

Так, согласно пункту 5.1.3 Национального стандарта по физико-химическим показателям безалкогольные тонизирующие напитки должны соответствовать следующим требованиям:

Наименование показателя	Значение показателя
Массовая доля двуокиси углерода в газированных напитках, %, не менее	0,20
Содержание кофеина, мг/см ³ : не менее не более	0,151 0,4
Массовая доля сухих веществ, %, не менее (для энергетических напитков)	10,0

Кроме того в соответствии с пунктом 5.1.9 Национального стандарта содержание тонизирующих компонентов (кроме кофеина) и других биологически активных веществ в одной упаковочной единице безалкогольных тонизирующих напитков не должно превышать 50% от верхнего допустимого уровня суточного потребления. Содержание витаминов и витаминоподобных веществ, минеральных веществ, субстратов и стимуляторов энергетического обмена в одной упаковочной единице не должно превышать значений верхних допустимых уровней суточного потребления.

Таким образом, стандартизированная упаковка безалкогольного тонизирующего напитка не может содержать соответствующие компоненты выше допустимого уровня их суточного потребления.

Следует также отметить, что в пункте 5.4.1 Национального стандарта в качестве требования указывается необходимость указывать на потребительской упаковке производителями безалкогольных тонизирующих напитков 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, а также количественного содержания тонизирующих компонентов (в мг на 100 см³ напитка).

При анализе проекта Закона Департаментом установлено, что указанная в пункте 3 сводного отчета цель предлагаемого правового регулирования не соответствует содержанию предложенного правового регулирования, так как круг лиц, на которых предлагается распространить ограничение на продажу безалкогольных тонизирующих напитков, шире, чем указанный в сводном отчете.

Так, из указанной в пункте 3 сводного отчета цели предлагаемого правового регулирования следует, что продажа безалкогольных тонизирующих напитков в Томской области будет ограничена несовершеннолетним в медицинских организациях, в организациях, осуществляющих деятельность в сфере образования, воспитания, организации их отдыха и оздоровления, в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних лиц.

Однако исходя из содержания пунктов 2, 3, 4, 5 статьи 3 проекта Закона действие ограничения распространяется на всех несовершеннолетних лиц, а также на совершеннолетних лиц в следующих организациях и местах (сооружениях):

- в медицинских организациях;
- в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- в организациях отдыха детей и их оздоровления;
- в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях;

- в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних.

Обоснование ограничения продажи совершеннолетним лицам (как и несовершеннолетним лицам) безалкогольных тонизирующих напитков в указанных организациях и местах (сооружениях), в том числе с приведением научных исследований, статистических данных, свидетельствующих о негативном влиянии употребления указанных напитков, Разработчиком также не представлено.

Между тем участник публичных консультаций Межрегиональная общественная организация «Эксперты за цивилизованный рынок» считает, что действенным и общепринятым решением проблемы, указанной Разработчиком, является информирование о потенциальных рисках, постепенное формирование навыков обращения с такими предметами, а не расширение необоснованного круга запрета на продажу несовершеннолетним товаров, несущих потенциальные риски в случаях их использования с нарушением рекомендованного способа.

По мнению ООО «Спар-Томск» введение ограничений на продажу совершеннолетним лицам безалкогольных тонизирующих напитков, указанных в пунктах 2, 3, 4, 5 статьи 3 проекта Закона, в организациях и местах (сооружениях) является избыточным, поскольку употребление безалкогольных тонизирующих напитков в отличие от алкогольных напитков не влечет за собой изменение поведения человека, в том числе выражающиеся в нарушении общественного порядка. Введение ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков совершеннолетним лицам в перечисленных организациях и местах (сооружениях) не решит проблему употребления безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетними лицами. При этом ООО «Спар-Томск» считает достаточным ограничить продажу безалкогольных тонизирующих напитков только несовершеннолетним лицам, без ограничения мест продажи.

Схожего мнения о необоснованности введения ограничения продажи безалкогольных тонизирующих напитков в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, а также в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних лиц придерживается Межрегиональная общественная организация «Эксперты за цивилизованный рынок», которая считает, что недопущение продажи безалкогольных тонизирующих напитков в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях (пункт 4 статьи 3 проекта Закона) невозможно обосновать по аналогии с алкогольной продукцией тем, что спортивные сооружения являются местами массового скопления людей и повышенной опасности, так как употребление безалкогольных тонизирующих напитков не приводит к состоянию опьянения или любому другому состоянию, характеризующемуся изменением поведенческих функций человека. Поэтому употребление таких напитков в указанных местах (сооружениях) является совершенно безопасным.

Кроме того, по мнению указанного участника публичных консультаций, недопущение продажи безалкогольных тонизирующих напитков в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних лиц (пункт 5 статьи 3 проекта Закона) приведет к неизбежным противоречиям в правоприменительной практике. На практике невозможно четко выделить из общего числа областных мероприятий с участием несовершеннолетних лиц. Потенциально несовершеннолетние лица могут оказаться участниками любого из мероприятий, что автоматически распространяет сферу деятельности данного ограничения на все культурно-массовые мероприятия Томской области. При этом предприятия общественного питания и розничной торговли, находящиеся в зонах проведения мероприятий, будут необоснованно ограничены в

конкуренции и поставлены в неравное положение по отношению к другим участникам рынка.

Администрация ЗАТО Северск также считает, что формулировка подпункта 5 статьи 3 проекта Закона не позволяет установить круг субъектов предпринимательской деятельности и их работников - продавцов, на которых может распространяться соответствующее ограничение ввиду невозможности установления вводимой нормой границ культурно-массового мероприятия с участием несовершеннолетних лиц (мероприятие, к примеру, может проводиться в помещениях, зданиях, сооружениях, на прилегающих к ним территориях, а также на открытых территориях). При этом администрация ЗАТО Северск считает необходимым распространить вводимое ограничение на различные мероприятия, носящие массовый характер, не ограничиваясь исключительно культурно - массовыми (например, спортивными, волонтерскими и т.п.).

