

ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«24» июля 2015 г.

№ 13

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

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее – Министерство), в соответствии с Положением о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного Постановлением Губернатора Новосибирской области от 21.07.2014 № 116 (далее – Положение), рассмотрело проект закона Новосибирской области «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Новосибирской области» (далее – проект акта), разработанный депутатом Законодательного Собрания пятого созыва Захаровым В.П. (далее – разработчик акта), и сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта, подготовленный областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, на который возложены функции по координации и регулированию деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления) – министерством промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области (далее – Минпромторг НСО), и сообщает следующее.

1. Сведения о размещении извещения и проведении публичных консультаций

Согласно пункту 17 Положения срок проведения публичных консультаций не может составлять менее 20 календарных дней с даты размещения ссылки на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в разделе «Публичные консультации».

В соответствии с пунктом 18 Положения срок проведения публичных консультаций может быть продлен на срок не более 60 календарных дней по решению разработчика акта.

Информационное сообщение о проведении публичных консультаций было размещено 24.06.2015 в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Извещение о продлении срока публичных консультаций было размещено 28.07.2015 в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Публичные консультации (с учетом продления срока проведения публичных консультаций) проводились Минпромторгом НСО в периоды с 24.06.2015 по 13.07.2015 (20 календарных дней) и с 28.07.2015 по 25.09.2015 (60 календарных дней).

О проведении публичных консультаций были извещены следующие органы и должностные лица: администрации муниципальных районов и городских округов Новосибирской области, ГУ МВД России по Новосибирской области, управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия в Новосибирской области, Новосибирская торгово-промышленная палата, Новосибирская городская торгово-промышленная палата, уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, ООО «ПК «Балтика – Новосибирск», торговые сети ТХ «Сибирский Гигант», ОАО «Новые торговые системы», ООО «Компания Холидей», ГК «Быстроном», ПХ «Продсиб», ГК «Мария-РА», ООО «Лента», Новосибирский облпотребсоюз.

В рамках проведения публичных консультаций от участников поступило 12 предложений (замечаний), 4 из которых учтены Минпромторгом НСО полностью, 3 учтены частично, 5 предложений не учтено.

Из внесенных участниками публичных консультаций предложений, касающихся непосредственно предлагаемого регулирования, учтено предложение ГУ МВД России по Новосибирской области. Это касается права продавца потребовать у покупателя документ, удостоверяющий личность, позволяющий установить возраст покупателя (в случае возникновения сомнения в достижении покупателем совершеннолетия).

Ряд предложений не учтены, в частности, предложение Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Новосибирской области о необходимости проработки вопроса ответственности, а также определения органа, уполномоченного на контроль соблюдения устанавливаемых ограничений. По мнению Минпромторга НСО, контроль за исполнением норм проекта акта будет осуществляться в рамках полномочий, возложенных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Так, за незаконную продажу товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена, наступает административная ответственность на основании статьи 14.2 КоАП РФ. Протоколы о правонарушениях, предусмотренных указанной статьей, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции). Дела о таких административных правонарушениях рассматривает Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей.

Кроме того, не учтено предложение Администрации Колыванского района Новосибирской области о необходимости установления переходного периода вступления в силу акта, поскольку проектом акта не предусмотрен полный запрет реализации безалкогольных тонизирующих напитков, а вводятся ограничения на реализацию данной продукции по возрасту и территориальности.

Предложение Администрации Здвинского района Новосибирской области о введении полного запрета продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Новосибирской области не учтено. По мнению Минпромторга НСО, у субъекта Российской Федерации отсутствуют полномочия для введения

полного запрета реализации безалкогольных тонизирующих напитков на территории субъекта.

Предложения ГУ МВД России по Новосибирской области, Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Новосибирской области об установлении минимального значения дозировки тонизирующего компонента, концентрации ряда веществ, содержащихся в безалкогольном тонизирующем напитке, а также предложение Администрации Карасукского района Новосибирской области об уточнении понятия «безалкогольные тонизирующие напитки» не были учтены. Это связано с тем, что Национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 52844-2007 «Напитки безалкогольные тонизирующие, общие технические условия», утвержденным Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2007 № 476-ст «Об утверждении национального стандарта» (далее – ГОСТ) закреплены понятие безалкогольных тонизирующих напитков и их физико-технические показатели.

Сводная таблица предложений, поступивших в ходе проведения публичных консультаций, приведена в сводке предложений по результатам публичных консультаций проекта акта, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

2. Анализ проблем и целей регулирования

2.1. Анализ заявленных проблем и их негативных эффектов.

