

19 июня 2012 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия
на проект федерального закона
«О защите населения от последствий потребления табака»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 60(1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, рассмотрело проект федерального закона «О защите населения от последствий потребления табака» (далее – проект акта) и сообщает следующее.

В 2008 г. Российская Федерация ратифицировала Рамочную конвенцию Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака (далее – Рамочная конвенция), приняв Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 51-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака» (далее – Закон № 51-ФЗ).

Для исполнения обязательств, предусмотренных Законом № 51-ФЗ, распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1563-р была утверждена Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010-2015 гг. (далее – Концепция), содержащая целевые ориентиры по снижению распространенности потребления табака среди населения Российской Федерации, которые должны быть достигнуты к 2015 г. Для достижения указанных в Концепции ориентиров Правительством Российской Федерации был утвержден План по реализации Концепции, согласно которому Минздравсоцразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было поручено подготовить и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, обеспечивающего внесение изменений в законодательство Российской Федерации в связи с присоединением в Рамочной конвенции.

В целях реализации Рамочной конвенции и Конвенции Минздравсоцразвития России был подготовлен проект акта, который заменит, согласно пояснительной записке к проекту акта, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака».

Согласно пояснительной записке к проекту акта для достижения указанной в Концепции цели по созданию «условий для защиты здоровья россиян от последствий потребления табака путем реализации мер, направленных на снижение его потребления»

необходимо обеспечить системный подход к реализации всего комплекса мер, предусмотренного Рамочной конвенцией:

предотвращение воздействия окружающего табачного дыма на здоровье человека (статья 8 Рамочной конвенции);

установление требований к упаковке и маркировке табачных изделий (статьи 9-11 Рамочной конвенции);

запрет рекламы, спонсорства и стимулирования продажи табачных изделий (статья 13 Рамочной конвенции);

организация и обеспечение медицинской помощи населению, направленной на отказ от потребления табака и лечение табачной зависимости (статья 14 Рамочной конвенции);

предотвращение незаконной торговли табачными изделиями (статья 1 Рамочной конвенции);

ограничение производства, оптовой и розничной торговли табаком и табачными изделиями; недопущение продажи табачных изделий несовершеннолетним и несовершеннолетними (статья 16 Рамочной конвенции) и др.

Минэкономразвития России, разделяя озабоченность Минздравсоцразвития России сложившейся ситуацией с уровнем потребления табака в Российской Федерации, поддерживая необходимость введения в действие норм по защите здоровья россиян от последствий потребления табака, а также приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами Рамочной конвенции, тем не менее обращает внимание на существенные замечания к представленной для оценки регулирующего воздействия редакции проекта акта.

1. Проект акта содержит понятия, не определенные законодательством Российской Федерации.

Участники публичных консультаций обращали внимание на необходимость в целях однозначного понимания норм проекта акта дополнить статью 4 главы 1 проекта акта определениями следующими понятиями, включенных в представленную редакцию проекта акта: «незаконная торговля табачными изделиями», «территория, на которой осуществляется реализация табачных изделий», «территория, предназначенная для оказания услуг в системе образования», «искусственные и естественные преграды до ближайшей точки, граничащей с территорией, предназначенной для оказания услуг в системе образования», «транспортные средства городского и пригородного сообщения»,

«стимулирование продажи табачной продукции и (или) потребления табака», «спонсорство табачными компаниями».

Кроме того, согласно подпункту 5 пункта 1 статьи 12 проекта акта курение табака запрещается «в закрытых помещениях, предназначенных для предоставления жилищных услуг, услуг коммунальных гостиниц и прочих коммунальных мест проживания, услуг средств размещения для временного проживания туристов, бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания, рынков». Остается неясным, что понимается под «прочими коммунальными местами проживания», а также чем отличаются помещения, предназначенные для предоставления «услуг коммунальных гостиниц» от «услуг средств размещения для временного проживания туристов». Требуется также уточнения ввиду своей неоднозначности понятие «закрытые помещения».

Подпунктом 6 статьи 12 проекта акта курение табака запрещается «в закрытых помещениях специальных служб». Остается неясным, какие помещения имеются в виду.

Обращаем внимание, что проект акта должен давать возможность однозначного прочтения устанавливаемых требований.

2. Ряд проектируемых норм не согласуется с нормами действующего законодательства, в том числе с нормами Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон о рекламе), Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135 «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее – Закон № 135-ФЗ) и др., а также не гармонизирован с нормами законодательства Таможенного союза.

2.1. Статьей 14 проекта акта устанавливаются требования к упаковке и маркировке табачных изделий.

Обращаем внимание, что указанные нормы противоречат части 3 статьи 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», согласно которой содержащиеся в технических регламентах обязательные требования к продукции, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент, а не включенные в технические регламенты требования не могут носить обязательный характер. В отношении табачной продукции действует Федеральный закон Российской

Федерации от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию». Кроме того, в высокой степени готовности находится технический регламент Таможенного союза «Технический регламент на табачную продукцию».

Представляется необходимым исключить статью 14 проекта акта из редакции проекта акта.

2.2. В связи с проектируемыми нормами в сфере рекламы (статья 4, подпункт 5 пункта 1 статьи 11, статья 16 проекта акта) могут возникнуть проблемы правоприменения из-за их отличия от положений Закона о рекламе. В свою очередь, это повлечет затруднения в работе надзорных органов и судов и неопределенность в понимании и толковании положений проекта акта органами власти и хозяйствующими субъектами. В частности, такие понятия проекта акта как «спонсорство», «реклама» и «стимулирование продаж табачной продукции» не согласуются с понятийным аппаратом Закона о рекламе.

3. Разработчиком проекта акта не представлено обоснований для введения ряда норм, носящих, в том числе ограничительный характер. Таким образом, в отношении указанных норм не может быть сделан вывод об отсутствии в них положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности.

3.1. Так, согласно абзацу второму пункта 2 статьи 13 проекта акта порядок установления и методика расчета минимальных розничных цен на табачную продукцию, которая должна предусматривать их ежегодное увеличение на уровне, превышающем индекс потребительских цен на продовольственные товары, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Минэкономразвития России разделяет необходимость введения мер по снижению уровня доступности табачных изделий для населения. Однако остается неясным, почему минимальные розничные цены на табачную продукцию должны увеличиваться «на уровне, превышающем показатель индекса потребительских цен на продовольственные товары».

Обращаем внимание, что, например, Законом Республики Казахстан от 12 июня 2003 г. «О государственном регулировании производства и оборота табачных изделий» были установлены минимальные розничные цены на табачную продукцию в

зависимости от ее длины: «Установить минимальные розничные цены на сигареты с фильтром (пачка): 1) длиной от 45 до 85 миллиметров с предельным отклонением от выбранной величины – $\pm 1,0$ миллиметра в размере девяноста тенге; 2) длиной от 87,1 до 160 миллиметров с предельным отклонением от выбранной величины – $\pm 1,0$ миллиметра в размере ста тенге».

3.2. Согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 16 проекта акта запрещается «использование товарного знака, служащего для индивидуализации табачных изделий, на других видах товаров, не являющихся табачными изделиями, при их производстве, а также оптовой и розничной торговли товарами, не являющимися табачными изделиями, на которых использован торговый знак, служащий для индивидуализации табачных изделий».

Обращаем внимание, что обоснования указанного ограничения разработчик проекта акта не представил. Кроме того, не определен круг субъектов предпринимательской деятельности, которых коснется указанное ограничение, видов товаров, при производстве которых используется товарный знак, служащий для индивидуализации табачной продукции, а также прогноз возможных последствий указанного запрещения для субъектов предпринимательской деятельности, а также тех отраслей экономики, которых указанное ограничение затронет.

Представляется, что проектируемое ограничение отразится, в первую очередь, на крупных международных марках. Под маркой Davidoff, например, производятся сигареты, сигары, курительные трубки, кофе, парфюмы, галстуки, коньяки, зажигалки и другие товары. Под товарным знаком «Camel» на оптовом и розничном рынке Российской Федерации представлена не только табачная продукция, но и всемирно известный бренд мужской одежды. На российском рынке представлен также итальянский бренд одежды Marlboro Classics, а также одноименные магазины. Изделия из кожи, пишущие принадлежности, аксессуары (запонки, зажимы для галстуков) выпускаются под маркой Dunhill. Ценовая категория этих товаров исключает их массовое распространение среди населения России, поэтому может быть сделан вывод о том, что запретительная мера приведет скорее к потерям во внешнеторговом товарообороте, чем к сокращению потребления табака.

Представляется целесообразным предусмотреть распространение указанных в подпункте 3 пункта 1 статьи 16 проекта акта ограничений на вновь регистрируемые товарные знаки. Для товарных знаков, представленных в настоящее время на рынке,

видится возможным предусмотреть запрещение их графического изображения, «служащего для индивидуализации табачных изделий, на других видах товаров, не являющихся табачными изделиями, при их производстве, а также оптовой и розничной торговли», не вводя при этом ограничительных мер для наименований брендов, уже представленных на рынке.

3.3. Не приведен анализ последствий введения запрещения спонсорства табачными компаниями, в том числе любого вклада в организацию и проведение табачными компаниями любых акций и мероприятий в сфере образования, физической культуры, спорта, здравоохранения и культуры, а также оказания табачными компаниями любой помощи образовательным, физкультурно-спортивным организациям, организациям здравоохранения и культуры (подпункт 8 пункта 1 статьи 16 проекта акта), а также запрещения использования фирменных наименований, товарных знаков и знаков обслуживания, а также коммерческих обозначений принадлежащих табачным компаниям при организации и осуществлении благотворительной деятельности (подпункт 9 пункта 1 статьи 16 проекта акта).

В рамках публичных консультаций в Минэкономразвития России поступило значительное количество обращений о существенной поддержке организаций культуры (музеев, театров, кинотеатров и других) со стороны табачных компаний.

Введение полного запрета спонсорства табачными компаниями вторгается в сферу регулирования Закона № 135-ФЗ.

Государственная Третьяковская галерея обратила внимание, что проект акта противоречит его положениям в части пункта 1 статьи 4 указанного закона, согласно которому граждане и юридические лица вправе беспрепятственно осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей. В соответствии с пунктом 3 указанной статьи никто не вправе ограничивать свободу выбора целей благотворительной деятельности и форм ее осуществления.

Государственная Третьяковская галерея особо подчеркнула значимость финансовой помощи, оказываемой при проведении выставок, в приобретении шедевров изобразительного искусства, которые станут практически невозможны в случае вступления в силу проектируемого запрещения.