Из приведенных участниками публичных консультаций мнений следует, что в пункте 5 статьи 3 проекта Закона содержится коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» - широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения в отношении мест проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних лиц и мест проведения культурно-массовых мероприятий без их участия.

Исполнительные органы Томской области, принявшие участие в публичных консультациях по предлагаемому регулированию, поддержали принятие проекта акта и не возражают против установления ограничений по продаже тонизирующих напитков на территории Томской области. Аналогичного мнения придерживаются администрации Колпашевского, Кривошеинского районов, Молчановского, Каргасокского, Томского, Парабельского, Бакcharского, Колпашевского, Зырянского районов, города Кедрового.

При этом по мнению Департамента здравоохранения Томской области по результатам наблюдений несовершеннолетних лиц врачами-наркологами-психиатрами ОГБУЗ «Томский областной наркологический диспансер» установлено, что первые, «случайные пробы» алкоголя, наркотических средств и других психоактивных веществ, влияющих на поведение и сознание, происходят именно в подростковом и юношеском возрасте. Недоступность вышеперечисленных психоактивных веществ провоцирует подростков употреблять условно разрешенные и доступные вещества в количествах, влияющих на поведение и на сознание. Кроме того, в этом случае страдает не только психическое, но и соматическое здоровье несовершеннолетних лиц. На определённом этапе подросток, имеющий склонность к аддиктивному (деструктивному) поведению, может начать употреблять более «сильные» психоактивные вещества, что приводит к быстрому формированию зависимости, нарушению процесса адаптации и социализации, различным другим негативным последствиям и правонарушениям (преступлениям).

Однако статистических данных о случаях причинения вреда здоровью гражданам, проживающим на территории Томской области (в том числе в отношении несовершеннолетних лиц), связанных с употреблением безалкогольных тонизирующих напитков, Департамент здравоохранения Томской области не предоставил.

Также Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области считает необходимым скорректировать наименования объектов, указанных в пункте 4 статьи 3 проекта Закона, а администрации ЗАТО Северск, города

Томска обращает внимание на то, что проект Закона не учитывает использование на потребительском рынке вендинговых аппаратов (автоматических устройств для торговли без участия продавца), а также содержит не полный перечень документов, подтверждающих достижение совершеннолетнего возраста (смотреть сводку предложений).

Департамент считает, что принятие проекта акта повлечет изменение расходов (доходов) субъектов предпринимательской деятельности и приведет к ограничению конкуренции, так как лица, для которых устанавливаются ограничения и запреты могут приобрести тонизирующие напитки на территории соседних регионов, где такие ограничения не установлены. Соответственно на территории Томской области такие напитки будут приобретаться в меньшем количестве.

Межрегиональная общественная организация «Эксперты за цивилизованный рынок» информируют о том, что любые новые требования, связанные с ужесточением контроля и администрирования, создадут дополнительную нагрузку на предприятия малого и среднего бизнеса, так как мера потребует выстраивания систем контроля, обучения персонала. В торговых предприятиях с высоким уровнем автоматизации потребуются расходы на выделение безалкогольных тонизирующих напитков в отдельную группу, доработки программного обеспечения для выведения на экран кассы напоминания об ограничении продажи данной группы товаров. Принятие проекта Закона может привести к существенному снижению оборота предприятий розничной торговли и общественного питания, в том числе субъектов малого и среднего бизнеса. В результате введения ограничений продажи безалкогольных тонизирующих напитков будет иметь крайне негативные экономические последствия как для самих торговых объектов, так и производителей, которые будут вынуждены сократить объемы производства.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области также считает, что проект Закона содержит положения, способствующие снижению доходов субъектов предпринимательской деятельности от розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков. На снижение дохода от продажи безалкогольных тонизирующих напитков у субъектов предпринимательской деятельности в случае принятия проекта Закона указывают администрации города Томска и ЗАТО Северск (смотреть сводку предложений).

Следует отметить, что статьей 4 проекта Закона предусмотрена административная ответственность за нарушение установленных им ограничений, поэтому в случае принятия проекта акта потребуется внесение изменений в Кодекс Томской области об административных правонарушениях.

При этом для реализации указанных изменений Кодекса Томской области об административных правонарушениях необходимо определить лиц, ответственных за составления протокола об административном правонарушении, за его рассмотрение и вынесение по нему решения, что в свою очередь предполагает увеличение расходов областного бюджета, в том числе в случае передачи полномочий органам местного самоуправления.

Кроме того статья 5 проекта Закона, устанавливающая десятидневный срок его вступления после дня официального опубликования, не соответствует части 1 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», согласно которой положения нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта, если

иное не установлено федеральным законом, Указом Президента Российской Федерации или международным договором Российской Федерации, предусматривающими установление обязательных требований.

Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и ее актуальность не были обоснованы Разработчиком.

Отсутствие материалов научных исследований, подтверждающих, что употребление безалкогольных тонизирующих напитков наносит вред здоровью несовершеннолетним и иным лицам, а также отсутствие статистических данных (по Томской области) о причиненном вреде здоровью указанным лицам, статистических данных (по Томской области) о количестве несовершеннолетних лиц, чрезмерно употребляющих безалкогольные тонизирующие напитки, а также отсутствие обоснования введения ограничения продажи безалкогольных тонизирующих напитков в организациях и местах (сооружениях), указанных в пунктах 2-5 статьи 3 проекта Закона, не позволяют сделать вывод о наличии проблемы (ее актуальности). В свою очередь отсутствие проблемы делает неприемлемым ее разрешение, в том числе способом, предложенным Разработчиком.

