

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634000
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: dep-pravo@tomsk.gov.ru

Депутату
Законодательной Думы
Томской области
Немцевой Г.Г.

28.01.2025 № 26-01-96
на № 01/31140 от 15.11.2024

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, законопроект), разработанный депутатами Законодательной Думы Томской области Валеевым М.Т., Немцевой Г.Г. (далее – Разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с частью 1 статьи 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: высокая.

В соответствии с пунктом 4 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 11.07.2024 № 272а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области и экспертизе нормативных правовых актов Томской области» (далее – Порядок проведения ОРВ), уполномоченный орган проводит оценку регулирующего воздействия проектов актов, вносимых в Законодательную Думу Томской области, на основании письменного обращения иного субъекта нормотворческой деятельности.

Для организации публичного обсуждения и подготовки заключения иной субъект нормотворческой деятельности направляет в уполномоченный орган (Департамент) проект акта и сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия (далее - сводный отчет), сформированный в соответствии с пунктами 19 и 20 Порядка проведения ОРВ. Проведение публичного обсуждения и подготовка заключений в

отношении проектов актов, определенных в абзаце первом пункта 4 Порядка проведения ОРВ, осуществляются уполномоченным органом в порядке и в сроки, установленные главами 3 и 4 Порядка проведения ОРВ.

В период с 18.11.2024 по 06.12.2024 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 пунктом 22 Порядка проведения ОРВ Департамент письменно уведомил о начале публичных консультаций 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», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, ООО «ДельтаТорг», ООО «Спар-Томск», ООО «Камелот-А», Сеть оптово-розничных супермаркетов «Быстроном», Томский облпотребсоюз, Томскую ассоциацию пищевиков, Департамент здравоохранения Томской области, Департамент образования Томской области, Департамент потребительского рынка Администрации Томской области, Департамент по культуре 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, Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Союза «Торгово-промышленная палата Томской области», Межрегиональной общественной организации «Эксперты за цивилизованный рынок», Томского облпотребсоюза, Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Департамента лицензирования и регионального государственного контроля Томской области, Департамента образования Томской области, Департамента по культуре Томской области, Департамента потребительского рынка Администрации Томской области, Департамента здравоохранения Томской области, которые были отражены в сводке предложений.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

В качестве проблемы Разработчик в пункте 2.1 сводного отчета «Описание проблемы» указал, что по данным Министерства здравоохранения Российской Федерации 24% россиян, живущих в городах, регулярно употребляют тонизирующие напитки, 7% из них пьют их ежедневно. Производство данных напитков в России растет ежегодно примерно на 33%. Работниками медицины доказано, что напитки маскируют влияние алкоголя, ускоряют зависимость и провоцируют развитие многих заболеваний. Популярность вредных напитков подкрепляется обилием рекламы, поэтому их основными потребителями становятся подростки и молодежь.

В качестве источника данных в сводном отчете указана ссылка: «<https://www.roi.ru/23696/4> – Российская общественная инициатива».

При этом Департаментом установлено, что Российская общественная инициатива (далее - РОИ) - это сайт <https://www.roi.ru> для размещения общественных инициатив гражданами Российской Федерации и голосования по ним. Инициативы, получившие поддержку необходимого числа граждан, обязательны к рассмотрению органами государственной власти (<https://www.roi.ru/page/rules/>). Сайт РОИ действует во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Согласно вышеуказанной Разработчиком в сводном отчете ссылке на сайте РОИ размещена общественная инициатива № 64Ф23696 (федеральный уровень) об ограничении розничной продажи слабоалкогольных энергетических напитков. В качестве обоснования общественной инициативы приводится аналогичная, указанной в пункте 2.1 сводного отчета, информация, но в отношении слабоалкогольных энергетических напитков, а не безалкогольных энергетических напитков, а именно: «по данным Министерства здравоохранения Российской Федерации 24% россиян, живущих в городах, регулярно употребляют слабоалкогольные тонизирующие напитки, 7% из них пьют их ежедневно. Производство данных напитков в России растет ежегодно примерно на 33%. Работниками медицины доказано, что напитки маскируют влияние алкоголя, ускоряют зависимость и провоцируют развитие многих заболеваний. Популярность вредных напитков подкрепляется обилием рекламы, поэтому их основными потребителями становятся подростки и молодежь».

При этом в указанной общественной инициативе не приведен источник данных, позволяющий их верифицировать (подтвердить достоверность данных, в том числе их принадлежность к Министерству здравоохранения Российской Федерации). Кроме того голосование по данной общественной инициативе закончилось более 8 лет назад (23.11.2016).

