

Сводный отчет
о проведении оценки регулирующего воздействия

1. Общая информация.

1.1. Разработчик:

Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области».

1.2. Вид и наименование проекта нормативного правового акта:

Проект закона Томской области «О запрете на территории Томской области распространения среди несовершеннолетних никотинсодержащей продукции, электронных систем доставки никотина и о внесении изменений в Кодекс Томской области об административных правонарушениях».

1.3. Предполагаемая дата вступления в силу нормативного правового акта:

март 2020 года.

1.4. Краткое описание проблемы, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование.

Никотинсодержащая продукция, запрет распространения которой среди несовершеннолетних предлагается установить, содержит вызывающий физическую и психическую зависимость никотин, являющийся сильнодействующим нейротоксином и кардиотоксином. Международной статистической классификацией болезней и проблем, связанных со здоровьем, никотиновая зависимость признана заболеванием, связанным с расстройством поведения.

Последствия употребления никотинсодержащей продукции в подростковом возрасте крайне опасны:

- отставание в физическом развитии;
- повышенная агрессивность и возбудимость;
- ухудшение когнитивных процессов;
- нарушение памяти и концентрации внимания;
- высокий риск развития онкологических заболеваний, прежде всего желудка, печени, полости рта;
- ослабление устойчивости к инфекционным заболеваниям.

(Данные официального сайта ФБУЗ «Центр гигиенического образования населения» Роспотребнадзора <http://cgon.rosпотребнадзор.ru/content/62/3921/>).

Все перечисленные выше последствия, если сегодня не пресечь распространения среди несовершеннолетних данного вида продукции, несомненно, скажутся на здоровье нынешнего и будущих поколений, а также могут стать серьезным ударом по здоровью нации в целом. Нанесенный сегодня вред здоровью, скорее всего, вызовет сокращение продолжительности и ухудшит качество жизни подрастающего поколения.

Как сообщается в Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.12.2019 г. № 583-СФ Совет Федерации ФС РФ выражает глубокую обеспокоенность ситуацией, связанной с распространением в стране сосательной и жевательной никотинсодержащей бестабачной продукции (никпэков).

Рост популярности среди несовершеннолетних (особенно в подростковой среде) новых видов никотинсодержащей продукции и новых электронных систем доставки никотина (далее – ЭСДН), имитирующих процесс курения табака, других вредных веществ, использование и потребление которых способствует пристрастию к ним несовершеннолетних, усугубляет изложенную проблематику и требует незамедлительного законодательного регулирования.

1.5. Краткое описание целей предлагаемого правового регулирования.

Регулирование вопросов, связанных с защитой несовершеннолетних от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие, в том числе вопросов охраны здоровья детей от воздействия никотинсодержащей продукции и ЭСДН. Ограничение доступности для несовершеннолетних никотинсодержащей продукции на территории Томской области.

1.6. Краткое описание содержания предлагаемого правового регулирования.

В настоящее время федеральным законодательством сфера общественных отношений, связанная с распространением среди несовершеннолетних никотинсодержащей продукции, отличной от курения табака практически не урегулирована (за исключением запрета продажи снюса и насвая). Это позволяет осуществлять распространение (как продажу, так и безвозмездную передачу) никотинсодержащей продукции, а также ЭСДН, без возрастных ограничений. Проектом закона предлагается установить запрет на распространение среди несовершеннолетних данного вида продукции. Также предлагается установить административную ответственность за нарушение установленного запрета в виде административного штрафа для граждан в размере пяти тысяч рублей, для должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц – от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей.

1.7. Срок, в течение которого проводилось обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования.

В декабре 2019 года на заседании Президиума Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» (далее - Совет) обсуждался вопрос о необходимости принятия законодательных норм, ограничивающих на территории Томской области распространение среди несовершеннолетних никотинсодержащей продукции и ЭСДН, оказывающих негативное влияние на их здоровье. По итогам обсуждения была одобрена концепция законопроекта и принято решение о его направлении в Законодательную Думу Томской области в порядке реализации права законодательной инициативы Совета.

