**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

по материалам законопроектов

№ 119575-7 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака"

*(в части охраны здоровья граждан от последствий использования электронных курительных изделий)*

*(субъекты законодательной инициативы – члены Совета Федерации В.В.Рязанский, Л.Н.Тюрина, Э.В.Исаков; депутаты Государственной Думы И.И.Гильмутдинов, А.В.Чернышев, А.И.Воевода)*

№ 315272-7 "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака"

*(в части установления возможности курения табака в специально выделенных изолированных помещениях аэропортов)*

*(внесен депутатом Государственной Думы С.М.Боярским)*

Декабрь 2019г.

Оглавление

[I. Введение 3](#_Toc27150888)

[II. Общая оценка качества документов 5](#_Toc27150889)

[A. Законопроект № 119575-7 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (в части охраны здоровья граждан от последствий использования электронных курительных изделий) *(далее – базовый законопроект)* 5](#_Toc27150890)

[1. Замечания к статье 1 базового законопроекта (в части изменений в КоАП) 5](#_Toc27150891)

[2. Замечания к статье 2 базового законопроекта (в части охраны здоровья граждан) 8](#_Toc27150892)

[B. Законопроект № 315272-7 "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (в части установления возможности курения табака в специально выделенных изолированных помещениях аэропортов) *(далее – поправки к базовому закону)* 11](#_Toc27150893)

[III. Изложение противоречивых положений законопроекта/поправок, требующих доработки, конкретизации и т.п. 16](#_Toc27150894)

[IV. Перечисление нормативных актов, в которые нужно внести изменения, если законопроект/поправки будут приняты в предложенном виде 17](#_Toc27150895)

[V. Описание содержательных и юридических задач, которые следовало бы решить, чтобы нормативная база по данному вопросу была исчерпывающей и непротиворечивой 21](#_Toc27150896)

# Введение

В данной аналитической записке исследованы следующие законопроекты и материалы к ним:

* Законопроект № 119575-7 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (в части охраны здоровья граждан от последствий использования электронных курительных изделий) (субъекты законодательной инициативы – члены Совета Федерации В.В.Рязанский, Л.Н.Тюрина, Э.В.Исаков; депутаты Государственной Думы И.И.Гильмутдинов, А.В.Чернышев, А.И.Воевода) <https://sozd.duma.gov.ru/bill/119575-7>

Краткая справка:

Ответственный комитет – Комитет ГД по охране здоровья

Комитеты-соисполнители – Комитет ГД по государственному строительству и законодательству, Комитет ГД по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству

Профильный комитет – Комитет ГД по государственному строительству и законодательству

Принят в первом чтении 11.12.2019г. (срок представления поправок - до 09.01.2020г.)

На законопроект имеется положительный (с замечаниями) отзыв Правительства РФ, а также заключения соответствующих комитетов и Правового управления Государственной Думы.

* Законопроект № 315272-7 "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (в части установления возможности курения табака в специально выделенных изолированных помещениях аэропортов)(внесен депутатом Государственной Думы С.М.Боярским) <https://sozd.duma.gov.ru/bill/315272-7>

Краткая справка:

Профильный/ответственный комитет – Комитет ГД по охране здоровья

Комитет-соисполнитель – Комитет ГД по транспорту и строительству

16.07.2019г. законопроект принят в первом чтении, 10.12.2019г. – во втором; 12.12.2019г. – в третьем.

К данному законопроекту вносились поправки депутатов ГД С.И.Неверова, А.К.Исаева и С.М.Боярского, которые, по мнению профильного Комитета, изменяли концепцию законопроекта и были им рекомендованы к отклонению.

Целью данной аналитической записки является проведение содержательного анализа указанных законопроектов и материалов к ним, включая отклоненные и выделенные по признаку концептуальной несовместимости поправки к законопроекту № 315272-7, с учетом того, что данные поправки могут быть вновь поданы к законопроекту № 119575-7.

На основе проведенного анализа описаны содержательные и юридические задачи, которые следовало бы решить, чтобы нормативная база по данному вопросу была исчерпывающей и непротиворечивой.

# Общая оценка качества документов

## Законопроект № 119575-7 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (в части охраны здоровья граждан от последствий использования электронных курительных изделий) *(далее – базовый законопроект)*

Законопроект структурно состоит из двух разделов (соответственно, статьи 1 и 2), к каждому из которых имеются содержательные и юридико-технические замечания.