Проектом Закона вводятся положения, способствующие возникновению возможных расходов субъектов предпринимательской деятельности и областного бюджета, ограничению конкуренции.

Предлагаем Разработчику рассмотреть замечания и предложения, изложенные в настоящем заключении и сводке предложений, с целью решения вопроса о необходимости ввода ограничений, связанных с продажей безалкогольных тонизирующих напитков.

Исходя из вышеизложенного, Департамент делает вывод о недостаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования.

Приложение: сводка предложений по проекту Закона на 18 л. в 1 экз.

И.о. начальника департамента



В.В. Дигель

Сводка предложений

по проекту Закона Томской области «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Томской области»
(далее – проект Закона, законопроект)

Разработчик проекта нормативного правового акта: Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области

Срок проведения публичных консультаций, в течение которого разработчиком проекта нормативного правового акта принимались предложения:

с 07.09.2022 по 05.10.2022
(Дата начала публичных консультаций) (Дата окончания публичных консультаций)

Место размещения проекта нормативного правового акта и сводного отчета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»:

http://orv-tomsk.ru/publichnye_konsultacii/

Список заинтересованных лиц, которые были надлежащим образом извещены/уведомлены об обсуждении:

Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;

Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»;

Союз «Торгово-промышленная палата Томской области»;

Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области»;

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области;

Томская ассоциация пищевиков;

Томский облпотребсоюз;

Сеть оптово-розничных супермаркетов «Быстроном»;

ООО «Камелот-А»;

ООО «Спар-Томск»;

Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области;

Департамент по вопросам семьи и детей Томской области;

Департамент лицензирования и регионального государственного контроля Томской области;

Департамент потребительского рынка Администрации Томской области;

Департамент общего образования Томской области;

Департамент здравоохранения Томской области.

№ пп	Участник обсуждения	Позиция участника обсуждения
1.	Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области	Проект Закона содержит положения, вводящие ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствующие их введению, а также положения, способствующие снижению доходов субъектов предпринимательской деятельности от розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков. В статье 4 проекта Закона указано, что нарушение установленных настоящим Законом ограничений влечет за собой ответственность в соответствии с Кодексом Томской области об административных правонарушениях. Однако в Кодексе Томской области об административных правонарушениях не предусмотрена ответственность за продажу несовершеннолетним безалкогольных тонизирующих напитков. Законопроектом предлагается ввести ограничения продажи безалкогольных тонизирующих напитков в Томской области несовершеннолетним в медицинских организациях, в организациях, осуществляющих деятельность в сфере образования и т.д. Однако в статье 3 проекта Закона указано, что на территории Томской области не допускается розничная продажа безалкогольных тонизирующих напитков: несовершеннолетним; в медицинских организациях, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, организациях отдыха детей и их оздоровления. То есть, из проекта Закона следует, что ограничения вводятся для несовершеннолетних, а также для остальных групп населения, которым запрещается продавать безалкогольные тонизирующие напитки в медицинских организациях, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, организациях отдыха детей и их оздоровления. К проекту Закона не приложены документы, подтверждающие позицию о негативных эффектах в связи с употреблением безалкогольных тонизирующих напитков (медицинские исследования, мнения авторитетных экспертов разъясняющих, что употребление безалкогольных тонизирующих напитков может вызвать зависимость от них, которая зачастую приводит к обострению протекавших до этого скрытых психиатрических заболеваний, а также может привести к проблемам с сердечно-сосудистой системой и т.д.).

		Считаем необходимым изложить статью 3 Проекта Закона следующей редакции: 1. На территории Томской области не допускается розничная продажа несовершеннолетним лицам безалкогольных тонизирующих напитков: а) в организациях, осуществляющих деятельность в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организациях отдыха и оздоровления, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства; б) в медицинских организациях; в) в физкультурно-оздоровительных организациях и на территории спортивных сооружений; г) на территории объектов общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях; д) в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних. 2. В случае возникновения сомнения в достижении покупателем совершеннолетия продавец вправе потребовать у покупателя документ, удостоверяющий личность (в том числе документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации), позволяющий установить возраст покупателя. 3. Продавец обязан отказать покупателю в продаже товаров, в случае, если в отношении покупателя имеются сомнения в достижении им совершеннолетия, а документ, удостоверяющий личность и позволяющий установить возраст покупателя, не представлен.
2.	ООО «Спар-Томск»	Проблема актуальна. Полагаем избыточным введение ограничения на продажу совершеннолетним гражданам безалкогольных тонизирующих напитков в медицинских организациях; организациях, осуществляющих образовательную деятельность, организациях отдыха детей и их оздоровления; физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях; местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних (пункты 2, 3, 4, 5 статьи 3 проекта Закона), поскольку употребление безалкогольных тонизирующих напитков в отличие от алкогольных напитков не влечет за собой изменение поведения человека, в том числе выражающиеся в нарушении общественного порядка. Введение ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков совершеннолетним гражданам безалкогольных тонизирующих напитков в перечисленных местах не решит проблему употребления безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетними (именно эта цель положена в основу законопроекта). Полагаем достаточным для решения проблемы ограничить продажу безалкогольных тонизирующих напитков только несовершеннолетним, без ограничения мест продажи.