В настоящее время в муниципальные образования Томской области направлен запрос мнения по проекту данного закона. На момент составления настоящего отчета муниципальными образованиями высказывается его поддержка (сбор мнений продолжается).

1.8. Количество замечаний и предложений, полученных в связи с проведением обсуждения идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования.

Обработка данных по итогам запроса мнений муниципальных образований Томской области продолжается.

1.9. Контактная информация исполнителя разработчика проекта нормативного правового акта (фамилия, имя, отчество, должность, телефон, адрес электронной почты).

Лиманская Наталья Викторовна,

Исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», (3822) 54-52-70, моб. 8-909-545-16-81; эл. почта: limansk@tomsk.gov.ru.

1.10. Степень регулирующего воздействия проекта акта: высокая/средняя/ низкая. Высокая.

1.11. Обоснование отнесения проекта акта к определенной степени регулирующего воздействия.

Проект Закона содержит положения, устанавливающие новые обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности и устанавливающие ответственность за нарушение нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской деятельности.

1.12. Срок проведения публичных консультаций, в течение которого разработчиком проекта нормативного правового акта принимаются предложения.

Февраль 2020 года.

2. Описание проблемы, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование.

2.1. Формулировка проблемы.

Набирающая популярность в среде несовершеннолетних никотинсодержащая продукция за счет содержания в ней никотина, помимо формирования устойчивой зависимости, наносит серьезный вред здоровью несовершеннолетних (как физическому, так и психическому).

Неспособность в силу незрелости психики осознать последствия употребления данной продукции влечет для несовершеннолетнего ряд проблем как физических (негативное воздействие на здоровье), так и психологических (формирование зависимости, отклонения в поведении и психике). Также употребление данной продукции может стать источником социально-психологических проблем (конфликты в семье, в школе и со сверстниками).

Нанесенный сейчас вред здоровью несовершеннолетнего, несомненно, скажется на его будущем самочувствии в зрелом возрасте, а также здоровье и качестве жизни его потомства.

В настоящее время у школьников, и в особенности в подростковой среде широко распространено употребление никотиновых леденцов, жевательного мармелада, жевательной резинки, в состав которых входит никотин и иные вредные примеси. Никотинсодержащая продукция, а также электронные системы доставки никотина находятся в свободной продаже без каких-либо возрастных ограничений.

При этом законодатель признает необходимость охраны здоровья граждан, в особенности несовершеннолетних от негативного воздействия никотина. Федеральным законом от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» на федеральном уровне установлен запрет продажи табачной продукции несовершеннолетним, а также вовлечения детей в процесс потребления табака. В связи с повсеместным распространением среди несовершеннолетних никотинсодержащей продукции, отличной от курения табака, возникает необходимость законодательного регулирования данной сферы в целях охраны здоровья детей от воздействия вредных веществ.

2.2. Информация о возникновении, выявлении проблемы и мерах, принятых ранее для ее решения, достигнутых результатах и затраченных ресурсах.

В течение прошедшего 2019 года в ходе встреч глав муниципальных образований с родителями и педагогами образовательных учреждений неоднократно высказывались просьбы о необходимости оградить несовершеннолетних (особенно подростков) от негативного влияния популярной в их среде никотинсодержащей продукции. Также ситуация неоднократно освещалась в СМИ и обозначалась руководством государства, как требующая пристального внимания.

«Никотиносодержащие смеси нужно запретить в России и выступить с инициативой о принятии аналогичного решения на территории всего Евразийского экономического союза. Об этом заявил Председатель партии «Единая Россия» Дмитрий Медведев на рабочей встрече с главой МВД Владимиром Колокольцевым и главой Роспотребнадзора Анной Поповой, посвященной проблеме оборота жевательных смесей и леденцов с никотином. ... «Надо просто запретить это», — цитирует ТАСС Д. Медведева» (данные официального сайта партии «Единая Россия» <https://er.ru/news/189413/>).