### Замечания к статье 1 базового законопроекта (в части изменений в КоАП)

Как справедливо указано в официальном отзыве Правительства РФ от 22.07.2019г. № 6646п-П12, а также в заключениях Правового управления Государственной Думы, законопроект входит в формальное противоречие со статьей 1.1 ФЗ "О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (далее – Закон о введении КоАП), согласно которой положения, предусматривающие внесение изменений в КоАП, не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих другие законодательные акты Российской Федерации.

В этой связи при рассмотрении законопроекта во втором чтении должна быть внесена поправка об исключении статьи 1 из текста базового законопроекта и о соответствующем изменении названия закона. Также потребуется внесение отдельного законопроекта, предусматривающего изменения в КоАП. При этом следует учитывать, что согласно статье 1.2 Закона о введении КоАП такой законопроект может быть внесен только при наличии официального отзыва Правительства РФ. При внесении такого законопроекта целесообразно учесть замечания, содержащиеся в вышеупомянутом отзыве Правительства РФ от 22.07.2019г., а при направлении нового законопроекта для получения отзыва уместно сослаться на уже имеющийся отзыв, а также на то, что замечания в новом законопроекте учтены.

В частности, следует исключить подпункт "г" пункта 2 статьи 1 базового законопроекта относительно дополнения статьи 6.24 КоАП примечанием относительно использования электронных курительных изделий или кальянов с целью употребления наркотических средств или психотропных веществ. Данное примечание является избыточным, поскольку такие правоотношения законодательно уже урегулированы, тем более что изменения в КоАП должны быть логически увязаны с изменениями в ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака", а вопросы оборота наркотических и психотропных веществ выходят за пределы регулирования названного закона.

Относительно указанного примечания можно добавить, что согласно пункту 15 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (письмо Аппарата ГД РФ от 18 ноября 2003 г. № вн2-18/490) целесообразно избегать включения в законопроект примечаний к статьям, главам, разделам, частям или законопроекту в целом.

Кроме того, должен быть уточнен состав вводимых административных правонарушений. Так, статьей 1 базового законопроекта предусматривается ответственность за использование электронных курительных изделий, при этом не конкретизированы пределы такого использования, что создает правовую неопределенность. Очевидно, что не любое использование электронных курительных изделия несет потенциальный риск для потребителя и окружающих граждан, а только использование по прямому назначению, т.е. в целях вдыхания пара или аэрозоля, создаваемого таким устройством из специально предназначенной для этого жидкости.

Термин "электронное курительное изделие" целесообразно уточнить, имея в виду, что посредством такого изделия как такового процесса курения не происходит. Когда речь идет об употреблении никотинсодержащих продуктов, то целесообразнее использовать хотя и не вполне удачное, но тем не менее уже устоявшееся понятие "электронная система доставки никотина". Если же планируется правовое регулирование оборота субстанций, не содержащих никотин, то логично использовать такую же конструкцию – "электронная система доставки (новый вид субстанции)".

Согласно статье 2 базового закона под электронным курительным изделием понимается электронное устройство, продуцирующее аэрозоль, пар или дым, в том числе путем нагревания жидкости, в целях их вдыхания. Данное определение избыточно расширительное и не содержит критериев, позволяющих отделить непосредственно курительные изделия от иных устройств, предназначенных для создания аэрозоля или пара. В совокупности двух приведенных в статьях 1 и 2 норм событием административного правонарушения может стать использование любого электронного устройства, создающего пар, например, бытового увлажнителя. Предложенная формулировка допускает расширительное толкование. При доработке законопроекта необходима конкретизация предлагаемых норм, а санкции за соответствующие правонарушения должны соотноситься со степенью общественного вреда деяния.

Сами по себе электронные устройства без наполнения их особыми веществами (жидкостями для электронных устройств доставки) не несут каких-либо рисков для человека, поэтому административную ответственность логично увязывать непосредственно с употреблением определенных веществ, а не опосредовано через вспомогательные технические устройства как таковые.

Аналогичные замечания относятся к использованию кальянов. Кальян является лишь приспособлением для курения (такое же, как, например, курительная трубка) и не за любое его использование целесообразно вводить административную ответственность. Курение табака с использованием кальяна уже содержит состав административного правонарушения и не требует дополнительного регулирования. В предлагаемой редакции возникает двойное событие правонарушения: курение табака как таковое и использование кальяна при курении табака.