Кроме того, проектируемый запрет спонсорства и рекламы существенно отличается от норм, заложенных в Концепции: раздел «Поэтапный запрет рекламы, спонсорства и

стимулирования продажи табачных изделий» предусматривает поэтапное введение запрета на рекламу табачных изделий, тогда как в проекте акта не установлен переходный период для поэтапного введения в действие планируемых запретов и ограничений.

Одновременно, обращаем внимание, что Рамочной конвенцией предоставляется возможность присоединившимся к ней странам основываться на национальных конституциях: страна, «не имеющая возможности ввести полный запрет в силу своей конституции или конституционных принципов, применяет ограничения всей рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, используемых для продвижения табачных изделий на рынке» (пункты 3-4 статьи 13 Рамочной конвенции).

Законом № 135-ФЗ определены понятия «спонсор» и «спонсорская реклама»: «спонсор - лицо, предоставившее средства либо обеспечившее предоставление средств для организации и (или) проведения спортивного, культурного или любого иного мероприятия, создания и (или) трансляции теле- или радиопередачи либо создания и (или) использования иного результата творческой деятельности»; «спонсорская реклама - реклама, распространяемая на условии обязательного упоминания в ней об определенном лице как о спонсоре».

Представляется целесообразным введение ограничительных (запретительных) мер по отношению к спонсорству табачными компаниями, подразумевающему обязательное упоминание «об определенном лице как о спонсоре».

Видится необходимым в проекте акта разграничить понятия «благотворительность» и «спонсорство», определив при этом, какая помощь является благотворительной и исключив возможность под видом благотворительной оказание спонсорской помощи, условием предоставления которой является упоминание «об определенном лице как о спонсоре».

Кроме того, представляется целесообразным введение запрета спонсорства табачными производителями образовательных, медицинских и спортивных мероприятий. Однако вместе с тем запрет на спонсорство учреждений и мероприятий культуры видится избыточным.

3.4. Проектом акта проектируется полный запрет на рекламу и иные формы маркетинговых коммуникаций для табачной продукции.

Обращаем внимание, что проектируемое единовременное запрещение может иметь негативные последствия не только для рынка табачной продукции, но и для российского

рынка рекламы, а также для положения части хозяйствующих субъектов, существенную долю доходов которых составляют платежи табачных компаний за размещение рекламной продукции (речь идет о компаниях-производителях рекламных услуг, компаниях, размещающих рекламу (коммуникационные агентства) и ее распространителях - средствах массовой информации). Реклама табачных изделий является крупной категорией рекламного рынка. Затраты на рекламу компаний-производителей табачных изделий в 2011 г. составили более 1 млрд. руб.

Обращаем внимание, что разработчиком не представлен ни перечень типов субъектов предпринимательской деятельности, которых коснется указанное запрещение, ни анализ возможных последствий вводимого запрета.

3.5. Статьями 18 и 21 проекта акта в целях предотвращения незаконной торговли табачными изделиями вводится норма о введении информационной системы обеспечения отслеживания производственного оборудования, движения и распространения табачных изделий.

Доля контрафактной продукции на рынке табачных изделий, по оценкам, составляет от 0,5% до 1%. При этом согласно данным финансово-экономического обоснования к проекту акта в период 2013-2015 гг. планируется затратить из федерального бюджета на обеспечение учета производства, импорта, экспорта, оптовой и розничной торговли табачной продукцией, отслеживания производственного оборудования, движения и распределения табачных изделий до 420 млн. руб. Представляется, что в отсутствие существенных оснований для введения «ЕГАИС» для табачной промышленности указанные затраты государственного бюджета являются неэффективными и избыточными.

Таким образом, введение проектируемой информационной системы обеспечения отслеживания производственного оборудования, движения и распространения табачных изделий представляется нецелесообразным.

3.6. Статьей 19 проекта акта вводятся ограничения оптовой и розничной торговли табачными изделиями.

3.6.1. Проектируется запрещение реализации табачных изделий в городах и поселках в нестационарных торговых объектах площадью менее 50 кв.м. и менее 25 кв.м. - в сельских населенных пунктах. Кроме того, вводится требование о реализации табачной продукции исключительно с отдельных прилавков, находящихся на расстоянии не менее трех метров от контрольно-кассовой техники (ККТ).

По экспертным данным, полученным в рамках публичных консультаций, более 50% из 350 тысяч российских торговых объектов имеют площадь менее 50 кв.м. и вряд ли смогут выполнить требование о создании трехметровой зоны от ККТ. Учитывая вступающий в силу с 1 января 2013 г. запрет на реализацию пива в нестационарных торговых точках, принятие законопроекта в представленном виде может привести к закрытию порядка 175 тысяч таких торговых объектов и сокращению количества рабочих мест в торговле на 300 – 500 тысяч.

Участники публичных консультаций подчеркивали, что ни одна страна мира не ограничивает продажу табачной продукции, исходя из размера торговой площади. «Напротив, во Франции владельцы небольших табачных лавок обладают монопольным правом на продажу сигарет. Их Федерация объединяет 30 тысяч человек по всей стране. В Испании продажа табачных изделий ограничена специализированными киосками. Другие торговые точки могут приобрести лицензию на торговлю сигаретами, но исключительно через вендинговые машины. В Италии табачные изделия продаются в небольших специализированных киосках, которые в том числе обязаны продавать проездные билеты, государственные марки, прессу и другие товары», - комментируют проектируемую норму участники публичных консультаций.

Участники публичных консультаций сошлись во мнении, что проектируемые ограничения являются необоснованной дискриминацией мелкой розницы в пользу крупных розничных сетей, и могут повлечь ограничение конкуренции.

Кроме существенного изменения структуры рынка реализации табачных изделий, проектируемый запрет может привести к увеличению нелегального рынка табачной продукции, а также осложнению ситуацию с обеспеченностью населения продовольственными товарами в сельских поселениях и малых городах, где в условиях дефицита торговых площадей киоск является основным местом приобретения продовольственных товаров первой необходимости.

Есть также вероятность увеличения объема потребления табачной продукции, так как потребителям придется закупать данный товар впрок и в гораздо большем количестве, что прямо противоречит заявленным целям проекта акта.

3.6.2. К осложнению ситуации с обеспеченностью населения продовольственными товарами в сельской местности, а также развитию нелегального рынка реализации табачной продукции может привести и проектируемый пунктом 3 статьи 19 проекта акта

запрет на продажу табачных изделий без использования стационарных объектов, в том числе путем развозной торговли: развозная торговля в сельской местности зачастую является единственным способом продаж товаров народного потребления.

Кроме того, в ряде случаев в условиях существенной территориальной удаленности сельских населенных пунктов остается неясным возможность администрирования и осуществления контроля за соблюдением проектируемых требований.

3.6.3. Пунктами 4 и 5 статьи 19 проекта акта вводится запрет на выкладку и демонстрацию табачных изделий в торговом объекте. Информацию о табачных изделиях предлагается доводить до сведения потребителей посредством прейскурантов.

Обращаем внимание на отсутствие определения понятия «прейскурант».

Разработчиком проекта акта не представлен анализ последствий указанного запрещения.

Кроме того, указанная норма противоречит части 1 статьи 10 Федерального закона от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», согласно которой «изготовитель (исполнитель, продавец) обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора». Представляется необходимым обеспечить соблюдение права потребителей на получение информации о представленных на рынке табачных изделиях, поскольку указанные товары не запрещены к производству и реализации на территории Российской Федерации.

Проектируемое запрещение может способствовать развитию скрытых форм и методов распространения рекламы указанных товаров под видом иных товаров, не запрещенных к рекламированию, а также контрафактной продукции.

Обращаем внимание, что предлагаемые меры не предусмотрены ни Рамочной конвенцией, ни Концепцией.

Видится необходимым рассмотреть возможность дифференциации торговых режимов для розничных магазинов разного формата. Так, например, требование о наличии отдельных прилавков, находящихся на расстоянии не менее трех метров от контрольно-кассовой техники, может быть распространено на крупные сетевые магазины, для мелких предприятий розничной торговли можно предусмотреть требование о реализации табачных изделий на основании отдельных «прейскурантов» без выкладки и «демонстрации табачных изделий в торговом объекте».

Кроме того, представляется целесообразным рассмотреть возможность осуществления розничной реализации табачной продукции в специальных пунктах продажи. В таком случае может быть реализована одна из заявленных целей проекта акта – ограничение доступа несовершеннолетних к табачной продукции.

3.6.4. Согласно подпункту «в» пункта 8 статьи 19 проекта акта запрещается розничная реализация табачной продукции на железнодорожных вокзалах, автовокзалах, аэропортах, морских и речных портах.

Таким образом, под проектируемое запрещение подпадают и магазины беспошлинной торговли. Представляется, что запрет на осуществление беспошлинной торговли табачной продукцией избыточен ввиду того, что существуют количественные ограничения по ввозу табачных изделий в какую-либо страну для одного человека. Такое ограничение видится достаточным для покупки определенного количества табачных изделий.

Проектируемое запрещение безналоговой и беспошлинной продажи табачных изделий в международных аэропортах Российской Федерации может привести к перетоку выручки от продажи данной категории товаров в магазины других стран или в пользу продаж на борту самолетов зарубежных авиаперевозчиков.

Обращаем внимание, что ни прогнозного анализа введения указанного запрета, ни достаточного его обоснования разработчиком проекта акта не представлено. Указанное ограничение видится избыточным.

Представляется возможным предусмотреть различные режимы реализации табачной продукции на указанных объектах, носящие ограничительный характер. Так, видится возможным разрешить реализацию табачной продукции на указанных объектах по отдельным прайс-листам без выкладки и демонстрации табачных изделий в торговом объекте при разрешении реализации табачной продукции только блоками. В таком случае вероятность импульсивной покупки существенно снижается.

3.7. Согласно пункту 3 статьи 5 проекта акта осуществление мер по оказанию медицинской помощи населению, направленной на отказ от потребления табака и лечение табачной зависимости, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании.

Участники публичных консультаций - органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обращали внимание на отсутствие ясности в вопросе финансирования указанных мер: из бюджета какого фонда (территориального или федерального) будут финансироваться меры по оказанию такой помощи.

В частности, Министерство здравоохранения Мурманской области высказало предложение о целесообразности дополнения пункта 4 статьи 7 проекта акта положением, конкретизирующим регулирующее воздействие государственных органов субъекта Российской Федерации на частную систему здравоохранения по осуществлению медицинской помощи населению, направленной на отказ от потребления табака и лечение табачной зависимости; статьи 7 и 22 проекта акта - положениями, конкретизирующими пределы компетенции государственных органов субъекта Российской Федерации в части осуществления государственного контроля в области защиты здоровья населения от последствий потребления табака.