2.3. Социальные группы, заинтересованные в устранении проблемы, их количественная оценка.

Семьи, воспитывающие несовершеннолетних (особенно – подросткового возраста).

Общество в целом (как единая социальная группа, состоящая из физически и психически здоровых людей)

2.4. Характеристика негативных эффектов, возникающих в связи с наличием проблемы, их количественная оценка.

Никотин, являющийся сильнодействующим нейротоксином и кардиотоксином — основная причина развития зависимости. Международной статистической классификацией болезней и проблем, связанных со здоровьем, никотиновая зависимость, являющаяся следствием потребления табака, признана заболеванием, связанным с расстройством поведения.

Никотиносодержащая продукция содержит вызывающий физическую и психическую зависимость никотин. Кроме того, испарительные смеси содержат в своем составе вещества, становящиеся при нагревании токсичными, и создают реальную опасность для жизни, здоровья и нормального полноценного развития детей.

По данным мониторинга Всемирной организации здравоохранения, в настоящее время происходит рост потребления такого вида никотинсодержащей продукции, как электронные системы доставки никотина, в том числе среди детей и подростков. Распространенность потребления такого вида никотинсодержащей продукции среди молодежи составляет 19,1 процента, что более чем в 10 раз выше, чем во всех остальных возрастных группах. (Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2019 № 2732-р «О Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в РФ на период до 2035 г. и дальнейшую перспективу»).

Высокая концентрация никотина в некурительном табаке становится причиной быстрого развития толерантности, и практически молниеносного формирования зависимости. Отказ от использования никотинсодержащей продукции - процесс более тяжелый, чем отказ от курения, зачастую невозможный без помощи специалиста и специального курса реабилитации.

2.5. Причины возникновения проблемы и факторы, поддерживающие ее существование.

На сегодняшний день очень распространено использование никотинсодержащей продукции в подростковой и молодежной среде, где ее употребление считается не только безопасным, но и модным. Отсутствие запрета на распространение данной продукции среди несовершеннолетних позволяет неограниченному кругу лиц предоставлять (передавать) несовершеннолетним как информацию о ней, так и образцы такой продукции в различных целях (употребления, пробы, ознакомления и т.д.). Также данная продукция представлена в широком ассортименте в торговых точках, а также в местах учебы и отдыха несовершеннолетних.

2.6. Причины невозможности решения проблемы участниками соответствующих отношений самостоятельно, без вмешательства государства.

Основными препятствиями к самостоятельному решению проблемы распространения никотинсодержащей продукции и ЭСДН среди несовершеннолетних является то, что никотинсодержащая продукция и ЭСДН может распространяться среди несовершеннолетних неограниченным кругом лиц. При этом у данных лиц отсутствует мотивация к решению данной проблемы.

Таковыми лицами могут быть предприниматели, осуществляющие продажу никотинсодержащей продукции несовершеннолетним и фактически распространяя ее. Наличие материальной выгоды от продажи данной продукции при отсутствии запрета ее распространения не способствуют ограничению продажи несовершеннолетним данной продукции.

Также распространение данной продукции и информации о ней могут осуществлять любые иные лица, а также сами несовершеннолетние в своей среде, в силу возраста не осознавая вред, который способны причинить вещества, содержащиеся в ней.

Донесение до общества информации о негативном влиянии данной продукции на организм человека (в особенности ребенка) без установления четкого запрета на ее распространение не позволяет заинтересованным лицам (например, педагогам) принять

меры по пресечению действий, способных навредить здоровью несовершеннолетних. Так, например, на сегодняшний день, невозможно принудить лицо, осуществляющее распространение никотинсодержащей продукции прекратить совершение таких действий, под угрозой ответственности, поскольку они не являются противоправными.

2.7. Опыт решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации, иностранных государствах.