Если же предполагается ввести ответственность за курение (вдыхание дыма от тления) субстанций, не содержащих табак, то такие субстанции должны быть определены законом.

Как отмечено в официальном отзыве Правительства РФ, также требуется (если логика законопроекта будет сохранена) внести дополнения относительно электронных курительных изделий в статью 6.25 КоАП *"Несоблюдение требований к знаку о запрете курения, к выделению и оснащению специальных мест для курения табака либо неисполнение обязанностей по контролю за соблюдением норм законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака".*

Введение административной ответственности за демонстрацию электронных курительных изделий требует внесения корреспондирующих дополнений об электронных курительных изделиях в пункт 8 статьи 7 в ФЗ "О рекламе", согласно которому *не допускается реклама табака, табачной продукции, табачных изделий и курительных принадлежностей, в том числе трубок, кальянов, сигаретной бумаги, зажигалок*.

Помимо введения запрета на рекламу электронных курительных изделий логично распространить аналогичный запрет и на жидкости для электронных систем доставки никотина и аналогичных субстанций.

### Замечания к статье 2 базового законопроекта (в части охраны здоровья граждан)

Статья 2 базового законопроекта расширяет сферу регулирования Федерального закона "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака". Здесь необходимо отметить, что действующий закон принят в соответствии с [Рамочной конвенцией](http://internet.garant.ru/#/document/2565668/entry/0) Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака и регулирует специфические отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака. Концепция базового законопроекта не корреспондирует с предметом регулирования действующего закона, обозначенным в статье 1 данного закона. На это обстоятельство справедливо указано в заключениях Правового управления Государственной Думы, т.е. это представляется формальным, но все же принципиальным слабым местом базового законопроекта.

По поводу упомянутых замечаний можно отметить следующее. С одной стороны, это один из существенных моментов, который нельзя игнорировать. Однако здесь имеется ряд нюансов. Рассматриваемый закон не противоречит Конституции РФ или какому-либо федеральному конституционному закону, входит в перечень предметов ведения Российской Федерации и направлен на защиту здоровья, прав и законных интересов граждан. Как следует из пояснительной записки, имеются объективные предпосылки для введения предлагаемого правового регулирования, продиктованные необходимостью защиты здоровья граждан.

С учетом сказанного законодатель вправе принять закон, расширяющий сферу регулирования Федерального закона "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака". В данном случае не будут нарушены и положения [Рамочной конвенцией](http://internet.garant.ru/#/document/2565668/entry/0) Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака.

При рассмотрении базового законопроекта статья 1 действующего закона должна быть приведена в соответствие с вносимыми изменениями.

Статья 2 базового законопроекта предлагает распространить действие закона на применение субстанций, не являющихся табаком или табачными изделиями. В частности, в сферу действия закона предлагается включить "электронные курительные изделия", которые продуцируют аэрозоль, пар или дым, без указания на использование табака, а также кальяны, в которых могут применяться продукты, не содержащие табачного листа (пункт 3 статьи 2).

Использованный в базовом законопроекте подход правового регулирования и его юридико-техническое оформление не представляются оптимальными.

Как уже отмечено выше, вспомогательные курительные устройства сами по себе не являются источником вреда для здоровья, а негативными факторами могут служить поступающие в организм человека потенциально опасные вещества. Поэтому более логично вводить в закон нормы, направленные на защиту от воздействия именно определенных веществ, а не косвенно – посредством вспомогательных устройств. Предложенный базовый законопроект не определяет перечень или критерии таких веществ, что помимо внесения в закон правовой неопределенности не позволит достичь целей данного закона. Такая неопределенность является одним из самых главных изъянов базового законопроекта.

В законопроекте используются ненадлежащие понятия. Среди них уже упомянутое определение "электронного курительного изделия". Помимо заложенной в него правовой неопределенности такое определение нарушает системность действующих правовых актов. Согласно пункту 1 части 1 статьи 2 Федерального закона "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" курение табака – это использование табачных изделий в целях вдыхания дыма, возникающего от их тления. В этой же логике построены ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию", а также Технический регламент Таможенного союза "Технический регламент на табачную продукцию", где под "курительными табачными изделиями" понимаются табачные изделия, предназначенные для курения. Иными словами, курение предполагает использование табака путем его тления, в том числе с использованием вспомогательных приспособлений. Напротив, в базовом законопроекте под курением допускается иной способ использования табачных изделий, связанный не только с тлением и термическим разложением (пиролизом) табака, но и их нагреванием, в целях вдыхания возникающих при этом продуктов.