Кроме того, Министерство здравоохранения Красноярского края обращает внимание, что дополнение полномочий Российской Федерации в области защиты населения от последствий потребления табака положением о включении мероприятий, направленных на предотвращение воздействия табачного дыма и снижение потребления табака, в федеральные целевые программы охраны и укрепления здоровья населения, а также в государственную программу развития здравоохранения без определения программы государственных гарантий оказания населению медицинской помощи не позволит организовать медицинскую помощь в необходимых объемах.

4. Разработчик проекта акта, вводя существенные ограничения для участников табачного рынка, не представил оценку реальной эффективности проектируемых мер, также как и не предусмотрел в проекте акта переходных периодов для возможности адаптации к ним как самих табачных компаний, так и организаций смежных отраслей экономики, в настоящее время взаимодействующих с табачными компаниями.

Проектируемый запрет на рекламу для табачной продукции без адаптационного периода может привести к закрытию ряда средств массовой информации, размещающих рекламу табачных изделий, значительной перестройке рынков СМИ и рекламы.

Запрещение «использования торгового знака, служащего для индивидуализации табачных изделий, на других видах продукции, не являющихся табачными изделиями», также требует достаточного переходного периода.

5. Накопленный мировой опыт регулирования розничной продажи табачной продукции позволяет сделать вывод о том, что запретительные меры могут привести к всплеску нелегального оборота и свести на нет все меры государства по борьбе с потреблением табака. Ярким примером может служить опыт Литвы, где существенный рост акциза на табачную продукцию спровоцировал волну контрафактной табачной продукции, доля которой достигла 40% рынка.

6. По результатам публичных консультаций может быть предложен ряд альтернативных механизмов для достижения заявленной в Концепции цели по созданию «условий для защиты здоровья россиян от последствий потребления табака путем реализации мер, направленных на снижение его потребления» и обеспечения системного подхода к реализации всего комплекса мер, предусмотренного Рамочной конвенцией.

6.1. В связи с тем, что предлагаемый проектом акта полный запрет на выкладку табачных изделий может не привести к заявленной цели по сокращению количества курильщиков, и в то же время иметь существенные негативные последствия не только для табачного рынка, представляется правильным рассмотреть альтернативные варианты регулирования выкладки.

Например, возможен вариант запрета выкладки табачной продукции во внешних витринах. Информация о реализуемых в торговых объектах табачных изделиях может размещаться в такой витрине в виде перечня табачных изделий с указанием их наименования и цены.

Таким образом, не запрещая полностью выкладку табачной продукции внутри стационарных предприятий розничной торговли или ее реализацию в ларьках и киосках, могут быть существенно ограничены возможности маркетинговых коммуникаций табачных производителей именно с тем контингентом потенциальных покупателей, для которых данная продукция не предназначена либо нежелательна (несовершеннолетние граждане и люди, бросающие курить и избегающие визуальных контактов с табачными изделиями в целях предупреждения «импульсной» покупки).

6.2. Представляется возможным предусмотреть в проекте акта исключение для специализированной розницы по продаже табачных изделий.

Проект акта не предполагает исключений для специализированных магазинов, торгующих преимущественно табачной продукцией.

Вместе с тем, многие специализированные магазины инвестировали значительные

средства в закупку витрин для нишевых видов табачных изделий (сигар и сигарилл). Для лучшего сохранения вкусовых свойств данных видов табачной продукции, эти витрины сделаны из специальных сортов дерева и оборудованы гигрометрами с целью измерения и поддержания определенного уровня влажности.

Требование о запрете открытой выкладки сделает невозможной дальнейшую эксплуатацию данного оборудования и потребует дорогостоящей реорганизации торгового зала, а также ликвидирует основное конкурентное преимущество специализированных магазинов. В то же время данные магазины, как правило, не имеют внешних витрин и ориентируются исключительно на совершеннолетних потребителей табачных изделий, что исключает возможность случайного привлечения новых покупателей посредством так называемых «спонтанных покупок».

Таким образом, представляется, что ограничение на выкладку для специализированных магазинов является мерой избыточного регулирования, которая влечет существенные издержки и может привести к полному уничтожению наиболее цивилизованного формата торговли, который никогда не был ориентирован на случайных или несовершеннолетних потребителей.

6.3. Видится чрезмерным запрет на ведение вендинговой торговли: продажа сигарет через автоматы при наличии специальной карточки, которой могут воспользоваться только совершеннолетние граждане, как это организовано в Германии, может оказаться эффективной мерой с точки зрения ограничения реализации табачных изделий.

7. По результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта выявлены положения, вводящие избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующие их введению, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В целях выявления возможных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, которые могут возникнуть в связи с принятием проекта акта, Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Проект акта направлялся в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», Российский союз промышленников и предпринимателей, другие субъекты предпринимательской и иной деятельности, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также размещен на официальном сайте Минэкономразвития России в сети Интернет.

Справка о результатах публичных консультаций прилагается.

Приложение: на 34 л. в 1 экз.

**Справка о результатах публичных консультаций,
проведенных в рамках подготовки заключения об оценке регулирующего
воздействия на проект федерального закона
«О защите населения от последствий потребления табака»**

В рамках оценки регулирующего воздействия на проект федерального закона «О защите населения от последствий потребления табака» (далее – проект акта) в период с 30 марта по 12 апреля 2012 г. были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Проект акта направлялся в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», Российский союз промышленников и предпринимателей, иным субъектам, а также размещен на официальном сайте Минэкономразвития России в сети Интернет.

В рамках публичных консультаций было получено более 70 предложений и замечаний от субъектов предпринимательской деятельности (в том числе было представлено 28 мнений индивидуальных предпринимателей), представителей науки, культуры.

Участники публичных консультаций, признавая необходимость решения проблемы роста потребления табака, а также пассивного курения, обращали внимание на следующие проблемы, связанные с представленной редакцией проекта акта.

1) Существует риск спровоцировать рост потребления некачественной, контрафактной, контрабандной и иной нелегальной продукции, замещая такой продукцией потребление легально произведенных и качественных табачных изделий, а также риск ухудшения инвестиционного климата в стране, нарушений антимонопольного и экономического законодательства и формирования неконкурентной среды в ряде отраслей (мнение представили: Торгово-промышленная палата Краснодарского края, Исследовательский центр проблем предпринимательства, конкуренции и конкурентоспособности Российской экономики Московского финансово-промышленного университета «Синергия», Общественная организация «Уральский сигарный клуб», Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП, НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Социально-консервативный клуб «Гражданская платформа», Ассоциация по

защите прав инвесторов, Национальная Торговая Ассоциация, Всероссийское движение «За честный рынок», Российский сигарный союз, ООО «Табачный капитан», Л.Е.Плетнев).

2) Предлагаемые меры не препятствуют потреблению табачных изделий, так как не формируют негативные и не создают экономические стимулы для отказа от потребления табака, закладывают основы для олигополизации рынка производства и реализации табачных изделий и для формирования криминализованного нелегального сектора их розничного оборота (мнение представили: Ассоциация по защите прав инвесторов, Представители малого и среднего бизнеса г. Новосибирск).

3) Законопроектом не предусмотрена взаимосвязанная система мер стимулирования снижения потребления табака со стороны потребителей (например, финансирование антитабачного воспитания и просвещения и др. за счет доходов от акцизов на табачные изделия) (мнение Ассоциации по защите прав инвесторов).

4) Опыт зарубежных стран показал неэффективность мер по ограничению мелкорозничной торговли (мнение Ассоциации по защите прав инвесторов).

5) Проект акта вводит ряд ограничений прав и свобод граждан и юридических лиц, которые можно оценивать как чрезмерные (мнение представили Московская международная бизнес ассоциация, Российский сигарный союз, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

6) Законопроект содержит неточные формулировки и термины, не определенные действующим законодательством Российской Федерацией (мнение представили: Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, Московская международная бизнес ассоциация, Ассоциация Коммуникационных Агентств России, НП Союз участников потребительского рынка (СУПР), Некоммерческое партнерство «Федерация рестораторов и отельеров», Краснодарское представительство Российской Ассоциации по связям с общественностью, Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной промышленности, Ассоциация рекламодателей, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

7) Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга предлагает статью 4 главы 1 проекта дополнить следующими понятиями: «незаконная торговля табачными изделиями», «территория, на которой осуществляется реализация табачных изделий», «территория, предназначенная

для оказания услуг в системе образования», «искусственные и естественные преграды до ближайшей точки, граничащей с территорией, предназначенной для оказания услуг в системе образования», «оказание услуг в системе образования», «транспортные средства городского и пригородного сообщения».

8) Законопроект не гармонизирован с российским законодательством, противоречит либо содержательно конфликтует с положениями других нормативно-правовых актов (Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе», Федеральный закон от 11.08.1995 №135 «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и др. (мнение представили: Российский союз Промышленников и Предпринимателей (РСПП), Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты РФ, НП Союз участников потребительского рынка (СУПР), Санкт-Петербургская Ассоциация малого бизнеса в сфере потребительского рынка, Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной промышленности, Московская международная бизнес ассоциация, НП «Объединение корпоративных юристов», НП «Объединение корпоративных юристов», Краснодарское представительство Российской Ассоциации по связям с общественностью, Ассоциация рекламодателей, Национальная Торговая Ассоциация, Торгово-промышленная палата Краснодарского края, Государственная Третьяковская галерея, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ» (ИЗиСП), Лопаткина И.Ю., ИП Савенкова Д.В.)

