



СОЮЗ «ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»
UNION «CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION»

пр. Кировский, 40 А, г. Ростов-на-Дону, 344022, Россия | 40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia
Тел/факс | tel/fax: +007 (863) 2687600, 2687601 | e-mail: tpp@tppro.ru | www.tppro.ru
ОГРН 1026100004457 ИНН 6163020004 КПП 616301001

№ 948 /08

« 28 » ноября 2014 г.

Министерство
здравоохранения Российской
Федерации
127994, ГСП-4, г. Москва,
Рахмановский пер, д. 3

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам антикоррупционной экспертизы
проекта Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный
закон "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего
табачного дыма и последствий потребления табака"

Союзом «Торгово-промышленная палата Ростовской области»
(свидетельство Министерства юстиции Российской Федерации об
аккредитации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на
проведение экспертизы на коррупциогенность, от 20.11.2014 № 2046) в
соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N
172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и
проектов нормативных правовых актов" и пунктом 4 Правил проведения
антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов
нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства
Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96, проведена
антикоррупционная экспертиза проекта Федерального закона "О внесении

изменений в Федеральный закон "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (далее – законопроект или проект закона).

Законопроект подготовлен Министерством здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России). Поводом для производства экспертизы явилось размещение проекта постановления на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<http://regulation.gov.ru/projects#nra=75520>).

Проектом закона вносятся изменения в Федеральный закон "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (далее - Федеральный закон N 15-ФЗ).

Согласно пояснительной записке законопроект подготовлен в целях принятия дополнительных мер, направленных на снижение распространенности потребления табака, посредством ограничения использования кальянов, установлением требований к площади магазинов и павильонов, в которых осуществляется розничная продажа табачной продукции в целях снижения ее территориальной доступности, а также к местам ее хранения.

Согласно пункту 1 статьи 1 законопроекта в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона N 15-ФЗ слова "дыма, возникающего от их тления" заменяются словами "продуктов, возникающих от их тления или нагревания".

Таким образом, проект закона под курением табака предлагает понимать «использование табачных изделий в целях вдыхания продуктов, возникающих от их тления или нагревания».

Понятие «табачные изделия» Федеральный закон N 15-ФЗ не раскрывает. В силу требований пункта 3 статьи 2 Федерального закона от 22.12.2008 N 268-ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию" (далее – ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию") к табачным изделиям отнесены продукты, полностью или частично изготовленные из

табачного листа в качестве сырьевого материала, приготовленного таким образом, чтобы использовать для курения, сосания, жевания или нюханья.

К курительным табачным изделиям отнесены табачные изделия, предназначенные для курения (пункт 5 статьи 2 ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию").

Вместе с тем, какие продукты возникают от тления или нагревания табака на данный момент с достоверностью не известно. Образующийся в процессе курения изделий из табака табачный дым представляет многокомпонентную систему. Количество веществ, составляющих табачный дым, исчисляется тысячами (по данным из открытых источников идентифицировано от 1000 до 4000 веществ, из которых около 60 являются канцерогенами), причем часть таких веществ находится в твердой или жидкой фазе, часть – в газообразной форме.

Также не известно, какие продукты возникают от тления или нагревания иных продуктов, которые помимо табака содержатся в табачных изделиях.

При таких обстоятельствах установление продуктов, «вдыхание которых выступает в качестве цели курения табака», объективно невозможно, как невозможно и определение части таких продуктов, с намерением вдыхания которых предполагается использование табачных изделий конкретными людьми.

Федеральный закон N 15-ФЗ направлен на обеспечение охраны здоровья граждан от вредного воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака.

Проект закона исходит из предположения о том, что целью всех потребителей табачных изделий выступает вдыхание одинаковых по составу и количественным характеристикам продуктов, содержащихся в табачном дыме. Какого-либо обоснования в подтверждение данного вывода разработчики законопроекта не приводят.

Общепонятная цель курения табака (вдыхание табачного дыма) подменяется неопределенной правовой конструкцией «потребления продуктов тления табака».

Сложно представить на практике установление и подтверждение фактов «вдыхания конкретных продуктов тления табака» в общественном месте.

Такая юридико-лингвистическая неопределенность не может быть устранена и на практике.

Установление двусмысленных терминов и категорий оценочного характера предоставляет необоснованно широкие пределы усмотрения для государственных и муниципальных органов, допускают возможность необоснованного применения исключения для отдельных граждан и организаций, что в силу подп. «а», «в» пункта 3, подп. «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96) (далее – Методика) отнесено к коррупциогенным факторам.