Имеются аналогичные замечания и другим положениям законопроекта. Так, пунктом 6 статьи 2 базового закона предлагается внести изменения в статью 11 действующего закона. При этом нарушается системность законопроекта, например, в названии статьи (которое должно отражать ее содержание) кальяны не упоминаются, а в изменяемом пункте 1 они указаны.

Кроме того, в связи с расширением было бы логично внести изменения не только в пункты 1, 5, 8 и 9 данной статьи, но и другие, в том числе в пункт 3 "[регулирование](http://internet.garant.ru/#/document/70321478/entry/14) состава табачных изделий и регулирование раскрытия состава табачных изделий, установление требований к упаковке и маркировке табачных изделий".

В официальном отзыве Правительства РФ от 22.07.2019г. указано, что понятие "электронная система доставки никотина" уже закреплено в пункте 15 статьи 181 Налогового кодекса РФ. Представляется, что это утверждение не следует толковать расширительно и это не дает оснований полагать, что имеющееся в Налоговом кодексе определение является достаточным и что в рассматриваемом законопроект вопросы терминологии можно опустить. Действительно в Налоговом кодексе имеются такие дефиниции как "электронная система доставки никотина" и "жидкости для электронных систем доставки никотина". Однако нужно внести существенное пояснение. Упомянутые определения не являются универсальными, а применяются узко, т.е. исключительно в целях главы 22 Налогового кодекса, о чем непосредственно сказано в цитируемых ниже пунктах (в редакции, вступающей в силу с 1 января 2020 года):

*"15) электронные системы доставки никотина, устройства для нагревания табака. В целях настоящей главы электронными системами доставки никотина признаются электронные устройства, используемые для преобразования жидкости для электронных систем доставки никотина в аэрозоль (пар), вдыхаемый потребителем. В целях настоящей главы устройствами для нагревания табака признаются электронные устройства, используемые для образования табачного пара, вдыхаемого потребителем, путем нагревания табака без его горения или тления;*

*16) жидкости для электронных систем доставки никотина. В целях настоящей главы жидкостью для электронных систем доставки никотина признается любая жидкость с содержанием жидкого никотина в объеме от 0,1 мг/мл, предназначенная для использования в электронных системах доставки никотина;";*

Аналогичное определение содержится в ГОСТ Р 58109-2018 "Жидкости для электронных систем доставки никотина. Общие технические условия". В указанном ГОСТе помимо электронной системы доставки никотина (далее - ЭДСН) и жидкости для этих систем даны следующие определения, которые могут быть заимствованы для целей рассматриваемого базового законопроекта (выдержки):

*"потребительская упаковка – минимальная единица упаковки, в которой продукция реализуется потребителю;*

*флакон – упаковка жидкости для ЭСДН, предназначенная для многоразового использования, которую после первоначального откупоривания можно неоднократно закрывать до полного использования содержимого, сохраняя при этом защитные свойства упаковки;*

*порционная упаковка – упаковка одноразового использования, заполненная изготовителем промышленным способом жидкостью для ЭСДН, предназначенная для включения потребителем в ЭСДН и являющаяся его компонентом*.

*ингредиент – вещество или смесь веществ, использованные при производстве жидкости для ЭСДН."*

В базовом законопроекте требуется описать все необходимые дефиниции. Нужно учитывать, что ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" в отличие от Налогового кодекса, является специальным по отношению к рассматриваемым правоотношениям, т.е. именно в этом законе необходимо дать все необходимые определения.

С учетом необходимости изменения концепции базового законопроекта, включая изменение его названия и исключения статьи 1, он может быть внесен на рассмотрение во втором чтении только при условии получения нового отзыва Правительства Российской Федерации и Главного правового управления Президента Российской Федерации.