9) Норма, содержащаяся в статье 8, является коррупциогенной, поскольку предоставляет органам субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления широкие дискреционные полномочия по регулированию продажи табачных изделий; противоречие статье 55 Конституции (ограничения прав и свобод граждан могут быть введены только федеральным законам) (мнение представили: Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, РСПП, Союз участников потребительского рынка (СУПР), Московская международная бизнес ассоциация, Социально-консервативный клуб «Гражданская платформа», Некоммерческое партнерство «Федерация рестораторов и отельеров», Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

10) Норма о том, что табачная продукция должна реализовываться с отдельных прилавков, угрожает существующей в России структуре мелкорозничной торговли, а также создает предпосылки для развития недобросовестной конкуренции; преискурант как единственный способ доведения информации о товаре ограничивает конкуренцию между производителями продукции и создает дискриминационные условия доступа на рынок (мнения представили: Московская международная бизнес ассоциация, Социально-консервативный клуб «Гражданская платформа», Ассоциация Коммуникационных Агентств России, НП «Объединение корпоративных юристов», Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной промышленности, Ассоциация рекламодателей, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

11) Создаются предпосылки для развития незаконной торговли и условий для криминализации табачного (мнения представили: Московская международная бизнес ассоциация, Ассоциация Европейского бизнеса, НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Липецкая Торгово-промышленная палата)

12) Положение пункта 3 статьи 19 проекта акта будет способствовать развитию теневого производства табачных изделий в сельской местности (Национальный институт технического регулирования)

13) Норма статьи 14 противоречит части 3 статьи 7 Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании», согласно которой содержащиеся в технических регламентах обязательные требования к продукции, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения имеют прямое действие на всей территории РФ и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент (мнение представили: Национальный институт технического регулирования, Союз участников потребительского рынка (СУПР), Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, ГНУ ВНИИТТИ Россельхозакадемии, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной

промышленности, Российский сигарный союз, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

14) Необоснованность меры, содержащейся в пункте 7 статьи 19 о запрете продажи розничной продажи сигарет с содержанием менее 20 штук. Предлагается исключить данное положение (мнение Национального института технического регулирования).

15) Пункты 5,6,7 статьи 19 проекта акта не соответствуют конституционным принципам пропорциональности или соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям; запрет на демонстрацию табачных изделий лишает производителя права на использование принадлежащих ему средств индивидуализации (товарные знаки и фирменные наименования – ст.1474 ГК РФ) (Социально-консервативный клуб «Гражданская платформа», Исследовательский центр проблем предпринимательства, конкуренции и конкурентоспособности Российской экономики Московского финансово-промышленного университета «Синергия», Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП, Л.Е.Плетнев).

16) Для достижения заявленных целей целесообразна регламентация специализированной розничной продажи, а также возможность видеофиксации розничной продажи табачной продукции (мнение высказали: ООО «Табачный капитан», Социально-консервативный клуб «Гражданская платформа»).

17) При разработке предложений о совершенствовании законодательства в связи с принятием законопроекта в качестве альтернативных мер, по отношению к ограничению свободы предпринимательской деятельности, предлагается рассмотреть возможность усиления мер административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота табачной продукции, ввести дисквалификацию и запрет на осуществление профессиональной деятельности персонально для продавцов, нарушивших установленные запреты и ограничения при розничной продаже табачной продукции, и предпринимателей. (Социально-консервативный клуб «Гражданская платформа»).

18) В законопроекте не учтены положения раздела «Поэтапный запрет рекламы, спонсорства и стимулирования продажи табачных изделий» Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010-2015 годы (Распоряжение Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. №1563) (мнение высказали:

Ассоциация Коммуникационных Агентств России, Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации).

19) Статья 16 законопроекта выходит за рамки предмета регулирования. Целесообразно введение дополнительных запретов и ограничений на отдельные способы распространения рекламы табачных изделий путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О рекламе» (мнение высказали: Ассоциация Коммуникационных Агентств России, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

20) Нормами проекта акта нарушаются права потребителей на получение информации о представленных на рынке табачных изделий путем запрета рекламы (мнение высказали: Ассоциация Коммуникационных Агентств России, Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, Исследовательский центр проблем предпринимательства, конкуренции и конкурентоспособности Российской экономики Московского финансово-промышленного университета «Синергия», Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

21) Согласованные действия Правительства Москвы и ГУП «Московский метрополитен» по установлению противоречащих федеральному законодательству запретов в отношении рекламы отдельных видов товаров в метро в аукционной документации при проведении торгов на право распространения рекламы в Московском метрополитене, нарушают положения статей 3,21,23 Федерального закона «О рекламе» и статей 10,15,16 Федерального закона «О защите конкуренции» (мнение Ассоциации Коммуникационных Агентств России).

22) Законопроект нанесет удар по малому бизнесу (в связи с ограничением минимальных торговых площадей) (мнение представили: 28 индивидуальных предпринимателя, Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, РСПП, Санкт-Петербургская Ассоциация малого бизнеса в сфере потребительского рынка, Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной промышленности, Некоммерческое партнерство «Содействие Предпринимателям-Арендаторам», Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, Некоммерческое партнерство «Содружество производителей фирменных

торговых марок «Русбренд», Всероссийское движение «За честный рынок», НП Союз участников потребительского рынка (СУПР), НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Ассоциация рекламодателей, Автономная некоммерческая организация высшего профессионального образования «Новый Сибирский институт», Удмуртская республиканская общественной организации «Защита и развитие интересов малого и среднего предпринимательства», Национальная Торговая Ассоциация, Липецкая Торгово-промышленная палата, Торгово-промышленная палата Краснодарского края, Краснодарское представительство Российской Ассоциации по связям с общественностью, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», Российский сигарный союз, Представители малого и среднего бизнеса г. Новосибирска, Межрегиональный союз предпринимателей «Лига свободы», Ленинградская областная торгово-промышленная палата, Исследовательский центр проблем предпринимательства, конкуренции и конкурентоспособности Российской экономики Московского финансово-промышленного университета «Синергия», ОАО «Газпром Нефть», Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП, ООО «Табачный капитан», ООО «Дешевый», ООО «Терминал плюс», Ресторан «Сухо румз», а также 28 индивидуальных предпринимателя, направившие свои замечания в Минэкономразвития России).

23) Сотни тысяч человек по всей России могут лишиться работы вследствие ликвидации нестационарной торговли и снижения оборотов небольших магазинов стационарной торговли (НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Директор ООО «Молоко и Мед» П.М.Куксов, Представители малого и среднего бизнеса г. Новосибирск, Л.Е.Плетнев, Ленинградская областная торгово-промышленная палата, Исследовательский центр проблем предпринимательства, конкуренции и конкурентоспособности Российской экономики Московского финансово-промышленного университета «Синергия», Общественная организация «Уральский сигарный клуб», Федерация малого и среднего бизнеса г. Калининград, физические лица: Чернов А.А. г.Курск, Кудренко Е.Ю., Шумихина О.Г.)

24) Чрезмерно широкие ограничения на курение в общественных местах и фактический запрет на оборудование изолированных закрытых помещений для курения (соблюдение будет неконтролируемым, что создаст почву для коррупции в

правоохранительных органах); повсеместный запрет курения в общественных местах приведет к отказу людей от посещения данных мест, что, в свою очередь, приведет к серьезным экономическим потерям в отрасли (мнение представили: Московская международная бизнес ассоциация, ООО «Молоко и Мед», Общественная организация «Уральский сигарный клуб»).

25) Зачастую мелкорозничные торговые предприятия являются единственным каналом сбыта для небольших отечественных производителей, в силу того, что они не в состоянии выполнить требования по ассортиментному перечню, либо географическому охвату, предъявляемые крупными торговыми сетями (мнение представили: Всероссийское движение «За честный рынок», НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Представители малого и среднего бизнеса г. Новосибирск)

26) Введение запрета продаж в объектах менее 50 кв.м. может увеличить потребление: люди будут закупать оптом в больших торговых центрах (мнение представили: НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Представители малого и среднего бизнеса г. Новосибирск, Л.Е.Плетнев).

27) Введение запрета на курение в общественных местах нарушает права граждан (мнение представили: РСПП, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП, НП «Объединение корпоративных юристов», Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной промышленности, Российский сигарный союз, Л.Е.Плетнев). Падение выручки предприятий общепита, поскольку курильщики резко сократят время пребывания в ресторанах и кафе).

28) Проектом акта не учитываются суровые климатические условия на большей части территории Российской Федерации, исторические особенности развития, общая неразвитость инфраструктуры общественного питания (по сравнению со странами ЕС) (мнение представили: РСПП, НП Союз участников потребительского рынка (СУПР), Санкт-Петербургская Ассоциация малого бизнеса в сфере потребительского рынка, Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, Национальная Торговая Ассоциация, Некоммерческое партнерство «Федерация рестораторов и отельеров»).

29) Запретительная парадигма может спровоцировать социальное недовольство населения (мнение представили: Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Общероссийский союз общественных объединений «Союз потребителей Российской Федерации» (СПРФ), Представители малого и среднего бизнеса г. Новосибирск, Федерация малого и среднего бизнеса г. Калининград, ресторан «Сухо румз» Е.Р.Егоров, Кудренко Е.Ю.).

30) Нецелесообразность введения мер, содержащихся в пунктах 6,7 статьи 6 и в статье 21, поскольку объем контрафактной продукции на рынке табачных изделий составляет не более 1%, норма о введении ЕГАИС для табачной промышленности должна быть исключена из проекта акта (мнение представили: РСПП, Национальный институт технического регулирования, Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной промышленности, Краснодарское представительство Российской Ассоциации по связям с общественностью, Российский сигарный союз, Ленинградская областная торгово-промышленная палата, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

31) Полный запрет рекламы табачной продукции не соответствует Конституции Российской Федерации (мнения представили: Комиссия по экономическому развитию и предпринимательству Общественной палаты Российской Федерации, РСПП, Некоммерческое партнерство «Содружество производителей фирменных торговых марок «Русбренд», Ассоциация рекламодателей, клуб «Вагонка», Российский сигарный союз, Общественная организация «Уральский сигарный клуб», Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

32) Запрет на выкладку и демонстрацию табачных изделий в торговом объекте и возможность их приобретения только по прејскуранту наносит непропорциональный ущерб осуществлению прав и законных интересов совершеннолетних потребителей табачной продукции получить необходимую им информацию о ее наличии в торговой точке, ее потребительских свойствах и ценах на продукт различных производителей и

торговых марок; запрет на демонстрацию продукции в местах продажи нарушает принципы свободной конкуренции и способствует монополизации рынка (мнение представили: Ассоциация Европейского бизнеса, НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Автономная некоммерческая организация высшего профессионального образования «Новый Сибирский институт», Торгово-промышленная палата Краснодарского края, Российский сигарный союз, Ленинградская областная торгово-промышленная палата, Общественная организация «Уральский сигарный клуб», Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП, Л.Е.Плетнев).

33) Исключение представителей отдельной отрасли, а также организаций любой формы собственности, в т.ч. НКО и общественных объединений, «связанных с табачными компаниями», из участия в обсуждении и разработке любых мер является дискриминационным, что в свою очередь противоречит ст.19 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует равенство прав лиц, независимо от каких-либо обстоятельств (мнения представили: ГНУ ВНИИТТИ Россельхозакадемии, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП).

34) Разработчиком в законопроекте не определены факторы, обуславливающие необходимость реализации предложенных мер (мнение представили: Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной промышленности).