При разработке законопроекта Минздрав России также исходит из того, что потребление различных курительных смесей в местах общественного питания с помощью такого устройства, как кальян создает трудности в правоприменительной практике Федерального закона № 15-ФЗ, поскольку достаточно трудно определить, добавляется в состав такой курительной смеси табак или нет.

Согласно пункту 3 статьи 1 проекта закона пункт 1 части 1 статьи 16 Федерального закона № 15-ФЗ дополняется подпунктом «и», запрещающим «использование кальянов в организациях, оказывающих услуги общественного питания».

Отсюда следует, что основанием для введения указанных ограничений выступает не наличие в курительных смесях табака и соответственно обусловленная этим возможность причинения вреда здоровью окружающих,

а сложности правоприменительной практики в деятельности государственных и муниципальных органов.

Отсутствие в курительных смесях и дыме от их потребления вредных веществ исключает возможность применения положений Федерального закона № 15-ФЗ.

Создается возможность произвольного ограничения государственными и муниципальными органами использования кальянов в отдельных организациях торговли, что приведет к нарушению установленных законом принципов конкуренции, создает условия для коррупционных проявлений (подп. «в» пункта 3 Методики).

Предлагаемое проектом закона изменение определения понятия «курение табака», и включение в него процесса потребления продуктов от нагревания табака, входит в противоречие с целями принятия Федерального закона № 15-ФЗ (обеспечение охраны здоровья граждан от вредного воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака).

На данный момент в Российской Федерации реализуется программа независимой научной оценки электрической системы нагревания табака ведущими научно-исследовательскими организациями в области химии, биологии, медицины и общественного здоровья. Применение электронных систем доставки никотина и электрических систем нагревания табака представляют собой по данным Всемирной организация здравоохранения действенный инструмент для снижения уровня курения.

В этой связи вносимые в Федеральный закон № 15-ФЗ изменения в части дальнейшего ограничения применения систем нагревания табака противоречат целям данного федерального закона и не направлены на обеспечение охраны здоровья.

Закладываемое законопроектом противоречие оценок последствий применения систем нагревания табака, существенно осложнит применение закона, в частности определение его целей и задач, создаст для

государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае (подп. «и» пункта 3 Методики).

В силу подп. «а» пункта 4 статьи 1 законопроекта статья 19 Федерального закона № 15-ФЗ, устанавливающая ограничения торговли табачной продукцией и табачными изделиями, дополняется частью 1.1 следующего содержания: "1.1. Магазины и павильоны, в которых осуществляется розничная торговля табачной продукцией, расположенные в городских населенных пунктах, должны иметь помещения общей площадью не менее 50 квадратных метров."

Согласно пояснительной записке к законопроекту, такой запрет вводится в целях эффективной реализации статья 16 Федерального закона № 15-ФЗ.

В статье 16 Федерального закона № 15-ФЗ содержится перечень мер запретительно-ограничительного характера в целях сокращения спроса на табак и табачные изделия. К числу таких мер закон отнес запрет рекламы и стимулирования продажи табака, спонсорства табака, демонстрации табачных изделий.

При этом легальное определение понятия "стимулирование продажи табака" закон не приводит, зависимость стимулирования продажи табака от площади магазина (павильона) данный федеральный закон не раскрывает. Запрет демонстрации табака уже введен законом и от площади магазина или павильона вообще не зависит.

Статистических, социологических и иных обоснований влияния площади торговых магазинов и павильонов на потребление табачной продукции и возможности ее демонстрации разработчики законопроекта не представили.

В целом предлагаемые изменения на охрану здоровья влияния не окажут, но способствуют нарушениям принципов добросовестной

конкуренции. Предлагаемое перераспределение объема прав в сфере осуществления торговой деятельности в интересах крупных торговых сетей отнесено к коррупциогенным факторам в силу подп. «в» пункта 3 Методики.

Подп. «б» пункта 2 статьи 1 законопроекта в части введения запрета курения табака на расстоянии менее чем три метра от входов в помещения стационарных торговых объектов" создает условия для коррупционных проявлений.

Предлагаемые разработчиком меры способны оказать дополнительное положительное воздействие на динамику сокращения потребления табака и привести к снижению показателей заболеваемости и смертности от болезней, связанных с его потреблением только при ихенной реализации, как это совершенно правильно отражено в пояснительной записке.

Отсутствие структурно-функциональной возможности государственных и муниципальных органов обеспечить исполнение предлагаемых законопроектом изменений приведет к возможностям установления исключений в интересах отдельных организаций и предпринимателей, что в силу подп. «в» пункта 3 Методики отнесено к коррупциогенным факторам.

По результатам данной экспертизы полагаем необходимым отмеченные положения законопроекта из текста проекта закона исключить.

Президент Союза
Торгово-промышленная палата
Ростовской области



Н.И.Присяжнюк