## Законопроект № 315272-7 "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (в части установления возможности курения табака в специально выделенных изолированных помещениях аэропортов) *(далее – поправки к базовому закону)*

Концепция самого законопроекта заключается в расширении перечня исключений на запрет курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах, в данном случае – в специально выделенных изолированных помещениях аэропортов. Данный законопроект сам по себе не представляет особого интереса для целей настоящего анализа, тем более что 12 декабря 2019 года он принят в третьем чтении. Поэтому в данной аналитической записке внимание будет уделено лишь поправкам, поданным к этому законопроекту депутатами С.И.Неверовым, А.К.Исаевым и С.М.Боярским.

Как полагает ответственный комитет, данные поправки изменяют концепцию законопроекта, принятого в первом чтении, и подлежат отклонению (отклонены 10.12.2019г.). Согласно Регламенту Государственной Думы данные поправки выделены в отдельную таблицу.

Следует отметить, что с процедурной точки зрения авторы поправок избрали не самый подходящий способ для своей инициативы, подав поправки к законопроекту с совершенно иной концепцией.

Относительно содержания самих поправок также имеются замечания.

Поправки, как и базовый законопроект, предполагают внесение изменений в ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака". Данные поправки также расширяют сферу его применения, поэтому замечания к базовому законопроекту относительно концептуального несоответствия распространяются и на обсуждаемые поправки.

Поправки предлагают внедрить в сферу регулирования действующего закона "бестабачные курительные изделия", что потребует принципиальных изменений, начиная от названия действующего закона.

Название законопроекта следует привести в соответствие с Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД РФ от 18 ноября 2003 г. № вн2-18/490), согласно которым наименование законопроекта должно отражать его содержание и основной предмет правового регулирования.

Попытка совмещения правового регулирования табачных и "бестабачных курительных изделий" сопряжена с целым рядом содержательных и юридико-технических проблем.

Содержание поправок в некотором смысле "конкурирует" с текстом базового законопроекта, поскольку в числе прочих поправки предполагают внесение разнонаправленных изменений в одни и те же статьи действующего закона.

Поправки предполагают введение совершенно иного понятийного аппарата, к которому к тому же имеется ряд замечаний.

Понятие "курение бестабачных курительных изделий" входит в смысловое противоречие с действующим законом "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака", а также упомянутыми ранее техническими регламентами. Действующее законодательство описывает только один вид курения – курение табака, а под курением понимается вдыхание дыма, образующегося при тлении (т.е. термическом разложении) табака. Согласно пункту 5 статьи 2 ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию" курительные табачные изделия – это табачные изделия, предназначенные для курения.

В приведенном определении "бестабачных курительных изделий" допускаются иные, отличные от курения, способы потребления неких субстанций, не являющихся табаком или его продуктами. Кроме того, вещества, в которых отсутствует никотин, обладают иным физиологическим воздействием на организм человека, поэтому не вполне корректно механически отождествлять потребление этих веществ с курением табака.

В предложенных поправках под "бестабачными курительными изделиями" понимаются:

- "бестабачная курительная смесь";

- "курительный сироп";

- "курительный камень".

Термин "потребление бестабачных курительных изделий" противоречив по своему содержанию, поскольку под потреблением понимается курение субстанций, которые в принципе невозможно курить (сиропы, камни, электронные устройства). Кроме того, в данном определении объединены совершенно разнородные сущности:

- непосредственно субстанции ("курительные средства", в том числе их смеси (причем ни те, ни другие не определены) и "сиропы" (по всей видимости, имеются в виду "курительные сиропы");

- "камни", являющиеся лишь пассивными носителями субстанций;

- электронные курительные изделия и их аналоги (не ясно, что считать аналогами), трансформирующими субстанции в парообразное состояние.

Подобное объединение приведет к парадоксальным ситуациям, например, когда потребитель использует "электронное курительное изделие", то фактически получится, что он одновременно потребляет сразу два бестабачных курительных изделия – электронное и его наполнитель (сироп, жидкость и т.д.). Аналогично с потреблением "камня".

Нужно подчеркнуть, что под потреблением табачной продукции понимается потребление именно табака, а не вспомогательных устройств. Например, в ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию" используются фразы "курение с использованием кальяна", "курение с использованием курительной трубки". В отношении бестабачных изделий логично использовать аналогичную конструкцию, когда вспомогательные устройства имеют подчиненную роль, а не смешиваются (отождествляются) с вдыхаемыми субстанциями.