Аналогичное законодательное регулирование существует в следующих субъектах Российской Федерации:

Закон Краснодарского края от 18.12.2019 № 4199-КЗ «Об ограничении на территории Краснодарского края розничной продажи несовершеннолетним никотинсодержащей продукции, электронных систем доставки никотина и о внесении изменений в Закон Краснодарского края "Об административных правонарушениях»;

Закон Нижегородской области от 19.12.2019 № 166-З «О запрете оборота на территории Нижегородской области бестабачной никотинсодержащей продукции, предназначенной для потребления никотина способами, отличными от курения табака»;

Закон Республики Татарстан от 25.12.2019 № 106-ЗРТ «О запрете продажи несовершеннолетним бестабачной никотинсодержащей продукции, электронных систем доставки никотина и внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан»;

Закон Калининградской области от 13.01.2020 № 385 «О запрете оборота бестабачной никотинсодержащей продукции, предназначенной для потребления никотина способами, отличными от курения табака, на территории Калининградской области»;

Закон Челябинской области от 27.12.2019 № 66-ЗО «Об установлении ограничений розничной продажи несовершеннолетним никотинсодержащей продукции на территории Челябинской области»;

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 24.04.2019 № 17-РЗ «Об ограничении на территории Карачаево-Черкесской Республики розничной продажи несовершеннолетним никотинсодержащей продукции и о внесении изменений в Закон Карачаево-Черкесской Республики «Об административных правонарушениях»;

Закон Владимирской области от 10.05.2018 № 60-ОЗ «Об установлении на территории Владимирской области ограничений розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина, а также ограничений розничной продажи бестабачной никотинсодержащей продукции и запрета на вовлечение несовершеннолетних в их употребление»;

Закон Пензенской области от 01.11.2017 № 3110-ЗПО «Об установлении ограничений продажи электронных систем доставки никотина, жидкости для них, бестабачной никотинсодержащей продукции несовершеннолетним на территории Пензенской области»;

Закон Вологодской области от 03.05.2017 № 4145-ОЗ «Об охране здоровья несовершеннолетних от последствий воздействия и использования электронных систем доставки никотина, жидкостей для таких систем и бестабачной никотинсодержащей продукции».

Также аналогичные законы приняты в других субъектах Российской Федерации.

2.8. Иная информация о проблеме.

3. Определение целей предлагаемого правового регулирования.

Цели предлагаемого правового регулирования	Сроки достижения целей предлагаемого правового регулирования	Периодичность мониторинга достижения целей предлагаемого правового регулирования
Цель 1. Прекращение потребления никотинсодержащей продукции несовершеннолетними на территории Томской области	С момента вступления в силу предлагаемого закона	Один раз в год

3.1. Определение индикаторов для оценки достижения целей предлагаемого правового регулирования.

Цели предлагаемого правового регулирования (соответствует п. 3 настоящего сводного отчета)	Индикаторы достижения целей предлагаемого правового регулирования	Единица измерения индикаторов	Целевые значения индикаторов по годам
Цель 1. Прекращение потребления никотинсодержащей продукции и использования ЭСДН несовершеннолетними на территории Томской области	Факты потребления никотинсодержащей продукции и использования ЭСДН несовершеннолетними на территории Томской области	Факт	ноль

3.2. Методы расчета индикаторов достижения целей предлагаемого правового регулирования, источники информации для расчетов.

Предполагаемые методы расчета индикаторов достижения целей: статистика, наблюдение.

3.3. Оценка затрат на проведение мониторинга достижения целей предлагаемого правового регулирования.

В рамках текущего финансирования органов контроля.

4. Качественная характеристика и оценка численности потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования (их групп).

Группы потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования (краткое описание их качественных характеристик)	Количество участников группы
Группа 1: предприниматели, осуществляющие продажу никотинсодержащей продукцией и ЭСДН несовершеннолетним лицам	Подсчет не представляется возможным
Группа 2: иные лица, осуществляющие возмездную и безвозмездную передачу несовершеннолетним лицам	Подсчет не представляется возможным

5. Сведения о дополнительных расходах (доходах) областного бюджета, связанных с введением предлагаемого правового регулирования.