Основная проблема, на решение которой направлен проект акта, заключается в беспрепятственном потреблении подростками безалкогольных тонизирующих напитков в неумеренных количествах.

В состав тонизирующих компонентов указанных напитков входит кофеин, который является сильным психостимулятором. Содержание кофеина в безалкогольных тонизирующих напитках составляет от 150 до 320 мг/л при рекомендуемом верхнем допустимом уровне его потребления 150 мг в сутки. Выпуск напитков осуществляется в упаковках объемом от 250 и 330 мл. С учетом возможного потребления более одной упаковки в день безалкогольные тонизирующие напитки могут оказать негативное влияние на здоровье детей и подростков¹.

Учитывая недостаточную защищенность несовершеннолетних граждан от негативного влияния содержащихся в безалкогольных тонизирующих напитках компонентов, данная проблема приводит к возникновению вреда их здоровью, в том числе к обострению нервных и психических заболеваний, возникновению заболеваний сердечно-сосудистой системы, эндокринной системы (сахарный диабет), органов пищеварения.

Так, по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области, опубликованным в Статистическом сборнике «Молодежь Новосибирской области», количество случаев заболеваемости среди подростков 15-17 лет сахарным диабетом составило 17 человек в год; количество случаев заболеваемости органов пищеварения - 2 770 человек в год.

2.2. Анализ целей регулирования и индикаторов их достижения.

¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 19.01.2005 № 2 «Об усилении надзора за напитками, содержащими тонизирующие компоненты».

Проект акта направлен на исключение беспрепятственного потребления несовершеннолетними безалкогольных тонизирующих напитков путем введения запрета розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним и ограничения мест продаж, где дети и подростки чаще всего приобретают данную продукцию. Водимое регулирование направлено на защиту здоровья несовершеннолетних граждан от вредного воздействия безалкогольных тонизирующих напитков.

По оценке Минпромторга НСО это приведет к снижению в 2016 году количества случаев заболеваний сахарным диабетом среди подростков 15-17 лет порядка 6%; снижению количества случаев заболеваемости органов пищеварения среди подростков 15-17 лет около 0,5%, а также уменьшению доли реализации безалкогольных тонизирующих напитков в общем розничном товарообороте безалкогольных напитков. Индикаторы достижения целей будут рассчитываться на основе данных государственных статистических наблюдений и данных мониторинга крупных сетевых предприятиям розничной торговли Новосибирской области.

Учитывая актуальность проблемы, в ряде субъектов Российской Федерации (Московская область, Ленинградская область, Приморский край, Пензенская область, Рязанская область, Ставропольский край, Вологодская область, Омская область, Челябинская область, Краснодарский край, Ростовская область, Сахалинская область, Ивановская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Камчатский край, Кабардино-Балканская Республика, Псковская область, Смоленская область и другие) приняты законы, ограничивающие розничную продажу безалкогольных тонизирующих напитков.

В таких странах как Швеция, Франция запрещена продажа безалкогольных тонизирующих напитков детям и подросткам младше 15 лет, а некоторые их виды можно купить только в аптеке. Запрещена реализация безалкогольных энергетических напитков в средних и высших учебных заведениях в Казахстане. Полностью запрещены к продаже безалкогольные тонизирующие напитки в Дании, Турции, Норвегии, Уругвае, Исландии, в ряде штатах Соединенных Штатов Америки. В Канаде с помощью специальной наклейки информируют об объеме максимального дневного потребления напитка и предупреждают о недопустимости смешения с алкоголем.

3. Анализ предлагаемого регулирования и альтернативных способов регулирования

Цели предлагаемого регулирования соответствуют одному из основополагающих принципов – охрана здоровья граждан, предусмотренному статьей 41 Конституции Российской Федерации, Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы», Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351.

На региональном уровне также принят ряд программных документов, коррелирующих с целями регулирования, предложенными проектом акта.

В частности, План социально-экономического развития Новосибирской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденный постановлением Правительства Новосибирской области от 19.01.2015 № 8-п, основными задачами которого является повышение мотивации к ведению здорового образа жизни, формирование эффективной системы поддержания здоровья населения, снижение и профилактика заболеваний социального характера.

Согласно положениям пунктов «б», «ж», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Защитить здоровье несовершеннолетних граждан от вредного воздействия безалкогольных тонизирующих напитков без введения ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков не представляется возможным.

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует федеральный закон, регулирующий деятельность по обороту безалкогольных тонизирующих напитков. Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов.

На основании изложенного, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять законодательное регулирование в сфере ограничения безалкогольных тонизирующих напитков на своей территории.