		В случае принятия законопроекта произойдет существенная потеря товарооборота в данной категории товара (прогноз не менее 50%, 65 млн. руб. за год). Понятие термина «безалкогольный тонизирующий напиток» изложено сложно, что позволяет толковать данный термин неоднозначно. Кроме того, в статье 2 проекта Закона содержится ссылка на конкретный ГОСТ, который в будущем может быть отменен, возможно введение новых стандартов, в связи с чем есть сомнения в необходимости ссылки на данный ГОСТ. Отсутствуют понятия медицинской организации, организаций, осуществляющих образовательную деятельность, организаций отдыха детей и их оздоровления; физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, мест проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних, что позволяет толковать данные термины неоднозначно. Например, неясно, будет ли действовать ограничение, если организация торговли находится в одном здании со школой, с бассейном и т.д.? Если проводится городской концерт, на котором в качестве зрителей присутствуют дети, это будет являться культурно-массовым мероприятием с участием несовершеннолетних? Потребуется переходный период, поскольку необходимо время для подготовки к новым правилам работы: подготовить инструкции для персонала, провести инструктажи для сотрудников, разработать, подготовить и разместить информационные материалы в торговых точках и пр. Дата вступления в законную силу - не ранее 2023 года.
3.	ООО «ДельтаТорг»	В настоящее время федерального законодательства, устанавливающего ограничения в продаже так называемых безалкогольных «тонизирующих» напитков, не существует. Ранее в 2012, 2014, 2016 годах вносились на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации законопроекты, предусматривающие запрет продажи такой продукции детям. Но ни один из проектов так и не был принят на федеральном уровне. Законопроекты о продаже энергетиков. К примеру, в законопроекте 2013 года № 391714-6 «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) безалкогольных тонизирующих напитков» предлагалось внести изменения в статью 16 Закона ФЗ-171. В 2017 году законопроект был отклонен. Комитет Государственной Думы по охране здоровья опубликовал заключение, в котором было выражено согласие с актуальностью озвученной в законопроекте проблемы, но, в то же время, указывалось на некоторые недостатки. Так, говорилось на отсутствие конкретного определения «безалкогольные тонизирующие напитки», в законопроекте не были указаны конкретные компоненты такой продукции. Техническим регламентом Таможенного Союза «О безопасности пищевой продукции» установлены требования к тонизирующим напиткам. В данном нормативном акте сказано, что тонизирующими

		напитками считаются безалкогольные и слабоалкогольные напитки, содержащие тонизирующие вещества, в том числе растительного происхождения, в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта на организм человека. Исключением являются чай, кофе и напитки на их основе. При этом компонентами, входящими в состав таких напитков могут быть: кофеин не более 400 мг/дм³, гуарана, а также некоторые лекарственные растения (женьшень, элеутерококк). По общему правилу, в формуле энерготоника может быть не более двух таких компонентов одновременно. Кроме этого, допускается содержание в составе минеральных веществ, углеводов, витаминов, субстратов. Подробная информация о составе должна содержаться на этикетке банки. Считается, что в обычных газированных напитках концентрация сахара, аминокислот и различных веществ растительного происхождения в разы меньше, чем в тонизирующих. Полагаем, что в предложенном законопроекте отсутствует четкость в отнесении продукции к «тонизирующему напитку», в связи с чем, к субъекту, осуществляющему продажу данной продукции, могут быть необоснованно применены штрафные санкции.
4.	Ассоциация Малоформатной Торговли (Москва, Вспольный пер., д. 3, стр. 1-2)	В рамках введенного моратория на проведение плановых проверок и обозначенного курса на упрощение бизнес-процессов данное региональное ограничение представляется избыточным и, без сомнения, будет восприниматься в торговой сфере негативно. С точки зрения торговли ограничение продажи в отдельно взятой товарной категории полностью соответствующей Российскому законодательству не представляется актуальным. Особенно в существующей политической ситуации, когда экономика страны оказалась под многочисленными санкциями, а Правительством Российской Федерации рассматриваются различные меры поддержки малого бизнеса и способы упрощения бизнес-процессов. Любое регулирование должно быть обоснованным и целесообразным, в противном случае оно негативно воспринимается бизнес сообществом. Отсутствие научно подтвержденных данных о вреде безалкогольных тонизирующих напитков на здоровье населения, делает данное ограничение необоснованным и избыточным. Государство не ограничивает оборот безалкогольных тонизирующих напитков на федеральном уровне по причине отсутствия достоверных аргументов их вредности. Угроза введения санкций против одной из товарных категорий, пусть и небольшой, неизменно создает негативную атмосферу для ведения бизнеса в целом. Ограничение реализации безалкогольных тонизирующих напитков вызывает снижение товарооборота у очень чувствительной, нужной и востребованной сферы рынка (малые торговые предприятия,

предприятия общественного питания и НТО). Данное регулирование приведет к снижению оборота у всех участников малого и среднего бизнеса: в точках общественного питания, на предприятиях розничной торговли, а в особенности, в нестационарных торговых объектах, где доля оборота безалкогольных напитков, учитывая и тонизирующие напитки, оказывается очень существенной и в сезон может достигать в среднем около 50%. На практике выполнение норм данного акта ляжет исключительно на предпринимателей (продавцов и кассиров) которые в потоке покупок должны будут выявлять среди покупаемых напитков именно безалкогольный тонизирующий и вместе с тем определять возраст покупателя на предмет необходимости проверки документа. Кроме уже существующих директив, у каждого торгового объекта появятся дополнительные административные нагрузки для инструктирования, обучения и проверки персонала на выполнение норм акта. С учетом существующих обязательных требований к обороту безалкогольных тонизирующих напитков и действующего регулирования введение дополнительных ограничений для данной товарной группы представляется необязательным. Данное регулирование противоречит Правилам продаж (постановление Правительства Российской Федерации об утверждении Правил продажи товаров) от 31.12.2020 № 2463, в пункте 10 которого указано, что «введение ограничений и запретов на продажу товаров допускается только в случаях, предусмотренных федеральными законами». Федеральное законодательство не предусматривает ограничения по реализации безалкогольных тонизирующих напитков. Согласно части 1 и 2 статьи 74 Конституции Российской Федерации:

ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей;

на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров.