Принятие закона не повлечет дополнительных расходов областного бюджета.

Предполагаются дополнительные доходы областного бюджета от взыскания административных штрафов предусмотренных проектом закона за нарушение установленного запрета.

6. Новые обязанности, запреты и ограничения, изменение существующих обязанностей, запретов и ограничений потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования и связанные с ними дополнительные расходы (доходы).

Группы потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования (соответствует пункту 4)	Новые обязанности, запреты и ограничения, изменения существующих обязанностей, запретов и ограничений, вводимые предлагаемым правовым регулированием (с указанием соответствующих положений проекта нормативного правового акта)	Описание расходов и возможных доходов, связанных с введением предлагаемого правового регулирования	Количественная оценка, руб.
Группа 1: предприниматели, осуществляющие продажу никотинсодержащей продукции и ЭСДН несовершеннолетним лицам	Предлагаемый проект закона предлагает установить запрет на распространение никотинсодержащей продукции и ЭСДН (ст. 3 проекта закона). Под распространением никотинсодержащей продукции и ЭСДН понимается любая передача либо предоставление (как возмездное, так и безвозмездное) несовершеннолетнему лицу указанной продукции, электронных систем доставки никотина (ч. 3 ст. 2 проекта закона). Таким образом, в сферу регулирования данного закона включается деятельность по продаже данного вида продукции несовершеннолетним.	Подсчет не представляется возможным	-
Группа 2: иные лица, осуществляющие возмездную и безвозмездную передачу несовершеннолетним лицам	Предлагаемый проект закона предлагает установить запрет на распространение никотинсодержащей продукции и ЭСДН (ст. 3 проекта закона). Под распространением никотинсодержащей продукции и ЭСДН понимается любая передача либо предоставление (как возмездное, так и безвозмездное) несовершеннолетнему лицу указанной продукции, электронных систем доставки никотина (ч. 3 ст. 2 проекта закона). Таким образом, в сферу регулирования данного закона попадают любые действия любых лиц, направленные на передачу несовершеннолетним никотинсодержащей продукции и ЭСДН.	Подсчет не представляется возможным	-

6.1. Издержки и выгоды адресатов предлагаемого правового регулирования, не поддающиеся количественной оценке.

Принятие данного проекта закона предположительно может повлечь издержки в виде упущенной выгоды от продажи никотинсодержащей продукции и ЭСДН для Группы 1.

7. Оценка рисков неблагоприятных последствий применения предлагаемого правового регулирования.

Виды рисков	Оценка вероятности наступления неблагоприятных последствий	Методы контроля рисков	Степень контроля рисков (полный/частичный/отсутствует)
Риск 1. Риск отсутствия возможности установить лицо, совершившее административное правонарушение, и (или) привлечь его к ответственности (отсутствие данных о лице, отсутствие доказательств, процессуальные основания для освобождения от ответственности).	средняя	Для минимизации указанного риска предлагается активизировать работу по контролю уполномоченных органов и должностных лиц, повышать квалификацию должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, а также повышать качество выносимых решений о привлечении к ответственности.	полный
Риск 2. Риск отсутствия положительного эффекта, а именно отсутствие снижения объема потребления никотинсодержащей продукции несовершеннолетними	средняя	Для минимизации указанного риска предлагается активизировать работу органов государственной власти и местного самоуправления по информированию населения о действующем нормативно-правовом акте и ответственности за его нарушение	полный
Риск 3. Риск замены запрещенной к распространению никотинсодержащей продукции и ЭСДН иным видом продукции или веществ, оказывающих негативное влияние на здоровье	средняя	Для минимизации указанного риска предлагается осуществлять мониторинг потребления несовершеннолетними продукции, содержащей вещества, негативно влияющие на здоровье. По итогам принимать решения о необходимости государственного регулирования в данной сфере.	полный

8. Сравнение возможных вариантов решения проблемы.