35) Запрет на осуществление беспошлинной торговли табачной продукцией негативно отразится на различных субъектах предпринимательской деятельности, осуществляющих свою деятельность в рамках индустрии беспошлинной торговли на территории Российской Федерации, а также в рамках смежных индустрий (мнение представили: РСПП, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», Национальная Торговая Ассоциация, Исследовательский центр проблем предпринимательства, конкуренции и конкурентоспособности Российской экономики Московского финансово-промышленного университета «Синергия», Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной промышленности).

36) Распространение запрета рекламы табачных изделий на магазины беспошлинной торговли избыточно ввиду того, что существуют количественные ограничения по ввозу табачных изделий в какую-либо страну для одного человека; это будет являться достаточным ограничением для покупки определенного количества табачных изделий (мнение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»).

37) Запрет безналоговой и беспошлинной продажи табачных изделий в международных аэропортах РФ приведет к перетоку выручки от продажи данной категории товаров в магазины других стран или в пользу продаж на борту самолетов зарубежных авиаперевозчиков, тем самым нанося вред российской экономике и создавая выгоды для иностранных государств (мнение РСПП).

38) Потенциально введение нового регулирования может привести к нарушениям антимонопольного законодательства в части установления доминирующего положения торговых сетей в ряде субъектов Российской Федерации (мнение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»).

39) В результате запрета розничной продажи табачных изделий путем развозной торговли будут ущемлены права граждан, проживающих в отдаленных и (или) малонаселенных пунктах, на приобретение товаров повседневного спроса по месту своего проживания, поскольку в ряде населенных пунктов в России розничная торговля осуществляется преимущественно в форме развозной торговли (мнение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»).

40) Пунктом 8 статьи 19 предлагается установить запрет розничной продажи табачных изделий на расстоянии не менее 100 метров от ближайшей точки, граничащей с территорией, предназначенной для оказания услуг в системе образования (Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России» утверждает, что это маловероятно, а в некоторых случаях невозможно, этого же мнения придерживаются ООО «Дешевый», ИП Едигорьян Т.В. г. Курск)

41) Норма, содержащаяся в пункте 2 части 1 статьи 16 законопроекта, не ясна и требует дополнительного разъяснения (мнение Ассоциации производителей табачной продукции «Табакпром», Совета по вопросам развития табачной промышленности).

42) Опасение распространения запретов, предусмотренных законопроектом, в частности, запрета на «спонсорство табачными компаниями», на неограниченно широкий

круг лиц (мнение Ассоциации производителей табачной продукции «Табакпром», Совета по вопросам развития табачной промышленности).

43) Отстранение табачной отрасли от участия в разработке и осуществлении политики по борьбе против табака (ч.5 ст.15 проекта акта) исключит возможность излагать разные точки зрения и новые взгляды на проблему. Участвовать должны все заинтересованные стороны (мнение Ассоциации производителей табачной продукции «Табакпром», Совета по вопросам развития табачной промышленности).

44) Запрет демонстрации табачных изделий в местах розничной продажи, продажа табачных изделий по прејскуранту и на расстоянии не менее 3 метров от кассы не представляется обоснованным (мнение представили: РСПП, Некоммерческое партнерство «Содействие Предпринимателям-Арендаторам», Всероссийское движение «За честный рынок», НП Союз участников потребительского рынка (СУПР), Автономная некоммерческая организация высшего профессионального образования «Новый Сибирский институт», Национальная Торговая Ассоциация, Липецкая Торгово-промышленная палата, РСПП/КАПК, Краснодарское представительство Российской Ассоциации по связям с общественностью, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП, Л.Е.Плетнев).

45) С оборудованием отдельного прилавка для продажи сигарет и с оборудованием курящей зоны связаны большие издержки (Некоммерческое партнерство «Содействие Предпринимателям-Арендаторам», Санкт-Петербургская Ассоциация малого бизнеса в сфере потребительского рынка, такого же мнения придерживается Всероссийское движение «За честный рынок», Некоммерческое партнерство «Федерация рестораторов и отельеров», НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Ленинградская областная торгово-промышленная палата, ОАО «Газпром Нефть»)

46) Запрет на благотворительную и спонсорскую деятельность табачных компаний носит дискриминационный характер и может существенно отразиться на деятельности некоммерческого сектора (мнение представили: РСПП, Благотворительный фонд «Дорога вместе», Липецкая Торгово-промышленная палата, Краснодарское представительство Российской Ассоциации по связям с общественностью, Некоммерческое партнерство грантодающих организаций «Форум Доноров», Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром», Совет по вопросам развития табачной

промышленности, Ассоциация рекламодателей, Государственная Третьяковская галерея, Исследовательский центр проблем предпринимательства, конкуренции и конкурентоспособности Российской экономики Московского финансово-промышленного университета «Синергия», Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение ИЗиСП, Л.Е.Плетнев).

47) Запрет производства и продажи некурительных табачных изделий представляется необоснованным: с потреблением некурительного табака сопряжено меньше рисков заболеваний и смертности по сравнению с курением (в том числе благодаря отсутствию воздействия табачного дыма) (мнение РСПП).

48) Осуществление мер по оказанию медицинской помощи населению, направленной на отказ от потребления табака и лечение табачной зависимости является расходным обязательством субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании (не совсем понятно, из бюджета какого фонда (территориального или федерального) будут финансироваться меры по оказанию такой помощи) (мнение Ассоциации производителей табачной продукции «Табакпром», Совета по вопросам развития табачной промышленности).

49) Пункт 4 статьи 7 проекта закона необходимо дополнить положением, конкретизирующим регулирующее воздействие государственных органов субъекта Российской Федерации на частную систему здравоохранения по осуществлению медицинской помощи населению, направленной на отказ от потребления табака и лечение табачной зависимости (Министерство здравоохранения Мурманской области).

50) Статьи 7 и 22 проекта закона дополнить положениями, конкретизирующими пределы компетенции государственных органов субъекта Российской Федерации в части осуществления государственного контроля в области защиты здоровья населения от последствий потребления табака (Министерство здравоохранения Мурманской области).

51) Предлагается включение вопросов в области защиты здоровья населения в федеральные целевые программы охраны и укрепления здоровья и в государственную программу развития здравоохранения. Однако, не ведется речи о программе государственных гарантий оказания населению медицинской помощи, что не позволит организовать медицинскую помощь в необходимых объемах (Министерство Здравоохранения Красноярского края).

52) Запрет вендинговой торговли слишком категоричен: продажа сигарет через автоматы при наличии именной карточки (как в Германии) эффективнее, чем обычная продажа с точки зрения контроля за реализацией табачной продукции (мнение Санкт-Петербургской Ассоциации малого бизнеса в сфере потребительского рынка).

53) Ответственность за курение в общественных местах ложится на предприятие, законодатель не предусматривает ни рычагов воздействия на потребителя, ни ответственности потребителя при нарушении установленных запретов. Такие условия создают возможность для неограниченного сбора «административной ренты» (мнение НП «Федерация рестораторов и отельеров»).

54) Временной интервал в 3 года в соответствии с п.п. 2 п. 2 ст. 12 («вступает по истечении 3-х лет с момента принятия») предусматривает возможность организации курения «в специально выделенных изолированных помещениях, оборудованных системами вентиляции», при этом законопроектом не предусматривается период, за который предприятия питания и гостиничного бизнеса, в случае принятия ими решения о сохранении возможности для своих гостей курить в отведенных местах, должны оборудовать такие изолированные помещения (мнение Некоммерческое партнерство «Федерация рестораторов и отельеров»).

55) Запрет на установление скидок не только противоречит гражданско-правовому принципу свободы договора, но и идет вразрез с принципами рыночной экономики (мнение Ассоциации рекламодателей).

56) Декларируемые запреты нужны только по отношению к несовершеннолетним курильщикам (мнение представили: НП «Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции», Общероссийский союз общественных объединений «Союз потребителей РФ» (СПРФ)).

57) В проекте выявлены факторы, содержащие, согласно пункту 4 методики проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 86, трудновыполнимые и обременительные требования к организациям и индивидуальным предпринимателям (мнение Торгово-промышленной палаты Краснодарского края).

58) Проект акта вводит жесткое регулирование законодателем вопросов информирования и просвещения населения, что уменьшает как права, так и обязанности субъектов Российской Федерации (Министерство Здравоохранения Красноярского края).

59) Законопроектом предлагается отсрочка введения запретов на употребление табака, что противоречит требованиям Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе с табаком, согласно которой запреты должны быть введены в течение пяти лет со дня ее ратификации (мнение Министерства Здравоохранения Красноярского края).

60) Министерство экономики Свердловской области, Министерство здравоохранения Хабаровского края, Правительство Курганской области, Министерство экономики Республики Татарстан, Правительство Курганской области, Департамент экономики, поддержки предпринимательства, развития конкуренции, инвестиций и контроля подготовки к саммиту АТЭС Приморского края; Департамент развития предпринимательства, торговли и сферы услуг Владимирской области, Министерство экономического развития и торговли Республики Марий Эл, Департамент охраны здоровья населения Кемеровской области, Министерство Здравоохранения Рязанской области, Министерство здравоохранения и социального развития Чувашской Республики, Министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области (Минпромторг НСО), Министерство здравоохранения и социального развития Пензенской области: замечаний нет.

10 мая 2012 г. в Минэкономразвития России поступил отзыв на проект акта от Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»:

«Табакокурение признано в мире доказанным негативным фактором, который приводит к существенному ухудшению здоровья и значительному росту смертности. Поэтому задачей государства является защита здоровья населения от последствий потребления табака. Болезни, вызываемые курением, увеличивают нагрузку на здравоохранение и социальную сферу, что приводит к росту налоговой нагрузки на бизнес и снижению его конкурентоспособности.

Законопроект отвечает стратегическим интересам бизнеса и предпринимателей, которые разделяют ценности цивилизованного общества и общее стремление нации к экономическому процветанию, здоровью и стабильности.

Данный Законопроект соответствует целям политики новой индустриализации, предложенной «Деловой Россией» и поддержанной руководством страны. Для обеспечения высокотехнологичной и высокопроизводительной индустриализации необходим высокий уровень человеческого потенциала, в том числе – существенное улучшение состояния здоровья населения.

На сегодняшний день можно с уверенностью говорить, что курение является одним из основных источников демографического кризиса в Российской Федерации. Экономические потери от курения, прежде всего, складываются из более низкой производительности труда курильщиков и последствий заболеваемости людей старших трудоспособных возрастов и смертности, а также от пожаров, вызванных курением.

