Заключение

об оценке регулирующего воздействия

Министерство экономического развития и инвестиционной политики Республики Башкортостан (далее – Министерство), рассмотрев
в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Башкортостан, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан
от 13 апреля 2015 года № 126 (далее – Порядок проведения ОРВ), проект закона Республики Башкортостан «Об ограничениях в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков» (далее – Проект закона), разработанный депутатом Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан Рябовым В.В. (далее – Разработчик), сообщает следующее.

Проектом закона предусматривается установление запрета на продажу безалкогольных тонизирующих напитков:

1) несовершеннолетним;

2) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность,
и в организациях отдыха детей и их оздоровления;

3) в медицинских организациях;

4) в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях.

В соответствии с Проектом закона к безалкогольным тонизирующим напиткам относятся безалкогольные напитки, в том числе энергетические
(с массовой долей сухих веществ не менее 10 процентов), кроме чая, кофе
 и безалкогольных напитков на основе чайных и кофейных экстрактов, содержащие кофеин более 0,151 мг/куб. см и (или) другие тонизирующие компоненты в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта на организм человека. Требования к безалкогольным тонизирующим напиткам установлены национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 52844-2007 «Напитки безалкогольные тонизирующие. Общие технические условия» (далее – ГОСТ Р 52844-2007).

Цель указанного Проекта закона заключается в обеспечении защиты здоровья граждан Республики Башкортостан, в том числе несовершеннолетних.

В качестве обоснования необходимости введения ограничений, предусмотренных Проектом закона, Разработчик указывает, что потребление тонизирующих напитков в большом количестве создает возможность негативного влияния входящих в их состав компонентов на здоровье
лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста. При этом несовершеннолетние в силу возраста не в состоянии самостоятельно контролировать суточное потребление указанных напитков.

Вместе с тем в пояснительной записке к Проекту закона отсутствует обоснование о необходимости введения запрета на продажу безалкогольных тонизирующих напитков в медицинских организациях, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях.

Следует отметить, что в 40 субъектах Российской Федерации
(городе Санкт-Петербург, Белгородской, Вологодской, Курганской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Новгородской, Омской, Пензенской, Псковской, Тюменской, Смоленской, Саратовской областях, Забайкальском, Камчатском, Красноярском, Ставропольском краях и ряде других субъектов) приняты законы, устанавливающие ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков.

При этом анализ правоприменительной практики свидетельствует,
 что в ряде субъектов Российской Федерации указанные ограничения
не приняты либо отменены.

Так, по данным базы правовой информации «КонсультантПлюс регион» законопроекты, предусматривающие ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков вносились на рассмотрение органов законодательной власти Новосибирской области (в 2015 году), Тверской области (в 2015 году), Пермского края (в 2015 году), Республики Татарстан
(в 2015 году). До настоящего времени указанные проекты законов
не приняты.

Кроме того, отменены ранее действовавшие ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе несовершеннолетним) в Республике Алтай (Закон Республики Алтай от 6 апреля 2018 года № 12-РЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Алтай и признании утратившим силу Закона Республики Алтай
“Об установлении ограничений в сфере розничной продажи и потребления слабоалкогольных тонизирующих и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Республики Алтай”»), Республике Крым и городе Севастополе (Закон Республики Крым от 10 апреля 2018 года
№ 484-ЗРК/2018 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым»), Челябинской области (Закон Челябинской области
от 30 октября 2018 года № 813-ЗО «О признании утратившим силу Закона Челябинской области “Об установлении ограничений в сфере розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих и безалкогольных тонизирующих напитков”»).

Таким образом, в субъектах Российской Федерации отсутствует единообразный подход к вопросу ограничения продажи безалкогольных тонизирующих напитков.

В соответствии с Порядком проведения ОРВ Проект закона в период
с 28 января по 20 февраля 2020 года был размещен на Региональном Интернет-портале для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов власти Республики Башкортостан (regulation.bashkortostan.ru) (далее – Региональный портал) с уведомлением организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества, в числе которых: Торгово-промышленная палата Республики Башкортостан, Союз работодателей Республики Башкортостан, Башкортостанское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Башкирское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства
«Опора России», Ассоциация организаций предпринимательства Республики Башкортостан, Союз предпринимателей г. Уфы, Ассоциация
женщин-предпринимателей Республики Башкортостан, Башкирская республиканская ассоциация юридических компаний и ряд других организаций.