Более того, Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», предусматривает обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Любые нормативные правовые акты или законы отдельных субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. Безалкогольные энергетики содержат исключительно безопасные и разрешенные для пищевой продукции компоненты, но в результате подобных региональных ограничений фактически приравниваются к алкоголю. Такая аналогия создает очевидный репутационный ущерб отрасли безалкогольных напитков и законопослушному ритейлу,

		работающему с данной товарной категорией. Данная продукция полностью соответствует Российскому законодательству, все аспекты производства и реализации безалкогольных тонизирующих напитков отрегулированы национальным и наднациональным законодательством. В законопроекте не указаны методы контроля по соблюдению предписанных требований и не очень понятно, кем именно и каким образом будет контролироваться исполнение предписаний. А это, на наш взгляд, может поспособствовать развитию коррупции.
5.	Межрегиональная общественная организация «Эксперты за цивилизованный рынок» (Москва, ул. Дубининская, 11, стр 2)	Проблема ограничения розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков не является актуальной. На нецелесообразность введения подобных ограничений указывает тот факт, что, начиная с 2008 года, в Государственную Думу Российской Федерации неоднократно вносились подобные законодательные инициативы и все они были отклонены по причине «отсутствия научных данных об отрицательном воздействии безалкогольных тонизирующих напитков на здоровье человека». В официальных отзывах Правительства Российской Федерации на данные законопроекты указывалось, что предложение о введении ограничений в отношении субъектов предпринимательской деятельности и физических лиц должно основываться на научно установленных и подтвержденных данных об отрицательном и необратимом влиянии на здоровье людей напитков, содержащих тонизирующие компоненты и тонизирующие ингредиенты, невозможности устранения или минимизации влияния таких веществ на здоровье человека другим способом. В то же время многочисленные российские и зарубежные научные исследования доказали, что риски для здоровья человека от употребления безалкогольных тонизирующих напитков не превышают риски от потребления кофе, чая, шоколада. Отсутствуют научно обоснованные данные об отрицательном влиянии на здоровье напитков, содержащих кофеин. Действующие положения, содержащиеся в нормативно-правовых актах Таможенного союза и Российской Федерации, являются достаточными для регулирования безалкогольных тонизирующих напитков. Технический регламент Таможенного союза 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», утвержденный решением Комиссии Таможенного Союза от 09.12.2011 № 880, определил максимальный верхний уровень содержания кофеина в безалкогольных тонизирующих (энергетических) напитках (400 мг/л); ограничил максимальное количество тонизирующих

ингредиентов в составе таких напитков - не более двух, установил требования к источникам кофеина, который разрешается использовать в таких напитках, и ограничил их число четырьмя известными и хорошо изученными.

Данная норма по содержанию тонизирующего вещества установлена существенно ниже предельных для безопасного потребления значений.

Технический регламент Таможенного Союза 022/2011 «О пищевой продукции в части ее маркировки» установил обязательное наличие следующей информации на упаковке любых безалкогольных напитков, содержащих кофеин в количестве, превышающем 150 мг/л, и (или) лекарственные растения или их экстракты: «Не рекомендуется употребление детьми в возрасте до 18 лет, при беременности и кормлении грудью, а также лицами, страдающими повышенной нервной возбудимостью, бессонницей, артериальной гипертензией».

Данная норма также нацелена на привлечение внимания потребителя к формированию осторожного отношения к данному виду продукции, удовлетворяет социальный запрос на такое отношение.

Законодательство Евразийского Экономического Союза, базируясь на научных данных, с точки зрения регулирования не выделяет тонизирующие (энергетические) напитки в отдельную группу, предъявляя дополнительные требования к маркировке любых напитков, содержащих кофеин или экстракты лекарственных растений.

Действующая система законодательных актов Российской Федерации и Евразийского Экономического Союза является одной из самых жестких в мире и не требует дополнительных ограничений на уровне субъектов Российской Федерации.

Действенным и общепринятым решением проблемы является информирование о потенциальных рисках, постепенное формирование навыков обращения с такими предметами, а не расширение необоснованного круга запрета на продажу несовершеннолетним товаров, несущих потенциальные риски в случаях их использования с нарушением рекомендованного способа.

Существенная часть предприятий, особенно из числа малого бизнеса, находится сейчас в сложном экономическом положении. Любые новые требования, связанные с ужесточением контроля и администрирования, создадут дополнительную нагрузку на предприятия малого и среднего бизнеса, так как мера потребует выстраивания систем контроля, обучения персонала. А также, потребуются дополнительные бюджетные ресурсы на контроль соблюдения мер контролирующими органами.

В торговых предприятиях с высоким уровнем автоматизации потребуются расходы на выделение безалкогольных тонизирующих напитков в отдельную группу, доработки программного обеспечения

для выведения на экран кассы напоминания об ограничении продажи данной группы товаров. Принятие данного закона может привести к существенному снижению оборота предприятий розничной торговли и общественного питания, в том числе субъектов малого и среднего бизнеса. Значительная часть оборота приходится на объекты нестационарной торговли – киоски и павильоны, традиционно являющиеся сферой деятельности малого бизнеса. С учётом запрета или ограничений на продажу в нестационарных объектах алкогольной продукции и табачных изделий продажа безалкогольных напитков, в том числе тонизирующих, стала основным источником прибыли для мелкорозничных предприятий и составляет от 40 % до 60 %.

Введение ограничений продажи безалкогольных тонизирующих напитков повлечет за собой дезориентацию потребителя, негативно повлияет на представление потребителя о напитках, являющихся безопасными при умеренном потреблении.

Кроме того, данная мера может привести к резкому снижению объемов продаж в торговых точках, вплоть до полного отказа предпринимателей от реализации указанной категории продукции.