В пункте сводного отчета 2.2 «Оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы» Разработчик указал, что безалкогольные тонизирующие напитки проходят процедуру стандартизации на территории Российской Федерации и считаются пригодными для употребления, однако это не может служить основанием для признания их безопасными для несовершеннолетних. 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. Более того, регулярное превышение рекомендуемой дозы кофеина вызывает необратимые последствия в организме.

В Национальном стандарте указывается на необходимость дачи производителями потребителям тонизирующих и энергетических 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.

По мнению Разработчика в последние годы увлечение энергетиками стало модным и достигло того уровня, когда употреблять их начинают уже с раннего возраста.

Согласно пункту 2.4 «Причины невозможности решения проблемы участниками рассматриваемых общественных отношений самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти» проект акта подготовлен в целях реализации положений Федерального закона от 8 августа 2024 года № 304-ФЗ «О запрете продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) несовершеннолетним и о внесении изменения в статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 304-ФЗ). 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 качестве потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования Разработчик в пункте 5 сводного отчета указал:

- субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие розничную продажу безалкогольных тонизирующих напитков (точное количество указанных субъектов предпринимательской деятельности Разработчиком не определено);
- жители Томской области (1 043 385 человек по данным Росстата на 01.01.2024).

В пункте 2.5 сводного отчета «Опыт решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации, иностранных государствах» Разработчик привел региональный опыт установления запретов (ограничения) продажи безалкогольных тонизирующих напитков, действующий до принятия Федерального закона № 304-ФЗ.

Анализ предлагаемого правового регулирования

Отношения, возникающие в сфере охраны здоровья несовершеннолетних от воздействия потребления безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) (далее – БТН, напитки), а также отношения в сфере ограничения торговли такими напитками регулируются Федеральным законом № 304-ФЗ (статья 1 Федерального закона № 304-ФЗ).

Статьей 2 Федерального закона № 304-ФЗ установлен запрет продажи БТН несовершеннолетним. Помимо указанного запрета частями 1 и 2 статьи 4 Федерального закона № 304-ФЗ определено, что законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены:

- запрет продажи БТН в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, используемых для непосредственного осуществления образовательной деятельности, медицинской деятельности, деятельности в области культуры, физической культуры и спорта;

- ограничения времени и мест продажи БТН.

В рамках предоставленных полномочий согласно статье 2 проекта Закона Разработчик предлагает не допускать на территории Томской области розничную продажу БТН в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, используемых для непосредственного осуществления:

- образовательной деятельности;
- медицинской деятельности;
- деятельности в области культуры.

При этом Разработчик не воспользовался правом установления запрета продажи БТН в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, используемых для непосредственного осуществления физической культуры и спорта.

Согласно пояснительной записке к проекту Закона целый ряд исследований отечественных и зарубежных специалистов в области питания спортсменов и людей, занимающихся спортом, отмечают позитивный эффект от употребления тонизирующих напитков (в том числе энергетических) при спортивных нагрузках на организм. Одна из причин такого положения вещей заключается в том, что указанные напитки, помимо стимулирующего влияния на психологическое состояние человека, обладают способностью ускорять процессы метаболизма и проявлять эргогенные свойства, т.е. усиливать физические и умственные показатели людей, в том числе, вовлеченных в занятия спортом. В связи с этим, делают вывод авторы публикаций, большое число спортсменов предпочитает использовать кофеин в составе энергетических напитков в качестве предтренировочного средства, с целью усиления своего физического и умственного потенциала во время тренировок и соревнований. Механизм влияния кофеина, который входит в состав этих напитков, на повышение выносливости спортсменов связывают также с его воздействием на увеличение секреции эндоморфинов — соединений, которые вырабатываются в тканях головного мозга, и которые обладают способностью уменьшать боль и положительно влиять на эмоциональное состояние человека. Кофеин позволяет значительно увеличивать время до появления чувства усталости и сохранять благодаря этому силу мышечных сокращений при мускульных нагрузках, близких к максимальным. Кофеин обладает также способностью активизировать скелетную мускулатуру, увеличивая силу ее сокращений. Такое воздействие, оказываемое на мышцы диафрагмы, сокращает работу, затрачиваемую на дыхание. Прием энергетических напитков, содержащих кофеин, оказывает воздействие на процесс восстановления организма после интенсивных физических нагрузок. Энергетические напитки, помимо стимулирования выброса биоэнергии, осуществляемой за счет внутренних ресурсов организма, как правило, содержат в своем составе вещества, которые реально могут обеспечить дополнительное увеличение процесса ее производства. В качестве таких «топливных» компонентов в напитках обычно используют растворимые углеводы. В составе напитка они могут быть представлены в виде целой группы веществ. В нее могут входить глюкоза, фруктоза, сахароза, изомальтулоза (стереоизомер сахарозы), мальтодекстрины — продукты неполного гидролиза крахмала и ряд других. Исследования показывают, что потребление углеводов, включенных в состав энергетических напитков, перед или непосредственно во время физических упражнений оказывает положительное влияние на скоростно-силовые возможности и выносливость спортсменов. Биохимические механизмы, с помощью которых достигается такой эффект, основываются на стабилизации содержания глюкозы в крови, поддержании высокой скорости окисления углеводов и, соответственно, выработки большого количества биоэнергии, а также обеспечении сохранности запасов гликогена в печени и скелетных мышцах.