Информация о проведении публичных обсуждений законопроекта размещена на федеральном сайте «Оценка регулирующего воздействия (orv.gov.ru), официальном сайте Министерства (economy.bashkortostan.ru), в группах «Оценка регулирующего воздействия»
в сетях Facebook, Instagram, Whatsapp, направлена экспертам Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия
в Республике Башкортостан.

В рамках обсуждений на Региональном портале поступило 14 замечаний от заинтересованных лиц, в том числе отзыв от Ассоциации малоформатной торговли (прилагается).

В целом участниками обсуждений отмечается, что Проект закона содержит положения, необоснованно ограничивающие осуществление предпринимательской деятельности. По их мнению:

- в настоящее время отсутствуют научно обоснованные данные
о негативном влиянии безалкогольных тонизирующих напитков на организм человека;

- содержание кофеина в составе тонизирующих напитков не превышает его содержания в кофе, чае. Кофеин входит в состав ряда продуктов питания и напитков (какао, шоколад и др.). Умеренное потребление кофеина оказывает положительное влияние на когнитивную функцию, память;

- в Российской Федерации действуют требования, обеспечивающие безопасность тонизирующих напитков, в том числе предусмотренные техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», утвержденным решением Комиссии Таможенного союза
от 9 декабря 2011 года № 880;

- введение ограничений на продажу безалкогольных тонизирующих напитков может привести к снижению оборота предприятий розничной торговли и общественного питания. Значительная часть оборота приходится на объекты нестационарной торговли – киоски и павильоны, традиционно являющиеся сферой деятельности малого бизнеса. С учётом запрета
или ограничений на продажу в нестационарных объектах алкогольной продукции и табачных изделий продажа безалкогольных напитков,
в том числе тонизирующих, стала основным источником прибыли
для мелкорозничных предприятий и составляет от 40 % до 60 %;

- необходимо установление переходного периода в целях реализации товарных остатков и исполнения контрактных обязательств субъектов предпринимательской деятельности.

Ассоциация малоформатной торговли отмечает, что ранее
на федеральном уровне рассматривался вопрос о введении ограничений
на продажу безалкогольных тонизирующих напитков. При этом указанные законодательные инициативы получили отрицательные отзывы Правительства Российской Федерации и профильных комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Так, в отзыве Правительства Российской Федерации
от 27 сентября 2016 года № 7215п-П11 на Проект Федерального закона
№ 1040540-6 «Об ограничении розничной продажи и потребления (распития) безалкогольных тонизирующих напитков» (далее соответственно – отзыв Правительства, законопроект) указывается, что предложение о введении ограничений в отношении субъектов предпринимательской деятельности
и физических лиц должно основываться на научно установленных
и подтвержденных данных об отрицательном и необратимом влиянии
на здоровье людей напитков, содержащих тонизирующие компоненты
и тонизирующие ингредиенты, невозможности устранения или минимизации влияния таких веществ на здоровье человека другими способами.

Кроме того, в отзыве Правительства указано, что в пояснительной записке к законопроекту отсутствуют данные о количестве правонарушений, совершенных гражданами под влиянием безалкогольных тонизирующих напитков, данные о характере и степени общественной опасности таких правонарушений, а также уровне заболеваемости по причине систематического употребления данной продукции.

В заключении Комитета по охране здоровья Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 декабря 2017 года
по данному законопроекту указано, что из текста законопроекта не ясно, какие тонизирующие компоненты, помимо кофеина, могут содержаться
в безалкогольных тонизирующих напитках, что подразумевается
под тонизирующим эффектом на организм человека и какое количество кофеина и (или) других тонизирующих компонентов необходимо для достижения такого эффекта.