В правовых актах Российской Федерации, раскрывающих понятие и состав безалкогольных тонизирующих напитков, не только подтверждается их негативное влияние на здоровье несовершеннолетних граждан, но и даются рекомендации субъектам Российской Федерации по ограничению мест их реализации.

Так, постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 19.01.2005 № 2 «Об усилении надзора за напитками, содержащими тонизирующие компоненты» рекомендовано Главам администраций субъектов Российской Федерации исключить напитки, содержащие тонизирующие компоненты, из списка продуктов школьного питания, а главным государственным санитарным врачам субъектов Российской Федерации усилить государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в том числе за оборотом безалкогольных тонизирующих напитков.

Санитарно-эпидемиологическими требованиями к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования (СанПиН 2.4.5.2409-08), утвержденными Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23.07.2008 № 45, установлен запрет на реализацию в организациях общественного питания общеобразовательных учреждений и учреждений начального и среднего профессионального образования

тонизирующих, в том числе энергетических напитков. Это обоснованно, поскольку одним из основных тонизирующих компонентов указанных напитков являются кофеин синтетического происхождения. Регулярное превышение рекомендуемой дозы кофеина вызывает необратимые последствия в развивающемся организме.

Определение тонизирующего напитка содержится в Техническом регламенте Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», утвержденном решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880. Так, в соответствии со статьей 4 указанного Технического регламента тонизирующие напитки – безалкогольные и слабоалкогольные напитки, содержащие тонизирующие вещества (компоненты), в том числе растительного происхождения, в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта на организм человека, за исключением чая, кофе и напитков на их основе. ГОСТом безалкогольные тонизирующие напитки определены как безалкогольные напитки специального назначения, содержащие кофеин и/или другие тонизирующие компоненты в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта на организм человека. Из положений указанного ГОСТа следует вывод, что тонизирующие напитки представляют опасность для здоровья. Именно ГОСТом в настоящее время ограничено потребление безалкогольных тонизирующих напитков. Так, пунктом 5.4.1 ГОСТа установлено, что при маркировке безалкогольных тонизирующих напитков должна быть нанесена надпись «Не рекомендуется лицам до 18 лет, старшего и пожилого возраста, больным гипертонической болезнью, с нарушением сердечной деятельности, повышенной нервной возбудимостью, выраженным атеросклерозом, лицам, страдающим бессонницей, беременным и кормящим женщинам». Кроме того, необходимо указывать количественное содержание тонизирующих компонентов (в мг на 100 куб. см напитка), должны быть рекомендации по ограничению суточного потребления (в упаковочных единицах) в соответствии с содержанием биологически активных веществ в потребительской упаковке и значениями верхних допустимых уровней суточного потребления. Пунктом 5.1.3 ГОСТа закреплены физико-химические показатели, в соответствии с которыми напитки относятся к безалкогольным тонизирующим, в том числе объем содержания кофеина.

В сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта (далее - сводный отчет) представлен опыт субъектов Российской Федерации и международный опыт регулирования заявленной проблемы.

Так, одним из способов решения проблемы является введение ограничения на реализацию безалкогольных тонизирующих напитков лицам, не достигшим 18 лет, без указания конкретных мест реализации данной продукции (Воронежская область, Липецкая область, Астраханская область). Данный способ предусматривает предъявления паспорта или иного документа, подтверждающего возраст покупателя. Ограничение продажи безалкогольных тонизирующих напитков только по возрастному критерию (без ограничения продажи в учреждениях, местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием подростков и молодежи) может привести к риску неконтролируемого употребления таких напитков несовершеннолетними в местах массовых

скоплений или гуляний.

Следующим способом решения заявленной проблемы является введение ограничения на реализацию безалкогольных тонизирующих напитков в детских, образовательных и других учреждениях, оказывающих услуги по развитию детей и подростков (Чувашская Республика, Казахстан). Решение проблемы таким способом ограничит возможность приобретения безалкогольных тонизирующих напитков в самих учреждениях, при этом предоставляет возможность купить такой напиток в любых местах розничной торговли (магазины, павильоны, киоски и т.п.).

Существует также вариант решения заявленной проблемы без введения нового правового регулирования: активизация информационно-агитационной кампании среди детей и подростков о небезопасности употребления безалкогольных тонизирующих напитков (Австралия, Новая Зеландия, Венгрия, Белоруссия, Украина). Данный способ предусматривает выделение бюджетных средств на качественное проведение информационной кампании, организацию и проведение семинаров, изготовление и размещение агитационного материала, размещение социальной рекламы и т.д. По мнению Минпромторга НСО, этот способ не позволит в полной мере искоренить проблему потребления несовершеннолетними безалкогольных тонизирующих напитков.