В соответствии со статьей 4 законопроекта Закон вступает в силу с 1 марта 2025 года.

Согласно пунктам 7 и 8 сводного отчета принятие проекта акта не повлечет дополнительных расходов областного бюджета, осуществление полномочий предполагается в пределах существующей штатной численности Департамента лицензирования и регионального государственного контроля Томской области, в пределах выделенных бюджетных ассигнований. Предполагаемые издержки субъектов

предпринимательства, осуществляющих розничную продажу безалкогольных тонизирующих напитков в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, используемых для непосредственного осуществления: образовательной деятельности; медицинской деятельности; деятельности в области культуры, заключаются в возможном уменьшении прибыли от продажи такой продукции.

В качестве цели предлагаемого правового регулирования Разработчик в пункте 3 сводного отчета указал снижение злоупотребления тонизирующей продукцией в обществе.

В качестве индикатора достижения цели предлагаемого правового регулирования Разработчик в пункте 10 сводного отчета указал снижение количества проданной тонизирующей продукции по сравнению с 2023 годом (в 2023 году - 45 литров на душу населения, в 2030 году - 30 и менее литров на душу населения).

При этом Разработчиком не указана предусмотренная пункте 10 сводного отчета информация о методах расчета индикаторов достижения целей предлагаемого правового регулирования и источниках информации для их расчетов, о периодичности мониторинга достижения цели (целей) предлагаемого правового регулирования и оценке затрат на его проведение. Отсутствие указанной информации не позволит провести оценку применения обязательных требований, в связи с чем предлагаем Разработчику доработать пункт 10 сводного отчета.

подавляющая часть участников публичных консультаций выразили согласие с принятием предлагаемого законопроекта правового регулирования.

Так, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области считает, что доступность приобретения и последующего чрезмерного употребления безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) наносит вред здоровью населения, особенно подросткам, ввиду наличия в составе таких напитков веществ, стимулирующих сердечно-сосудистую и центральную нервную системы.

Кроме того Департамент здравоохранения Томской области указал, что по данным Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга РАНХиГС за последние 10 лет в Российской Федерации выросла доля потребителей безалкогольных энергетических напитков. Если в 2013 году напитки употребляло 16,6%, то к 2023 году - уже 22,8%. Соответственно, за десятилетие снизилась и доля тех, кто вообще не употреблял напитки, с 83,4 до 77,2%. Мужчины практически в 2 раза чаще женщин употребляют напитки (32,4% против 14,8%). Авторы исследования указывают, что чем моложе респонденты, тем чаще они потребляют такие напитки. За 10 лет рост потребления наблюдается во всех возрастных группах. К примеру, в группе 18-24 лет общий прирост к 2023 году составил 16,9 % (всего 53,2% на текущий год), в группе 25-29 лет - 19,6 % (49,7%). В г. Томске проведено анкетирование студентов средних и высших учебных заведений, которое показало, что безалкогольные напитки употребляют 48 % обучающихся, независимо от пола, но при этом в период экзаменов число респондентов увеличивается до 66 %, преимущественно за счет лиц женского пола. Прием безалкогольных напитков характерен для студентов младших курсов, что требует организации превентивных мероприятий.

Таким образом, по мнению Департамента здравоохранения Томской области, чрезмерное употребление БТН ведет к негативным последствиям на здоровье человека, как в физической, так и психоэмоциональной сферах. В связи с чем необходимо принять меры по ужесточению продаж БТН на законодательном уровне.

Союз «Торгово-промышленная палата Томской области», Томский облпотребсоюз считает, что законопроект не содержит положений, вводящих

избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов у указанных субъектов и областного, местного бюджетов.