В результате данная мера будет иметь крайне негативные экономические последствия как для самих торговых объектов, так и производителей, которые будут вынуждены сократить объемы производства. Все эти дополнительные обременения не приводят к реализации заявленных проектом Закона целей.

Предлагаемый законопроект содержит положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Так, значительная часть предлагаемых законопроектом ограничений не обоснована разработчиками и не будет способствовать достижению заявленной ими цели, а именно предотвращению причинения вреда здоровью несовершеннолетних.

Требование пункта 3 статьи 3 законопроекта («в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, организациях отдыха детей и их оздоровления») является избыточным в силу того, что санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения (СанПиН 2.3/2.4.3590-20, утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 27.10.2020 № 32) не допускают использование при организации питания детей, в числе других наименований «Кофе натуральный; тонизирующие (в том числе энергетические) напитки. Данный СанПин вступил в силу с 01 января 2021 года. Ранее на территории Российской Федерации действовали санитарно-эпидемиологические требования к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования (СанПиН 2.4.5.2409-08, утвержденный постановлением Главного

государственного санитарного врача Российской Федерации от 23.07.2008 № 45), согласно которому в организациях общественного питания образовательных учреждений не допускалась реализация «Кофе натурального; тонизирующих, в том числе энергетических, напитков».

Необходимо отметить, что СанПиНом установлен целый перечень продуктов и напитков, которые не должны использоваться при организации питания детей, например, квас, газированные напитки, газированная вода питьевая, картофельные и кукурузные чипсы, сырки творожные, кремовые кондитерские изделия и т.д. Тем не менее, все эти продукты не ограничены для розничной продажи несовершеннолетним и требованиями к их упаковке не предусмотрено наличие предупреждающей информации. То есть употребление данных продуктов несовершеннолетними вне системы организованного питания контролируется самими несовершеннолетними и их законными представителями.

Несовершеннолетнего человека окружает достаточно много предметов, продуктов питания, включая кофе, чай, шоколад, витамины, лекарства, которые требуют формирования навыков обращения и умеренного потребления. Законодательными нормами, общепринятыми общественными нормами поведения закреплено, что взаимодействие несовершеннолетнего с такими предметами должно происходить под контролем взрослых. Несовершеннолетний должен получать необходимые пояснения по мерам обеспечения безопасности своему здоровью.

Наглядным примером такого подхода являются нормы Федерального закона № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», Правила отпуска лекарственных препаратов аптечными организациями, установленные Приказом Минздрава Российской Федерации № 1093н. Данные нормы не устанавливают ограничения на отпуск лекарственного препарата лицу, не достигшему 18 лет.

Пункт 4 статьи 3 проекта Закона («в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях») вводит необоснованные ограничения в отношении предприятий розничной торговли и общественного питания, обслуживающих посетителей спортивных объектов.

Данный запрет невозможно обосновать по аналогии с алкогольной продукцией тем, что спортивные сооружения являются местами массового скопления людей и повышенной опасности, так как употребление безалкогольных тонизирующих напитков не приводит к состоянию опьянения или любому другому состоянию, характеризующемуся изменением поведенческих функций человека. Поэтому употребление таких напитков в указанных местах является совершенно безопасным.

Пункт 5 статьи 3 проекта Закона («в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием

несовершеннолетних») приведет к неизбежным противоречиям в правоприменительной практике. На практике невозможно четко выделить из общего числа областных мероприятий с участием несовершеннолетних.

Потенциально несовершеннолетние могут оказаться участниками любого из мероприятий, что автоматически распространяет сферу деятельности данного запрета на все культурно-массовые мероприятия Томской области.

При этом предприятия общественного питания и розничной торговли, находящиеся в зонах проведения мероприятий, будут необоснованно ограничены в конкуренции и поставлены в неравное положение по отношению к другим участникам рынка.

Запрет на продажу безалкогольных тонизирующих напитков будет способствовать снижению инвестиционной привлекательности региона. Проектом закона планируется установить ограничения розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков в том числе и для совершеннолетних граждан. Считаем, что установление регионального запрета на продажу безалкогольных тонизирующих напитков является чрезмерным с точки зрения фактического приравнивания как товарной категории к алкогольной продукции в части регулирования ее оборота. Считаем, что проект закона противоречит статье 55 Конституции Российской Федерации, так как субъект Российской Федерации своим законом не может ограничивать права человека и гражданина, в том числе в целях защиты нравственности, здоровья и законных интересов других лиц. Также стоит отметить, что федеральными законами субъектам Российской Федерации не передано дополнительных полномочий по установлению ограничений на оборот безалкогольных напитков. Правительством Российской Федерации утверждены Правила продажи товаров по договору розничной купли-продажи (Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2463 «Об утверждении Правил продажи товаров по договору розничной купли-продажи...»). Пунктом 10 указанных Правил установлено, что «Введение ограничений и запретов на продажу товаров допускается только в случаях, предусмотренных федеральными законами», а федеральными законами таких полномочий для субъектов Российской Федерации не установлено.

Предполагаемый срок вступления в силу обсуждаемого регулирования – через десять дней после его официального опубликования. Это противоречит Федеральному закону от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». В соответствии с частью 1 статьи 3 указанного Федерального закона положения нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не

ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта.

Пункт 5 статьи 3 проекта Закона («...в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних») приведет к неизбежным противоречиям в правоприменительной практике. В соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96), в указанном пункте проекта Закона присутствуют коррупциогенные факторы. Во-первых, отсутствие административных процедур (подпункт «ж» пункта 3 Методики), то есть отсутствует порядок определения типа мероприятий (с участием несовершеннолетних или без участия несовершеннолетних), не определен ответственный орган (должностное лицо), порядок уведомления предпринимателей и т.д. Второй коррупциогенный фактор - широта дискреционных полномочий (подпункт «а» пункта 3 Методики) - надзорные органы могут на свое усмотрение принимать решение является ли конкретное культурно-массовое мероприятие мероприятием с участием несовершеннолетних или нет.