Рассматриваемая проблема в некоторых странах решена путем запрета реализации безалкогольных тонизирующих напитков (Дания, Турция, Норвегия, Уругвай, Исландия, США). Однако, при регулировании проблемы таким способом, высок риск возникновения убытков и недополучения доходов у субъектов предпринимательской деятельности – производителей и продавцов безалкогольных тонизирующих напитков.

Следующим способом устранения заявленной проблемы, наиболее распространенным в законодательстве субъектов Российской Федерации, является введение запрета розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков по возрастному и территориальному принципу (в детских, образовательных и медицинских организациях, в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием подростков и молодежи). Данный способ направлен на снижение употребления детьми и подростками безалкогольных тонизирующих напитков и, как следствие – на предотвращение возникновения вреда здоровью, зависимости от «энергетиков» в молодежной субкультуре. Проведя анализ различных способов решения заявленной проблемы, Минпромторг НСО в сводном отчете аргументированно обосновал, что предложенный способ регулирования является наиболее действенным.

В статье 2 проекта акта дается понятие безалкогольных тонизирующих напитков. Статья 3 проекта акта устанавливает запрет на розничную продажу безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним, а также запрет на розничную продажу безалкогольных тонизирующих напитков в детских, образовательных и медицинских организациях, в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, в местах проведения культурно-массовых мероприятий с участием подростков и молодежи на территории Новосибирской области. Статьей 4 проекта акта предусмотрена ответственность за нарушение юридическими лицами, должностными лицами и гражданами требований по

ограничению розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков. По мнению Министерства, необходимо уточнить формулировку статьи 4 проекта акта, поскольку из текста не понятно, о каких гражданах идет речь.

Следует подчеркнуть, что проектом акта не предусматривается введение запрета на продажу безалкогольных тонизирующих напитков на территории Новосибирской области, а вводится ограничение на его продажу (только несовершеннолетним и в определенных проектом акта местах), что не нарушает права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере розничной продажи, поскольку безалкогольные тонизирующие напитки возможно заменить иными безалкогольными напитками, не содержащими тонизирующие компоненты.

4. Сведения о выявленных положениях проекта акта, затрудняющих предпринимательскую и инвестиционную деятельность, либо способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

В результате проведенного анализа не были выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, Новосибирской области; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области:

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
1	Наличие в проекте акта избыточных требований к составу, форме или срокам предоставления документов, сведений	отсутствуют
2	Наличие в проекте акта избыточных требований к имуществу, персоналу, заключенным договорам	отсутствуют
3	Наличие в проекте акта иных требований к субъекту предпринимательской, инвестиционной деятельности, не обусловленных необходимостью решения проблем регулирования	отсутствуют
4	Наличие в проекте акта избыточных полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, недостаточность или отсутствие таких полномочий	отсутствуют
5	Наличие в проекте акта иных положений, вводящих иные избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, инвестиционной	отсутствуют

	деятельности или способствующих их введению; положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	
6	Наличие в проекте акта положений, которые могут быть неоднозначно истолкованы и привести в этом случае к ущемлению интересов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	отсутствуют
7	Наличие в проекте акта положений, ограничивающих конкуренцию или создающих условия к этому	отсутствуют
8	Наличие в проекте акта иных положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	отсутствуют
9	Наличие в проекте акта положений, необоснованно запрещающих осуществление предпринимательской, инвестиционной деятельности (в том числе определенных видов такой деятельности) в Новосибирской области	отсутствуют

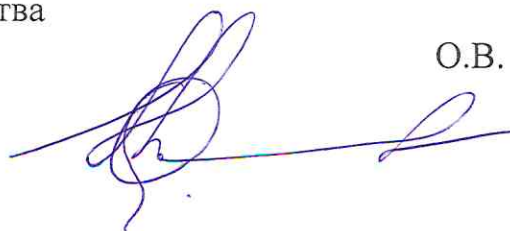
5. Выводы

При подготовке проекта акта был соблюден порядок разработки проекта акта, составления сводного отчета и их публичного обсуждения, определенный в Положении. Также представлены достаточные обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

По итогам проведения оценки регулирующего воздействия проекта акта не выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности Новосибирской области; а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области.

Учитывая результаты изложенного в настоящем заключении анализа проекта акта, рекомендуем уточнить формулировку статьи 4 проекта акта, касающейся граждан как субъектов ответственности.

Заместитель Председателя Правительства
Новосибирской области — министр



О.В. Молчанова