По расчетам Государственного научно-исследовательского центра профилактической медицины Минздравсоцразвития России экономические потери (упущенная выгода) России от преждевременной смертности от болезней системы кровообращения составляют 3,3% ВВП, а от всех смертей – 6,3% ВВП.

По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения 2006 г., курящие работники болеют чаще, чем некурящие, особенно по достижению возраста 35 лет. В сумме совокупные косвенные потери от курения из-за более низкой производительности труда и из-за дополнительных потерь от нетрудоспособности курильщиков составляют 207,5 млрд. рублей, что соответствует 0,77% ВВП или 22% расходов консолидированного бюджета на здравоохранение.

Исследования, проведенные в Томской области показали, что мужчины-курильщики теряют из-за курения 14,8% своей заработной платы. В России степень негативного влияния курения на заработную плату выше, чем в Германии или США, где курящие работники теряют от 4% до 8% зарплаты. В сумме экономические потери курильщиков в Томской области составили до 2% регионального ВВП.

По данным финансовой корпорации «Уралсиб» каждый курильщик за год тратит на перекуры приблизительно 16 дней, на такую корпорацию, как Уралсиб, со штатным количеством сотрудников в 15000 получается 75000 трудодней в год, что в свою очередь эквивалентно оплате труда 260 человек в течение года. Финансовые потери на одного курящего составляют 26700 руб. в год, или 116 859 375 руб. в год на всю корпорацию. В результате целенаправленной политики руководства ФК «Уралсиб» на поощрение сотрудников, бросивших курить, за три года компании удалось снизить число курящих на 5%, что привело к экономии средств в размере 20 645 156 руб. только за счет устранения так называемых перекуров. При этом затраты на проведение кампании по отказу от курения составили всего лишь 26 руб. в год на одного сотрудника, что свою очередь в 330 раз меньше чем оказание медицинской помощи сотрудникам в рамках ДМС. Настоящий пример достаточно наглядно доказывает выгоду для бизнеса от сокращения уровня

табакокурения, что подтверждается и международными данными. В ходе исследования, в котором приняли участие более 14000 работников в Швеции, было установлено, что курильщики ежегодно пропускали по болезни на 7,7-10,7 дней больше, чем некурящие сотрудники.

Опрос, проведенный на 200 предприятиях и организациях Шотландии, в которых трудятся 50 или более человек, показал, что невыход курильщиков на работу обходится предприятиям в 40 млн фунтов стерлингов.

Значительный экономический ущерб наносят экономике и бизнесу России пожары, первопричиной которых является курение. В частности, по информации Прокуратуры Республики Бурятия 3 апреля 2012 г. суд Иволгинского р-на приговорил жителя Александра Малькова возмещению ущерба в размере 581,7 млн рублей вследствие лесного пожара, вызванного брошенной сигаретой, чего в ходе которого выгорело 1945 гектаров леса. Этот случай показывает масштабы экономических потерь России, обусловленные пожарами вследствие табакокурения.

Таким образом, законодательные меры, направленные на сокращение табакокурения среди населения Российской Федерации, являются приоритетными для Деловой России.

1. Общий анализ законопроекта:

Проект федерального закона «О защите здоровья населения от последствий потребления табака» разработан в соответствии с Планом мероприятий по реализации Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010-2015 годы (далее – Концепция), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. №1563-р, а также в соответствии со статьей 5 (Общие обязательства) Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (далее – РКБТ).

Законопроект отличается системным подходом, содержит в себе комплекс мер, реализация которых направлена на создание условий для защиты здоровья россиян от последствий потребления табака и воздействия табачного дыма, что является целью РКБТ и Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010-2015 годы.

Законопроектом реализуются положения статей 41 и 42 Конституции РФ о правах человека и гражданина на охрану своего здоровья и правах человека и гражданина на

благоприятную окружающую среду, определяются принципы правового регулирования в области защиты здоровья населения от последствий потребления табака, права и обязанности граждан и юридических лиц в области защиты здоровья населения от последствий потребления табака.

Меры, предусмотренные законопроектом, на наш взгляд, эффективны и основаны на передовом зарубежном опыте в области борьбы против табака. Особенно стоит выделить норму, предлагающую введение 100% запрета на курение в общественных закрытых помещениях, запрет на все формы стимулирования продажи табака и спонсорства табачными компаниями, повышение требований к производству и торговле табачными изделиями, учету и отслеживанию табачной продукции.

В рамках прозрачности государственной политики для инвесторов, поддержки партнерских и открытых отношений государства и бизнеса, целесообразно отразить в тексте законопроекта указание о направленности государственной политики в сфере табачной индустрии, на основании которого бизнес и инвесторы имели бы возможность заблаговременно принять необходимые решения о корректировке своей рыночной и инвестиционной стратегии.

Для этого предлагаем дополнить часть 1 статьи 5 данного законопроекта пунктом 1 в следующей редакции: «1) проведения государственной политики по последовательному сокращению производства и оборота табачной продукции на территории Российской Федерации;», и далее по тексту с соответствующей перенумерацией пунктов части 1 статьи 5.

Коррупционные положения в законопроекте не выявлены.

2. Запрет курения в закрытых общественных помещениях

Статья 12 законопроекта вводит запрет курения в закрытых общественных помещениях.

Запрет на курение на рабочих и в общественных местах, безусловно, положительно сказывается на здоровье персонала. Международные и российские данные показывают, что курение на рабочих и в общественных местах приводит к снижению производительности труда курящих работников и снижает расходы на очистку и техническое обслуживание помещений, а также стоимость страхования.

Ряд российских предприятий уже много лет работают в бездымной среде, обеспеченной запретом курения и профилактическими программами. Так, в корпорации Уралсиб эффект от реализации программы по запрету курения на рабочих местах и помощи по отказу от курения составил более 20,5 миллионов рублей за 4 года, и 800 работников (5%) бросили курить.

По расчетам американского Общества актуариев, стоимость лечения некурящих людей, заболевших в результате воздействия вторичного табачного дыма, составляет почти 5 млрд. долларов США в год. По оценкам, в США экономия расходов на очистку и техническое обслуживание помещений, в которых курение запрещено, составляет 728 долл. США на каждые 1000 квадратных футов (примерно 93 квадратных метра) в год.

Кроме того, принятие нормативных актов, ограничивающих курение, снижает риск возникновения пожаров и несчастных случаев, что в свою очередь уменьшает расходы на страхование. В США свободные от дыма предприятия и учреждения могут застраховать имущество от пожаров по более низким тарифам, при этом скидки могут достигать до 25-30%.

В Великобритании лечение вызываемых табачным дымом заболеваний у детей обходится в следующие суммы: по меньшей мере 9,7 млн фунтов стерлингов ежегодно уходит на оказание первичной медицинской помощи и лечение астмы, 13,6 млн фунтов стерлингов – на госпитализацию, и 4 млн фунтов стерлингов – на препараты для лечения астмы у детей в возрасте до 16 лет.

В Швейцарии результатом курения в общественных местах являются 32 тыс. потенциально предотвратимых дней госпитализации, потеря 3 тыс. лет жизни людей и 330 млн швейцарских франков на лечение вызываемых табачным дымом заболеваний.

В Гонконге экономический вред, наносимый пассивным курением (прямые расходы на медицинское обслуживание, долгосрочный уход и снижение производительности труда), оценивается примерно в 156 млн долларов США.

Принятие в штате Нью-Йорк закона о защите от пассивного курения привело к тому, что в 2004 г. число инфарктами миокарда сократилось на 3813 случаев, что позволило сэкономить 56 млн долларов США.

3. Запрет курения в предприятиях общественного питания вводится п. 5 ч. 1. ст. 12 законопроекта. Анализ международных данных показал, что везде, где вводится такой

запрет, работники баров и ресторанов реже болеют респираторными заболеваниями и пропускают работу по болезни, отмечают общее улучшение самочувствия. Данная мера свидетельствует о заинтересованности работодателей и государства в создании безопасных условий труда для сотрудников и здоровой среды для посетителей.

Мировая практика также показывает, что запрет курения в закрытых помещениях мест общественного питания не вредит ресторанному бизнесу.

Международное агентство ВОЗ по изучению рака проанализировало 165 исследований, опубликованных до 31 января 2008 г., и заключило, что «меры по ограничению курения не оказывают негативного воздействия на деятельность ресторанов, баров и заведений, обслуживающих туристов, при этом зачастую обнаруживается незначительный положительный экономический эффект».

В Норвегии через 16 месяцев после введения полного запрета на курение во всех заведениях индустрии гостеприимства объем НДС, уплаченного ресторанами, пабами и барами, увеличился на 5%, а объем продаж ресторанов – на 6%.

В Колумбии Национальная ассоциация владельцев баров и барменов (ASOBARES) активно выступает в поддержку запрета на курение в ресторанах и барах и подчеркивает, что члены ассоциации не отметили какого-либо снижения продаж, они тратят меньше денег на устранение ущерба, причиненного помещениям сигаретным дымом, их сотрудники реже берут отпуска по болезни, а также что исполнение требований закона проходит успешно.

Аргентинское исследование последствий принятия «бездымных законов» в г. Буэнос-Айресе и четырех провинциях показало, что эти законы не привели к снижению объемов продаж в барах и ресторанах. Наоборот, в Буэнос-Айресе объемы продаж в барах и ресторанах увеличились на 7-10%.

В течение первого года после принятия в 2008 году в г. Мехико закона о запрете курения в общественных местах не отмечалось какого-либо существенного негативного воздействия на уровни доходов, заработной платы и занятости в ресторанах, ночных клубах, барах и тавернах. Напротив, показатели заработной платы и занятости в незначительной степени улучшились во всех заведениях индустрии гостеприимства, а в ресторанах произошло даже некоторое увеличение доходов.

Несмотря на опасения, что введенный в 2004 году в Новой Зеландии запрет на курение в общественных местах приведет к сокращению туризма, в 2005 году число зарубежных туристов возросло на 1,5%, а сумма расходуемых ими средств – на 3,3%.

В США исследования последствий законодательных мер по ограничению курения в различных штатах не выявили негативного воздействия этих мер на индустрию гостеприимства.

Калифорния стала первым американским штатом, запретившим курение в ресторанах (1995 г.) и барах (1998 г.). Закон 1995 г., запретивший курение в ресторанах, привел к увеличению доходов ресторанов, а после введения запрета на курение в барах в 1998 г. их выручка также выросла.