Термины "бестабачная курительная смесь" и "курительный сироп" имеют частичное сходство (терминологически пересекаются) – обе субстанции являются смесями жидкостей (с возможными добавками), не содержащими никотин. Однако жидкости по определению невозможно курить, поскольку они испаряются с образованием пара или могут быть трансформированы в жидкостной аэрозоль, но никак не тлеют, с образованием дыма. Также не вполне очевидна разница между этими дефинициями: в одном случае – это "курительная жидкость", в другом – "вязкая маслянистая жидкость"; пропитка – глицерин или спирт-глицерин (глицерин – это по определению спирт, в чем отличие от спирт-глицерина?); наполнителями в обоих случаях являются ароматизаторы и т.д.

С учетом того, что "бестабачные курительные смеси" и "курительные сиропы" могут быть жидкостями и не способны тлеть, предлагаемое определение ("*дым от курения бестабачных курительных изделий – это аэрозоль, пар или дым, возникающие от тления или нагревания бестабачных курительных изделий …"*) следует признать ненадлежащим.

Следует воздержаться от таких размытых понятий как "курительный коктейль", а тем более еще менее конкретных – "его аналоги" и т.д.

Также представляется ошибочным определять объект по признаку отрицания, в данном случае – по критерию отсутствия никотина. Такой подход приведет к возникновению правовой неопределенности и несет риск расширительного толкования.

Нельзя признать удачным и определение курительного камня, основанное лишь на способности некоего (неопределенного) пористого минерала впитывать ароматический (вязкий маслянистый) сироп, состоящий из глицерина, а также неких (неопределенных) растительных экстрактов, растворителей и ароматизаторов. Предложенная формулировка помимо своей неоднозначности вызывает вопрос о целесообразности причисления пористого минерала к курительным изделиям, поскольку в процессе его использования сам минерал не потребляется (нельзя потребить непотребляемое), не изменяет своих свойств и не несет риска для здоровья человека. Также не ясно, является ли "ароматический сироп", используемый для пропитки курительного камня, "курительным сиропом" или нет. В последнем случае требуется дать определение "ароматическому сиропу".

Предлагаемые изменения могут повлечь увеличение расходов бюджета. В соответствии со статьей 104 Конституции РФ, а также Регламентом Государственной Думы в этом случае необходимо иметь заключение Правительства РФ либо в финансово-экономическом обосновании должно быть подтверждено, что дополнительных расходов принятие законопроекта не повлечет.

В рассматриваемом случае есть основания полагать, что такие расходы возникают. Например, поправками[[1]](#footnote-1) предлагается дополнить пункт 4 статьи 5 "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" курением бестабачных курительных изделий. Указанный пункт действующего закона предполагает разработку федеральными органами исполнительной власти соответствующих мероприятий в сфере охраны здоровья и включение таких мероприятий в федеральные целевые программы в сфере охраны и укрепления здоровья граждан и [государственную программу развития здравоохранения](http://internet.garant.ru/#/document/71848440/entry/1000). Необходимость включения дополнительных мероприятий неизбежно потребует дополнительных бюджетных затрат.

Аналогичное замечание распространяется и на предлагаемые изменения в другие статьи, поскольку они потребуют в числе прочих мер по оказанию гражданам медицинской помощи, направленной на прекращение потребления не только табака, лечения табачной зависимости и последствий потребления табака, но и бестабачных изделий. Последние, как уже было отмечено, обладают иным физиологическим эффектом и поэтому потребуют разработки специальных мер.

Поправки к пункту 3 статьи 11 и статье 14 действующего закона предполагают регулирование состава бестабачных изделий. Такое регулирование осуществляется в соответствие с законодательством о техническом регулировании (ФЗ "О техническом регулировании", "Технический регламент на табачную продукцию"). В этой связи необходимо внести корреспондирующие поправки в законодательство о техническом регулировании.

Поправка к пункту 5 статьи 11 требует корреспондирующих изменений в ФЗ "О рекламе"

Не вполне понятно, почему поправки не предусматривают внесение изменений в статью 17 действующего закона "Оказание гражданам медицинской помощи, направленной на прекращение потребления табака, лечение табачной зависимости и последствий потребления табака". При этом в пункт 5 статьи 6 изменения в части оказания медицинской помощи вносятся.

Поправка к статье 18 предполагает включение бестабачной продукции наряду с табачными изделиями в перечень товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации. Это потребует внесения изменений в Постановление Правительства РФ от 28 февраля 2019г. № 224"Об утверждении Правил и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении табачной продукции".