Считаем, что предложение о введении ограничений субъектов предпринимательской деятельности и физических лиц в правах должно обосновываться научно установленными и подтвержденными данными об отрицательном и необратимом влиянии на здоровье людей напитков, содержащих тонизирующие компоненты, что подтверждено письмом ФАС России от 03.02.2020 №АД/677/20 на имя Президента Союза Новикова М.Н. (прилагается). По мнению ФАС России, ограничение оборота незапрещенного товара на территории отдельного субъекта Российской Федерации может привести к ограничению конкуренции, а вопрос регулирования реализации безалкогольных тонизирующих напитков необходимо решать исключительно на федеральном уровне. Ввиду значительного расширения субъектов регулирования по сравнению с алкоголем и табаком, контроль за исполнением предлагаемых норм потребует дополнительных издержек со стороны контролирующих органов, в том числе увеличения штата контролеров. В противном случае запрет будет носить декларативный характер и способствовать росту коррупции в системе взаимоотношений «контролер – торговая точка». Информация, собранная одним из сибирских регионов при подготовке аналогичного законопроекта, свидетельствует, что за почти 10 лет существования аналогичных законов в значительном (более 40) числе регионов страны случаи их применения исчисляются единицами. Законодательный орган региона направлял запросы во все субъекты, где приняты аналогичные

		законы, и получил сообщения о трех случаях правоприменения. В связи с вышеизложенным, данный законопроект не поддерживается. Просим направить запрос в министерство промышленности и торговли Российской Федерации, принимая во внимание, что ранее министерством проводилось исследование введения ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков.
6.	Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области» Администрация ЗАТО Северск	Полагаем, что вводимое правовое регулирование окажет положительное воздействие на укрепление здоровья несовершеннолетних лиц. Полагаем, что введение предлагаемого варианта правового регулирования повлияет на объем реализуемой соответствующей продукции (как следствие - снизится выручка). Необходимость установления (уточнения) возраста покупателя создаст дополнительные временные затраты при его обслуживании, возможно возникновение конфликтных ситуаций между продавцами и покупателями - несовершеннолетними гражданами. Формулировка подпункта 5 статьи 3 проекта Закона не позволяет установить круг субъектов предпринимательской деятельности и их работников - продавцов, на которых может распространяться соответствующее ограничение ввиду невозможности установления вводимой нормой границ культурно-массового мероприятия с участием несовершеннолетних (мероприятие, к примеру, может проводиться в помещениях, зданиях, сооружениях, на прилегающих к ним территориях, а также на открытых территориях). Также считаем необходимым распространить вводимое ограничение на различные мероприятия, носящие массовый характер, не ограничиваясь исключительно культурно - массовыми (например, спортивными, волонтерскими и т.п.). Переходный период, по нашему мнению, требуется для внесения изменений в Кодекс Томской

	Администрация города Томска	области об административных правонарушениях в части установления меры ответственности за нарушение вводимого правового регулирования. Согласно информации из сводного отчета, все безалкогольные тонизирующие напитки проходят процедуру стандартизации на территории Российской Федерации и считаются пригодными для употребления, то есть их производство и оборот контролируется так же, как производство и оборот остальной пищевой продукции, но при вышесказанном это не может служить основанием для признания их безопасными для несовершеннолетних, что само по себе уже является противоречием. Из сводного отчета не усматриваются конкретные влияние и вред, которые могут быть нанесены молодому растущему организму при потреблении энергетиков. Возможно, необходимо заключение медицинской организации о выявленных фактах воздействия энергетиков на организм, о действительных необратимых последствиях для развивающегося организма, их количественные показатели, а также приравнивается ли данное влияние энергетиков на организм к действию кофе или чая, а также сахара в них, если их употреблять в неограниченном количестве. Введение ограничений на продажу энергетиков на территории Томской области может оказать негативное влияние на состояние конкуренции. Важно отметить, что проект Закона Томской области не учитывает использование на потребительском рынке вендинговых аппаратов (автоматических устройств для торговли без участия продавца). При совершении покупки через такие устройства будет невозможно разделять продажу для совершеннолетних и несовершеннолетних. Соответственно данные ограничения также создадут неравные условия для предпринимателей. В случае принятия проекта Закона ожидается снижение негативного влияния на здоровье несовершеннолетних граждан от бесконтрольного употребления безалкогольных тонизирующих напитков. Дополнительных расходов у субъектов предпринимательской деятельности не возникает, но возможно снижение прибыли от продажи безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним в случае введения новых ограничений, предусмотренных законопроектом. Проект Закона не содержит избыточных обязанностей, запретов или ограничений для субъектов предпринимательской или иной экономической деятельности. В ходе анализа положений проекта
--	-----------------------------	---

Закона каких-либо норм, противоречащих действующему законодательству, выявлено не было. Вместе с тем, предлагаем уточнить содержание пункта 1 статьи 3 проекта Закона в части предоставления покупателем документов, подтверждающих достижение им совершеннолетнего возраста. Так, приказом Минпромторга России от 31.05.2017 № 1728 утвержден Перечень документов, позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия. Так, для подтверждения возраста покупателем также может быть предъявлено удостоверение беженца, военный билет, водительское удостоверение, другие документы, предусмотренные указанным Перечнем. На основании вышеизложенного рекомендуем в пункте 1 статьи 3 проекта Закона сделать ссылку на приказ Минпромторга России от 31.05.2017 № 1728 «Об утверждении перечня документов, позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия, и признании утратившим силу приказа Минпромторга России от 15 апреля 2011 г. № 524 «Об утверждении Перечня документов, удостоверяющих личность и позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия», либо указать в данном пункте полный перечень документов, предусмотренный вышеназванным приказом.