В отчете Мэрии города г. Нью-Йорка, обнародованном в марте 2004 г., отмечается, что через год после введения в действие городского закона по защите от пассивного курения «данные четко указывают на то, что доходность ресторанов и баров повысилась, занятость выросла, практически все заведения выполняют требования закона, а количество новых лицензий на торговлю алкогольными напитками увеличилось, что является признаками того, что бары и рестораны Нью-Йорка преуспевают».

В штате Миннесота после введения в действие ограничения на курение не были отмечены никакие существенные изменения уровня занятости в ресторанах и барах, располагавшихся как в сельской местности, так и в городских районах.

Через два года после принятия «бездымного» закона в штате Вашингтон доходы баров и таверн оказались на 105,5 млн долларов США выше, чем ожидалось.

Обзор 97 исследований экономического воздействия законов по борьбе с пассивным курением, опубликованных до августа 2002 года, показал, что все исследования, обнаружившие негативные последствия их принятия, проводились при поддержке табачной промышленности.

4. Специально выделенные для курения табака изолированные помещения вводятся ч. 2 ст. 12 законопроекта на переходный период. Такие помещения согласно законопроекту должны быть оборудованы системами вентиляции, и могут быть организованы в помещениях, предназначенных для предоставления жилищных услуг, услуг коммунальных гостиниц и прочих коммунальных мест проживания, услуг средств

размещения для временного проживания туристов, бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания и рынков.

По данным Всемирной организации здравоохранения «другие меры, кроме полного запрета курения, включая вентиляцию, фильтрацию воздуха и выделение специальных помещений для курения (...) многократно показывали себя как неэффективные, и имеются неопровержимые доказательства, в том числе и научные, что инженерные системы не обеспечат необходимой защиты от табачного дыма» (Руководящие принципы для защиты от табачного дыма ВОЗ). Это значит, что специализированные комнаты для курения, даже если они оборудованы вентиляцией, не достигают цели защиты здоровья персонала. Таким образом это положение частично нивелирует положительный экономический эффект законопроекта на переходный период.

В практическом плане предотвращение попадания воздуха из комнат для курения в соседние комнаты для некурящих является невозможным. Только при открывании и закрывании вращающейся двери до 10% воздуха просачивается из комнат для курения в некурящие зоны. Если дверь оставить открытой, в смежные комнаты для некурящих попадает большой поток воздуха. Таким образом, в помещениях, где есть специальные комнаты для курящих, дым от курения просачивается из таких комнат и попадает в комнаты для некурящих.

Американское общество инженеров по отоплению, холодильной технике и кондиционированию воздуха (ASHRAE), являющееся лидирующей ассоциацией профессионалов в области вентиляции, пришло к заключению, что ни один из инженерных подходов, в том числе сегодняшний и передовой метод общеобменной приточной вентиляции (применяемый в практически всех зданиях, оснащенных механизированной системой вентиляции) или технологии по очистке воздуха, не продемонстрировали способности предотвращения риска здоровью от воздействия табачного дыма в окружающей среде в зонах курения. Согласно заключению общества ASHRAE «единственный способ эффективного устранения каких-либо рисков, ассоциируемых с воздействием внутри помещений, - это запрет курения».

Согласно исследованию, проведенному среди предприятий сферы общепита в Испании, установлено, что частичные ограничения курения не обеспечивают достаточной защиты работников от вторичного дыма. После того, как в ресторанах был установлен повсеместный запрет курения, среди некурящих работников отмечено существенное

уменьшение количества часов воздействия вторичного дыма, 72% таких работников сообщили об уменьшении респираторных симптомов, а уровень котинина (метаболита никотина) в слюне понизился на 56%. В ресторанах, где запрещено курение, но установлены специальные зоны для курения, работники продолжали подвергаться высокому уровню воздействия вторичного дыма, при этом отмечался высокий уровень респираторных симптомов и слюнного котинина.

Согласно исследованию, проведенному в г. Сиднее, Австралия, в ходе которого было проведено сравнение 17 лицензированных клубов со специально отведенными для курения комнатами, зонами, где курения запрещено, и зонами на открытом воздухе, было установлено, вне зависимости от расположения, зоны, где курение запрещено, такие зоны не обеспечивают полной защиты от воздействия вторичного дыма, так как дым от курения просачивается в такие зоны из специально отведенных для курения комнат.

В Швейцарии уровень загрязненности воздуха в свободных от курения зонах тех заведений, в которых имелись специально отведенные места для курения, был в 2,7 раза выше, чем в заведениях с полным запретом курения.

Исследования качества воздуха в г. Пекине показывают, что в ресторанах со специально отведенными для курения комнатами уровень загрязнения частицами в два раза превышает такой уровень в ресторанах, где установлен полный запрет курения.

По данным исследования, проведенного в г. Сантьяго, Чили, дым из специально отведенных помещений для курения просачивается в зоны для некурящих. Концентрация никотина в воздухе заведений, где имелись специально отведенные вентилируемые помещения для курения, в 3,2 раза превышала содержание никотина в воздухе заведений, в которых курение было полностью запрещено.

Вентиляционные системы и специально отведенные для курения комнаты являются не только неэффективными в борьбе с табачным дымом, но и дорогостоящими. Крупные компании могут позволить установку таких технологий, но для небольших предприятий это может оказаться недоступным.. В г. Оттаве, где в одно время специально отведенные для курения комнаты были разрешены, такое разрешение было отменено ввиду потенциальности недобросовестной конкуренции.

Активно пропагандируемые производителями сигарет кабины для курения как альтернатива полному его запрету – как и любая другая вентиляционная система эффективной защиты от табачного дыма не создает, к тому же она весьма затратны. При

базовой цене на кабину на 10 курильщиков в 430000 рублей, ежегодные затраты на замену фильтров и контейнеров для сбора окурков составят 65000 рублей в год (информация от производителей), к чему надо прибавить потери на занятые кабиной пять квадратных метров полезной площади (утраченная прибыль ресторанов)– 50000 рублей в год, и расходы на электроэнергию. В расчете на трехлетнюю безаварийную эксплуатацию такой кабины, понадобится 21500 рублей в месяц, чтобы ее содержать.

В результате опроса подрядчиков по установке и техническому обслуживанию вентиляционных систем сотрудники департамента здравоохранения штата Нью-Гемпшир установили, что установка оборудования курительных комнат составляла от 30 тыс. до 50 тыс. долларов США.

Таким образом, положение о создании курительных комнат по желанию собственника на переходный период не отвечает интересам улучшения здоровья работников, может нарушать принцип добросовестной конкуренции и может привести к необоснованным инвестициям только на переходный период. В связи с этим целесообразно исключить части 2 и 3 статьи 12 из законопроекта.

5. Соответствие Правилам пожарной безопасности

Также необходимо согласовать положения законопроекта с Правилами пожарной безопасности, утвержденными Приказом МЧС РФ от 18 июня 2003 г. N 313 "Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)". В частности, нецелесообразно введение курительных комнат в закрытых помещениях, предназначенных для предоставления торговых услуг и рынков, особенно в контексте частых пожаров в торговых центрах в последние годы, от которых страдает не только сфера торговли, но и другие виды бизнеса.

Полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления по установлению дополнительных запретов на курение табака :

Статьями 7 и 8 законопроекта субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления наделяются полномочиями по установлению запрета на курение табака в местах и помещениях, запрет на курение в которых не предусмотрен в законопроекте.

Данные полномочия вводятся в соответствии со ст. 8 РКБТ ВОЗ, в которой предусматривается «принятие и осуществление эффективных мер, обеспечивающих

защиту от воздействия табачного дыма, не только на уровне национального законодательства, но и «на других уровнях юрисдикции».

Данные положения законопроекта также полностью соответствуют Конституции РФ. Согласно пунктам б) и ж) статьи 72 Конституции Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина, а также координация вопросов здравоохранения, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно решение вопросов, направленных на защиту здоровья населения от последствий потребления табака, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Кроме того, для муниципалитетов существует необходимость в таком полномочии, в частности для города Сочи (во время проведения Олимпиады 2014 года), Казани и др., в рамках проведения широкомасштабных спортивных мероприятий и детских праздников. Такие требования могут предъявляться местным самоуправлением по отношению ко всем субъектам определенной категории бизнеса без исключения, именно поэтому дискриминации по отношению к отдельным представителям бизнеса и коррупционной составляющей данная норма не носит.

Запреты курения в общественных местах на уровне отдельных городов более жесткие, чем национальные или региональные запреты, являются широко распространенной мировой практикой. В качестве примеров можно привести такие города, свободные от табачного дыма, как Нью-Йорк, Женева, Мехико, Буэнос-Айрес, Шанхай и др.

8. Координация законопроекта с другими сферами законодательства

В статьях 13, 14 и 16 законопроекта выделяются меры, являющиеся приоритетными в борьбе против табака. В данных статьях не устанавливаются конкретные ставки акцизов и не вводится запрет рекламы табака, а также не предъявляются требования к упаковке и маркировке табачной продукции. Данные нормы лишь говорят о том, что регулирование указанных сфер законодательства должно происходить с учетом особенностей, отраженных в данных статьях, и указывается, каким именно специальным законодательством они регулируются.

В соответствии с данными статьями законопроекта есть необходимость внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты. Это такие нормативные акты как Налоговый кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Федеральный

закон от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе», Федеральный закон от 22.12.2008 №268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию». Необходимо заметить, что внесение изменений и дополнений в соответствующие законы вызвано необходимостью достижения наиболее эффективного механизма правового регулирования отношений, составляющих предмет данного законопроекта. В этом случае, «вмешательства» в отношения, регулируемые специальным законодательством, не происходит, такие изменения являются лишь необходимым приемом юридической техники.

9. Ценовые и налоговые меры

Законопроектом закрепляется необходимость применения ценовых и налоговых мер, направленных на снижение спроса на табачные изделия (статья 13). Такие меры должны стать частью государственной политики в области налогообложения табачных изделий. Напрямую законопроект не повышает налоги на табачные изделия, ставки которых устанавливаются в статье 193 Налогового кодекса, его влияние – косвенное. В настоящий момент, уровень налогообложения сигарет в РФ значительно ниже, чем в средний уровень акцизов на сигареты в европейском регионе ВОЗ (в 2010 году данный показатель составлял 2,2 долл. США). В 2012 г. акциз на сигареты с фильтром составляет 9,2 рубля на пачку сигарет. Доля акциза в цене наиболее популярной в РФ марки сигарет (Winston) составляет лишь 21%, в цене сигарет марки Marlboro – 16%, в цене дешевых сигарет с фильтром – 31%, что в 2,5–5 раз ниже, чем в странах Европейского союза, сопоставимых с РФ по уровню доходов населения (Румыния, Литва, Болгария и др.).