Об отсутствии замечаний и предложений к проекту акта, о поддержке предложенного регулирования высказались также Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области» (органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области), а также исполнительные органы Томской области, участвовавшие в публичных консультациях по законопроекту.

При этом Межрегиональная общественная организация «Эксперты за цивилизованный рынок» считает, что запрета розничной продажи БТН в отношении несовершеннолетних, установленного федеральным законодательством, достаточно. Проблема, заявленная Разработчиком, на сегодняшний день неактуальна и не требует дополнительного регионального регулирования. Установление регионального запрета на продажу фактически приравнивает употребление БТН к употреблению алкоголя. Многочисленные российские и зарубежные научные исследования доказали, что риски для здоровья человека от употребления БТН не превышают риски от потребления кофе, чая, шоколада. Отсутствуют научно обоснованные данные об отрицательном влиянии на здоровье при умеренном употреблении напитков, содержащих кофеин.

Вместе с тем, Межрегиональная общественная организация «Эксперты за цивилизованный рынок» полагает, что проект Закона не затронет существенного количества предпринимателей и не создаст большого отрицательного эффекта, кроме дополнительной нагрузки на контрольные органы.

Департамент лицензирования и регионального государственного контроля Томской области считает необоснованным исключение Разработчиком из проекта Закона запрета на розничную продажу БТН в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, используемых для непосредственного осуществления деятельности в области физической культуры и спорта. Доводы, изложенные Разработчиком в пояснительной записке к проекту Закона в обоснование целесообразности потребления БТН спортсменами и лицами, занимающимися спортом (в частности о том, что указанные напитки, помимо стимулирующего влияния на психологическое состояние человека, обладают способностью ускорять процессы метаболизма, усиливать физические и умственные показатели людей, в том числе, положительно влиять на эмоциональное состояние человека), противоречат доводам Разработчика, изложенным в той же пояснительной записке в обоснование введения ограничения продажи напитков (о том, что кратковременное тонизирующее действие указанных напитков сопровождается последующим снижением памяти, внимания, сонливостью, риску неблагоприятного воздействия подвергаются сердечно-сосудистая система, нервная система, органы пищеварения и т.д.).

По мнению Администрации Парабельского района более эффективным способом решения проблемы является дополнительный запрет продажи БТН на объектах физической культуры и спорта.

Вместе с тем к проекту Закона имеются следующие замечания:

1. Разработчик предлагает наименование статьи 2 проекта Закона изложить в следующей редакции: «Статья 2. Ограничения розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических)».

Однако из содержания статьи 2 проекта Закона следует, что указанной проектируемой статьей устанавливаются запреты, в рамках предоставленных частью 1 статьи 4 Федерального закона № 304-ФЗ полномочий по установлению запрета продажи БТН, а не ограничения продажи БТН.

В этой связи предлагаем Разработчику в наименованиях проекта Закона и статьи 2 проекта Закона слово «Ограничения» заменить на слово «Запреты».

2. Статьей 2 проекта Закона Разработчик предлагает не допускать розничную продажу БТН. Однако частью 1 статьи 4 Федерального закона № 304-ФЗ субъектам Российской Федерации дано право устанавливать запрет продажи БТН без разделения на виды торговли (оптовая, розничная торговля).

Вместе с тем установление запрета в отношении только одного вида торговли (розничной) может привести к сложностям в правоприменительной практике, т.к. в отношении другого вида торговли (оптовой) такого запрета будет не установлено.

В этой связи предлагаем Разработчику исключить слово «розничной» из текста статьи 2 проекта Закона (включая наименования указанной статьи), а также из наименования законопроекта.

3. Срок вступления в силу предлагаемого правового регулирования, содержащего обязательные требования, Разработчик определил без соблюдения принципа установления и оценки применения обязательных требований - открытости и предсказуемости. В соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» сроки вступления в силу нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, должны определяться исходя из сроков, необходимых органам государственной власти, гражданам и организациям для подготовки к осуществлению деятельности в соответствии с устанавливаемыми обязательными требованиями, с учетом положений статьи 3 настоящего Федерального закона.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» 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.

В этой связи предлагаем Разработчику статью 4 проекта Закона привести в соответствие с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным.

Проект акта не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов указанных субъектов и областного бюджета, ограничению конкуренции.

На основании вышеизложенного Департамент делает вывод о соблюдении Разработчиком установленного порядка проведения оценки регулирующего воздействия в Томской области и о достаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого варианта правового регулирования при условии учета замечаний, указанных в настоящем заключении.

Начальник департамента



Н.М. Радзивил