Предлагаем в статье 3 проекта Закона предусмотреть запрет продажи безалкогольных тонизирующих напитков с использованием торговых автоматов.

В случае принятия проекта Закона потребуются внесение изменений в Кодекс Томской области об административных правонарушениях в части установления административного штрафа за неисполнение требований Закона Томской области «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Томской области», а также определить уполномоченный орган, отвечающий за контроль и проверки, связанные с нарушением норм рассматриваемого проекта Закона.

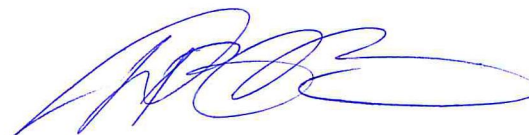
Дополнительно обращаем внимание, что в виду вводимых законопроектом ограничений у продавцов в местах, где разрешена продажа безалкогольных тонизирующих напитков, возникнет обязанность требовать и проверять документы, позволяющие установить возраст покупателя. В связи с этим возникает необходимость корректного определения отнесения товара к категории тонизирующих

	Администрации Колпашевского, Кривошеинского районов, города Кедрового Администрации Молчановского, Каргасокского, Томского районов Администрации Парабельского, Бакcharского, Колпашевского, Зырянского районов	напитков (указание на упаковке товара). Законопроект не создает необоснованные административные барьеры для субъектов предпринимательской деятельности. Замечания и предложения к проекту Закона отсутствуют. Положительный эффект на физическое, психическое, духовное и нравственное развитие несовершеннолетних граждан. Проект Закона не содержит избыточные обязанности, затраты или ограничения для субъектов предпринимательской или иной экономической деятельности. Замечания и предложения к проекту Закона отсутствуют. Замечания и предложения к проекту Закона отсутствуют.
7.	Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области	Департамент поддерживает проект Закона и считает его принятие актуальным и значимым. Предлагаем пункт 4 статьи 3 проекта Закона изложить в следующей редакции: «4) в физкультурно-спортивных организациях и на объектах спорта».
8.	Департамент по вопросам семьи и детей Томской области	На территории организаций отдыха и оздоровления детей, состоящих в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления Томской области, питание детей обеспечивается в соответствии с санитарными правилами и нормами, установленными для указанных видов организаций. Дополнительно следует отметить, что на территории организаций отдыха и оздоровления детей не

		осуществляется коммерческая реализация продуктов питания, в том числе безалкогольных тонизирующих напитков. С учетом положений пункта 2 статьи 5, пункта 1 статьи 14, пункта 3 статьи 16 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», а также с учетом положений постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 27.10.2020 № 32 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения», Департамент не возражает против установления ограничений реализации тонизирующих напитков несовершеннолетним на территории Томской области.
9.	Департамент лицензирования и регионального государственного контроля Томской области	Департамент замечаний и предложений по представленному на согласование законопроекту не имеет. Учитывая рост объема продаж безалкогольных тонизирующих напитков, популяризацию данной продукции среди молодежи, возможность причинения вреда здоровью её чрезмерным потреблением, считаю актуальным законодательное закрепление на территории Томской области запрета розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним, а также в местах, перечисленных в пунктах 1 - 5 статьи 3 проекта Закона.
10.	Департамент потребительского рынка Администрации Томской области	Департаментом проработан вопрос с другими субъектами Российской Федерацией, в которых принят аналогичный законопроект, по итогу проведенной работы выявлено, что после принятия данного правового регулирования со стороны организаций сферы торговли жалоб и иных обращений не поступало, какие либо иные негативные последствия также отсутствуют. Также данный вопрос проработан с представителями торговых сетей, осуществляющих свою деятельность на территории Томской области, согласно полученной информации установление ограничений на реализацию безалкогольных напитков, указанных в законопроекте, может привести только к техническим затруднениям при реализации данной категории товаров кассами самообслуживаниями. Таким образом, учитывая изложенное, считаем в рамках своих компетенций целесообразным поддержать предложенный законопроект.
11.	Департамент общего образования Томской области	В связи с принятием проекта Закона будут установлены ограничения продажи безалкогольных тонизирующих напитков в Томской области несовершеннолетним, в медицинских организациях, организациях, осуществляющих образовательную деятельность, организациях отдыха детей и их

		оздоровления, в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием несовершеннолетних. Замечаний и предложений к проекту Закона Департамент не имеет.
12.	Департамент здравоохранения Томской области	По результатам наблюдений несовершеннолетних врачами-наркологами-психиатрами ОГБУЗ «Томский областной наркологический диспансер» установлено, что первые, «случайные пробы» алкоголя, наркотических средств и других психоактивных веществ, влияющих на поведение и сознание, происходят именно в подростковом и юношеском возрасте. Недоступность вышеперечисленных психоактивных веществ провоцирует подростков употреблять условно разрешённые и доступные вещества в количествах, влияющих на поведение и на сознание. Кроме того, в этом случае страдает не только психическое, но и соматическое здоровье несовершеннолетних. На определённом этапе подросток, имеющий склонность к аддиктивному (деструктивному) поведению, может начать употреблять более «сильные» психоактивные вещества, что приводит к быстрому формированию зависимости, нарушению процесса адаптации и социализации, различным другим негативным последствиям и правонарушениям (преступлениям). Таким образом, считаем целесообразным и необходимым внесение изменений в действующее законодательство в части установления контроля (ограничен

И.о. начальника Департамента по государственно-правовым
вопросам и законопроектной деятельности
Администрации Томской



В.В. Дигель