Низкие налоги на сигареты создали все условия для производства контрабанды для европейского рынка – объемы которой из нашей страны составляют более 60 миллиардов штук в год. Выполнение требований Концепции в части приближения ставок акциза к среднему уровню по Европейскому региону ВОЗ, наряду с существенным сокращением распространенности курения увеличит доходы бюджета от табачных акцизов до уровня 650-750 миллиардов рублей ежегодных сборов¹.

В соответствии с Концепцией повышение цены на табачные изделия ведет к сокращению числа граждан, потребляющих табак, а также сокращению количества потребляемых табачных изделий теми, кто не отказывается от курения. По данным Всемирного Банка ООН спрос на табачные изделия эластичный и 10% увеличение реальной цены приводит к сокращению потребления на 4%. Наибольшая эффективность

¹ В 2010 году поступления составили чуть более 100 миллиардов рублей

данных мер наблюдается среди молодежи и несовершеннолетних. Для реализации данных мер законопроектом предусматривается установление минимальных розничных цен на табачную продукцию с ежегодной индексацией в порядке, определяемом Правительством РФ. Минимальный уровень индексации составляет индекс цен на продовольственные товары. Установление минимальной цены доказало свою эффективность в России в противодействии потреблению крепкого алкоголя.

9. Регулирование и раскрытие состава табачных изделий, установление требований к их упаковке и маркировке рассматриваются в статье 14 законопроекта.

Данной статьей предусматривается наличие в законодательстве Российской Федерации о техническом регулировании норм о полном запрете расположения ложной и вводящей в заблуждение информации, а именно таких терминов, как «легкие», «экстра», «ультра» и т.п., а также норм об обязательном нанесении предупреждений о вреде потребления табака для здоровья человека на табачную продукцию, с использованием графических изображений. Мировой опыт разработки и введения предупреждений на упаковках табачной продукции показывает, что нанесение таких изображений является эффективным способом информирования курильщиков о рисках и последствиях потребления табака.

В настоящий момент крупные предупредительные надписи размещаются на упаковке табачных изделий практически во всех странах мира, и национальные министерства здравоохранения по всему миру выступают за использование на упаковке табачной продукции предупредительных изображений. Около 40 стран уже ввели требования размещать графические предупреждения на пачках сигарет. Например, Кодекс об охране здоровья Республики Казахстан говорит о том, что предупреждения о вреде курения, должны «выполняться в виде рисунка (пиктограммы, графика) и надписи» (ст. 159, п. 13).

Нет никаких оснований считать, что введение двусторонних изображений потребует какой-либо кардинальной смены технических параметров, переоборудования производства, поскольку при печати на упаковках сигарет сейчас уже используются преимущественно офсетные печатные машины, а процедура смены тиражного задания (процедура прикладки) занимает не более 30 минут на автоматизированной печатной машине.

В Руководящих принципах по реализации Статьи 11 Рамочной конвенции по борьбе табака ВОЗ говорится: «фактические данные свидетельствуют о том, что предупреждения и сообщения о вреде для здоровья, содержащие как рисунки, так и текст, являются более эффективными, чем состоящие только их текста. (...) Сторонам в своих требованиях в отношении упаковки и маркировки следует указать на необходимость включения полноцветных, культурно приемлемых рисунков и пиктограмм. Сторонам следует рассмотреть возможность использования предупреждения о вреде для здоровья в виде рисунков на обеих основных маркированных поверхностях (или на всех основных сторонах, если их более двух) упаковки табачных изделий».

Размещение идентичных графических предупреждений на фронтальной и обратной сторонах упаковки предусмотрено законодательством многих стран мира, включая Украину, Киргизию, Таиланд, Сингапур. Таиландские предупреждения, выполненные именно по этой модели, признаны ВОЗ одними из наиболее эффективных.

10. Запрет на рекламу табачных изделий, стимулирование продажи и спонсорство табачными компаниями статья 16 законопроекта.

Международный опыт показывает, что реклама табака представляет только малую долю всей рекламной промышленности. Во Франции реклама табака представляла 0,5% всего рекламного бюджета в 1990 году, 0,7% в Великобритании в 1994 году и 1,8% в Бельгии в 1995 г. Рост общего объема рекламы обычно компенсирует потери в доходах от рекламы табака.

Основываясь на опыте многих стран Европейского Союза, где реклама запрещена, расходы, связанные с табаком, были заменены рекламированием в других секторах без потерь в прибылях или рабочих местах.

На сегодняшний день накоплен достаточный объем данных, подтверждающих то, что всесторонние запреты на рекламу, продвижение и спонсорство табака приводят к существенному сокращению потребления табачных изделий.

В ходе исследования, проведенного в 30 развивающихся странах (в период между 1990 и 2005 гг.), было установлено, что в результате всесторонних запретов было достигнуто сокращение на 23,5% в уровне потребления табачных изделий на душу населения. Исследование введения полного запрета рекламы табака, проведенное в четырех странах (Финляндия, Франция, Новая Зеландия и Норвегия), показало, что

потребление сигарет на душу населения снизилось на 14–37% после вступления в силу запрета на рекламу.

Запрет рекламы табачных изделий, стимулирования и спонсорства не отразится негативно на бизнесе, а лишь принесут выгоды в плане оздоровления населения, а, следовательно, и повышения трудоспособности, что говорит об их чрезвычайной эффективности.

11. Запрет продажи табачной продукции в торговых объектах с торговой площадью менее 50 кв. метрах

В статье 19 законопроекта содержатся нормы, ограничивающие площадь торгового объекта реализующего табачную продукцию и запрещающие ее реализацию в нестационарных торговых объектах. Согласно законодательству к субъектам малого предпринимательства относятся предприятия, средняя численность работников для которых не превышает 100 человек, а не превышающая пятнадцати человек – к микропредприятиям. Именно поэтому субъектами малого предпринимательства и к микропредприятиям являются не только киоски, но и маленькие розничные магазины. После введения запрета на реализацию табачной продукции в нестационарных торговых объектах, большая часть товарного потока уйдет малые предприятия с торговым залом площадью более 50 кв. м., которые в свою очередь получают существенные возможности для расширения оборота. При этом речь не идет о ликвидации киосков и ларьков, т.е. микропредприятия, которые занимались реализацией табачной продукции, и не соответствующие требованиям нового законопроекта, смогут переориентироваться на торговлю другими товарами, а малые продуктовые магазины будут иметь возможность расширить свой оборот за счет продажи табачной продукции.

Кроме того, у субъектов малого предпринимательства появится стимул для расширения своего бизнеса и строительства стационарных торговых объектов, что является приоритетом в масштабе государства.

Такое расширение торговой площади будет полезно не только с точки зрения развития бизнеса, но и будет способствовать уменьшению энергопотребления, поскольку нестационарные торговые точки не подключены к центральной системе отопления и обогреваются за счет электрической энергии. Кроме этого, персонал таких торговых точек работает в далеких от идеала санитарно-эпидемиологических условиях и более подвержен

простудным заболеваниями. При работе в более отапливаемых помещениях, удовлетворяющих правилам гигиены, сокращается количество рабочих дней проведенных сотрудниками на больничных, что позволяет сократить выплаты и повысить производительность труда.

Укрупнение торговых точек само по себе является фактором роста производительности труда в торговом секторе. По оценкам аналитического агентства McKinsey, «производительность труда в современных российских торговых форматах почти в три раза выше, чем в традиционных – киосках, гастрономах, рынках и т.д.». При этом преимущество современных форматов обусловлено более удачным расположением, широким ассортиментом и низкими трудозатратами.

Премьер-министр России В.В.Путин 12 февраля 2012 г. заявил о необходимости создания 25 млн высокопроизводительных рабочих мест. Таким образом, предложенные ограничения розничной торговли будут способствовать инициативе руководства страны по росту производительности и конкурентоспособности российской экономики.

Также запрет торговли табака в киосках особенно важен, учитывая перспективы повышения акцизов на табачную продукцию. В связи с этим особенно актуальным становится вопрос о мерах по недопущению роста доли теневого рынка табачной продукции. Опираясь на данные Роспотребнадзора, а также в связи с установленными факты продажи табака несовершеннолетним и административной невозможностью контролировать такое количество ларьков и киосков, требуется укрупнение розничной сети, с тем, чтобы улучшить качество государственного контроля над розничной продажей табака.

13. Запрет розничной продажи табачных изделий с выкладкой и демонстрацией табачных изделий в торговом объекте содержится в статье 19 законопроекта.

Данная мера является мало затратной для бизнеса, поскольку не требует переоборудования торговых помещений. В данном случае произойдет лишь перераспределение товаров в торговом зале, что является ежедневной практикой по реализации методики продаж товаров в магазине.

В странах, где были введены подобные запреты, в частности в Канаде в 2008 г. в Ирландии в 2009 г., не было зафиксировано снижения розничных продаж табачной продукции, в связи с тем, что эта мера снижает распространенность курения прежде всего

среди подростков, которые составляют небольшую долю среди потребителей. Таким образом, сфера розничной торговли в России не пострадает от такого запрета.

Результаты исследования, проведенного в Канаде, показали, что введение запрета на выкладку и демонстрацию табачных изделий в торговых объектах не является толчком к распространению нелегальной торговли. Сегодня в Канаде существует полный запрет на демонстрацию табачных изделий, и как было отмечено представителем табачной компании Phillip Morris International, соблюдение запрета снизило уровень распространения нелегальной торговли, и соответственно привело к увеличению легального рынка на 20%.

15. Предотвращение незаконной торговли табаком

В статье 21 законопроекта содержатся такие меры, как «учет производства, импорта, экспорта, оптовой и розничной торговли табачной продукции, отслеживание производственного оборудования, движения и распределения табачных изделий», предлагаются меры по предотвращению незаконной торговли табаком, которые позволят избежать роста нелегальной торговли в результате повышения акцизов на табачную продукцию.

Заметим, что в настоящее время разработан Протокол о незаконной торговле табачными изделиями ВОЗ. Меры данного законопроекта синхронизированы с данным международным актом и позволяют избежать необходимости изменения российского законодательства вследствие принятия данного Протокола и его ратификации Российской Федерацией.

Системы отслеживания табачной продукции привели к значительному снижению рисков незаконной торговли табаком в странах Евросоюза, Бразилии, Канаде, Турции и Кении.

Подобная система позволит избежать недобросовестной конкуренции со стороны нелегальных производителей, и производителей, не уплачивающих акцизы, и тем самым окажет благотворное влияние на бизнес-среду в целом».