	Вариант 1	Вариант 2
8.1. Содержание варианта решения проблемы	Полный запрет распространения никотинсодержащей продукции и ЭСДН	Разъяснительная работа при отсутствии нормативного регулирования в данной сфере
8.2. Качественная характеристика и оценка динамики численности потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования в среднесрочном периоде (1 - 3 года)	Уменьшение до нулевых значений количества фактов употребления несовершеннолетними никотинсодержащей продукции и пользования ЭСДН	Может повлечь снижение до нулевых значений количества фактов употребления несовершеннолетними никотинсодержащей продукции и пользования ЭСДН в сочетании с Вариантом 1
8.3. Оценка дополнительных расходов (доходов) потенциальных адресатов регулирования, связанных с введением предлагаемого правового регулирования	Исключение расходов на приобретение несовершеннолетними никотинсодержащей продукцию и использующих ЭСДН, а также сопутствующих расходов, связанных с негативными последствиями для здоровья несовершеннолетних от употребления данного вида продукции.	Вероятность уменьшения расходов на приобретение несовершеннолетними никотинсодержащей продукцию и использующих ЭСДН, а также сопутствующих расходов, связанных с негативными последствиями для здоровья несовершеннолетних от употребления данного вида продукции.
8.4. Оценка расходов (доходов) областного бюджета, связанных с введением предлагаемого правового регулирования	Расходов областного бюджета не повлечет. Привлечет доходы областного бюджета от взыскания административных штрафов предусмотренных проектом закона за нарушение установленного запрета.	Не представляется возможным оценить
8.5. Оценка возможности достижения заявленных целей регулирования (раздел 3 сводного отчета) посредством применения рассматриваемых вариантов предлагаемого правового регулирования	Цели полностью достигнуты	Цели достигнуты частично
8.6. Оценка рисков неблагоприятных последствий	Уровень рисков средний	Уровень рисков высокий

8.7. Обоснование выбора предпочтительного варианта решения выявленной проблемы.

Предпочтительным вариантом решения проблемы является законодательный запрет распространения никотинсодержащей продукции и ЭСДН среди несовершеннолетних, поскольку обязательная норма закона будет являться действенным механизмом ограничения доступности для несовершеннолетних данного вида продукции, а также станет ограничителем для предпринимателей и иных лиц, осуществляющих распространение такой продукции среди несовершеннолетних. Введение административной ответственности за несоблюдение предлагаемого к принятию закона приведет к сокращению числа лиц, совершающих данные действия.

8.8. Детальное описание предлагаемого варианта решения проблемы.

Предлагаемый вариант решения проблемы предполагает полный законодательный запрет распространения никотинсодержащей продукции и ЭСДН среди несовершеннолетних на территории Томской области. При этом под распространением никотинсодержащей продукции и ЭСДН понимается любая передача либо предоставление (как возмездное, так и безвозмездное) несовершеннолетнему лицу указанной продукции, ЭСДН. Таким образом, в сферу регулирования данного закона попадают любые действия любых лиц, направленные на передачу несовершеннолетним никотинсодержащей продукции и ЭСДН. За нарушение данного запрета предлагается ввести административную ответственность в виде административного штрафа для граждан в размере пяти тысяч рублей, для должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц — от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей.

9. Оценка необходимости установления переходного периода и (или) отсрочки вступления в силу нормативного правового акта либо необходимость распространения предлагаемого правового регулирования на ранее возникшие отношения.

9.1. Предполагаемая дата вступления в силу нормативного правового акта: 01 апреля 2020 года.

9.2. Необходимость установления переходного периода и (или) отсрочки введения предлагаемого правового регулирования: нет.

9.3. Необходимость распространения предлагаемого правового регулирования на ранее возникшие отношения: нет.

Руководитель

Лиманская Наталья Викторовна



(Подпись)