Следует учесть и то обстоятельство, что обязательная маркировка бестабачной продукции должна вводиться с учетом "Соглашения о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе" (Алматы, 2 февраля 2018 г.), в том числе статьи 7, согласно которой Государства-члены уведомляют Комиссию о наличии намерений по введению на своих территориях маркировки товаров, не подлежащих маркировке в рамках Союза, а также представляют сведения о таких товарах и, если возможно, о средствах идентификации, способах их нанесения на товары и дате введения маркировки товаров.

# Изложение противоречивых положений законопроекта/поправок, требующих доработки, конкретизации и т.п.

Базовый законопроект и обсуждаемые поправки содержат множество противоречивых положений и правовых пробелов, а также не вполне согласуются между собой. Замечания по конкретным нормам, требующим корректировки, приведены в предыдущих разделах данной аналитической записки. В суммированном виде слабость и противоречивость обсуждаемых документов заключается в:

* недостаточно определенной концепции;
* неопределенном понятийном аппарате;
* несогласованности с другими законами;
* несоблюдении юридико-технических требований.

Как уже отмечено выше, одним из дискуссионных моментов является вопрос о расширении сферы регулирования ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" и распространения существующих способов правового на оборот бестабачной продукции и/или соответствующих вспомогательных изделий.

Базовый законопроект предлагает регулировать отношения, связанные с оборотом вспомогательных устройств для курения – электронных курительных изделий и кальянов. Поправки же предусматривают смешанный подход, включающий регулирование как потребления неких органических субстанций, так и использования вспомогательных устройств.

В этой связи необходимо конкретизировать саму концепцию базового законопроекта и поправок к нему.

Предлагаемый понятийный аппарат нуждается в существенной переработке с учетом замечаний, изложенных в предыдущих разделах данной аналитической записки. Дефектные определения – это один из ключевых изъянов рассматриваемых документов.

Законопроект необходимо согласовать с положениями других федеральных законов.

Представленные документы также требуют доработки с точки зрения соблюдения юридической техники.

# Перечисление нормативных актов, в которые нужно внести изменения, если законопроект/поправки будут приняты в предложенном виде

Как было отмечено выше, базовый законопроект и поправки к нему нуждаются в коренной переработке. В зависимости от финальной версии законопроекта (т.е. текста, подготовленного ко второму чтению) могут потребоваться изменения в следующие нормативные правовые акты:

ФЗ "О рекламе" (пункт 8 статьи 7):

*"Не допускается реклама:*

*7) табака, табачной продукции, табачных изделий и курительных принадлежностей, в том числе трубок, кальянов, сигаретной бумаги, зажигалок;"*

ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов"

*"Статья 30. Введение в действие настоящего Федерального закона*

*…*

*2. Положения* [*статей 2 - 8*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/2)*,* [*статьи 9*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/9) *(за исключением абзаца второго пункта 2),* [*статьи 12*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/12) *(за исключением положений, касающихся оценки и подтверждения соответствия требованиям нормативных документов услуг, оказываемых в сфере розничной торговли и сфере общественного питания),* [*статьи 13*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/13)*,* [*статьи 16*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/16)*,* [*пунктов 1*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/171)*,* [*2*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/172)*,* [*5 - 8 статьи 17*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/175)*,* [*пунктов 1*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/181) *и* [*2 статьи 18*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/182)*,* [*пунктов 1 - 3*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/191) *и* [*5 статьи 19*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/195)*,* [*пунктов 1*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/201) *и* [*4 статьи 20*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/204)*,* [*статей 21 - 28*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/21) *настоящего Федерального закона* ***распространяются также на*** *парфюмерную и косметическую продукцию, средства и изделия для гигиены полости рта,* ***табачные изделия****. …"*

ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию"

В зависимости от избранного подхода могут потребоваться сквозные изменения по всему тексту технического регламента.

Технический регламент Таможенного союза "Технический регламент на табачную продукцию"

Изменения в данный документ могут быть внесены только решениями органов Евразийского экономического Союза.

При этом следует иметь в виду, что:

*"2. Действие настоящего технического регламента не распространяется на некурительные табачные изделия."*

Для справки:

Данным регламентом утвержден *"Перечень веществ, которые не допускается использовать в качестве ингредиентов при производстве табачной продукции".*

Аналогичный перечень может быть утвержден и для "бестабачной продукции".