Участники публичных обсуждений Проекта закона ссылаются
на письмо Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России)
от 3 февраля 2020 года № АД/6771/20 в адрес президента
Союза производителей безалкогольных напитков и минеральных вод (прилагается), в котором указывается что различные условия реализации безалкогольных тонизирующих напитков могут противоречить
статье 8 Конституции Российской Федерации, а также части 2 статьи 1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», которыми предусмотрено обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг
и финансовых средств, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно позиции ФАС России ограничение оборота не запрещенного товара на территории отдельного субъекта Российской Федерации может привести к ограничению конкуренции. Одновременно антимонопольная служба отмечает, что вопрос нормативного регулирования реализации безалкогольных тонизирующих напитков целесообразно решать исключительно на федеральном уровне при наличии научного подтверждения вреда для здоровья граждан.

Участники публичных обсуждений Проекта закона в качестве аргумента приводят результаты исследований по влиянию длительного потребления безалкогольного, тонизирующего (энергетического) напитка на поведение животных, проведенных ФГБУ «Федеральный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии» им. В.П. Сербского (прилагается) в 2015 году по поручению Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России). В результате обозначенных исследований негативных последствий от регулярного длительного потребления безалкогольных тонизирующих напитков
на организм подопытных животных не обнаружено.

Позиция об отсутствии научно обоснованных данных о негативном воздействии безалкогольных тонизирующих напитков на организм человека также отражена в письме Минздрава России от 30 декабря 2015 года
№ 28-1/10/2-80956 в адрес Московской торгово-промышленной палаты (прилагается) и в письме ФГБУН «Федеральный исследовательский центр питания, биотехнологии и безопасности пищи» от 10 апреля 2018 года
№ 529-01-17/362 в адрес Союза производителей безалкогольных напитков
и минеральных вод (прилагается).

Участниками публичных обсуждений отмечается, что Проект закона противоречит положениям подпункта «б» пункта 4 статьи 15 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), согласно которому органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать нормативные правовые акты, предусматривающие введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации.

Однако в судебной практике имеется противоположная позиция по данному вопросу. Так, в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2016 № 65-АПГ16-1 по представлению прокурора Еврейской автономной области о признании недействующим положения Закона Еврейской автономной области от 9 июня 2015 года
№ 726-ОЗ «Об установлении ограничений в сфере продажи слабоалкогольных и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Еврейской автономной области», устанавливающего ограничения на продажу безалкогольных тонизирующих напитков, отмечено, что данные ограничения являются обоснованными и не противоречат положениям Федерального закона, поскольку не предусматривают запрет розничной продажи указанных напитков, а ограничивают их продажу несовершеннолетним в целях исключения угрожающего их здоровью бесконтрольного употребления таких напитков.

Со своей стороны отмечаем, что ГОСТ Р 52844-2007 содержит требование об обязательном указании на упаковке тонизирующих напитков рекомендаций по ограничению суточной нормы потребления. В соответствии с требованиями технического регламента Таможенного союза «Пищевая продукция в части ее маркировки», утвержденного решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 года № 881, безалкогольные напитки, содержащие кофеин в количестве, превышающем 150 мг/л, и (или) лекарственные растения и их экстракты в количестве, достаточном для обеспечения тонизирующего эффекта на организм человека, должны маркироваться надписью «Не рекомендуется употребление детьми
в возрасте до 18 лет, при беременности и кормлении грудью, а также лицами, страдающими повышенной нервной возбудимостью, бессонницей, артериальной гипертензией».

Кроме того, тонизирующие напитки (в том числе – кофе) включены
в Перечень продуктов и блюд, которые не допускаются для реализации
в организациях общественного питания образовательных учреждений, являющийся приложением к СанПиН 2.4.5.2409-08, утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23 июля 2008 года № 45.

Таким образом, действующие нормы уже предусматривают меры, направленные на профилактику негативного влияния тонизирующих напитков на организм несовершеннолетних.

Введение ограничений на продажу указанных напитков
на территории Республики Башкортостан (при отсутствии аналогичных норм на уровне федерального законодательства) может оказать негативное влияние на состояние конкуренции в указанной сфере.

С учетом изложенного считаем, что Проект закона содержит положения, ограничивающие продажу субъектами предпринимательской деятельности безалкогольных тонизирующих напитков, а также создающие для них неравные условия с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъектов Российской Федерации, в которых указанные ограничения не установлены.

Министерство экономического развития

и инвестиционной политики

Республики Башкортостан