Согласно пункту 3 Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 г. № 107"О техническом регламенте Таможенного союза "Технический регламент на табачную продукцию":

*"3. Министерствам здравоохранения государств - членов Таможенного союза и Единого экономического пространства в трехмесячный срок проработать вопрос о подготовке международного договора о запрете производства, ввоза и обращения* [***некурительных табачных изделий***](http://internet.garant.ru/#/document/70818336/entry/10416) *на территориях государств - членов Таможенного союза и Единого экономического пространства."*

Трудовой кодекс РФ

*Статья 265. Работы, на которых запрещается применение труда лиц в возрасте до восемнадцати лет*

*Запрещается применение труда лиц в возрасте до восемнадцати лет на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками,* ***табачными изделиями****, наркотическими и иными токсическими препаратами, материалами эротического содержания).*

Налоговый кодекс РФ

В части установления акцизов на новые подакцизные товары.

Соответственно, должны быть внесены изменения и в бюджетное законодательство.

Следует напомнить, что изменения в Налоговый кодекс не могут быть внесены законами, вносящими изменения в другие законодательные акты.

ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ"

*Статья 14. Защита ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию*

*1. Органы государственной власти Российской Федерации принимают меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и* ***табачных изделий****, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, от информации порнографического характера, от информации, пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопродукции, пропагандирующей насилие и жестокость, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение.*

ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"

*Статья 12. Приоритет профилактики в сфере охраны здоровья*

*Приоритет профилактики в сфере охраны здоровья обеспечивается путем:*

*1) разработки и реализации программ формирования здорового образа жизни, в том числе программ снижения потребления алкоголя и****табака****, предупреждения и борьбы с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ;*

Постановление Правительства РФ от 28 февраля 2019г. № 224 "Об утверждении Правил и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении табачной продукции"

Сквозные изменения по тексту.

ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"

Изменения в данный закон могут быть внесены, если будет признано целесообразным ввести специальные требования к "бестабачной продукции" (выделение в отдельный вид продукции, требование о регистрации и т.д.). Такие изменения могут быть осуществлены, например, в статью 14:

*"Статья 14. Санитарно-эпидемиологические требования к потенциально опасным для человека химическим, биологическим веществам и отдельным видам продукции*

*Потенциально опасные для человека химические, биологические вещества и отдельные виды продукции допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию) после их государственной регистрации в соответствии со* [*статьей 43*](http://internet.garant.ru/#/document/12115118/entry/43) *настоящего Федерального закона."*

*Статья 43. Государственная регистрация веществ и продукции*

*1. Государственной регистрации подлежат:*

*впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготовляемые на их основе препараты (далее - вещества), потенциально опасные для человека;*

*отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека;*

*отдельные виды продукции, в том числе пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию Российской Федерации.*

*2. Государственная регистрация указанных в* [*пункте 1*](http://internet.garant.ru/#/document/12115118/entry/4301) *настоящей статьи веществ и отдельных видов продукции проводится на основании:*

*оценки опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и*[*среды обитания*](http://internet.garant.ru/#/document/12115118/entry/102)*;*

*установления гигиенических и иных нормативов содержания веществ, отдельных компонентов продукции в среде обитания;*

*разработки защитных мер, в том числе условий утилизации и уничтожения веществ и отдельных видов продукции, по предотвращению их вредного воздействия на человека и среду обитания.*

*3. Оценка опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и среды обитания, установление* [*гигиенических и иных нормативов*](http://internet.garant.ru/#/document/12115118/entry/108) *содержания веществ и отдельных компонентов продукции в среде обитания, разработка защитных мер осуществляются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, аккредитованными в соответствии с* [*законодательством*](http://internet.garant.ru/#/document/70552684/entry/3) *Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации.*

*4. Перечень веществ и отдельных видов продукции, указанных в* [*пункте 1*](http://internet.garant.ru/#/document/12115118/entry/4301) *настоящей статьи, и порядок их государственной регистрации, осуществляемой уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, устанавливаются Правительством Российской Федерации, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации.*

# Описание содержательных и юридических задач, которые следовало бы решить, чтобы нормативная база по данному вопросу была исчерпывающей и непротиворечивой

Задачи, которые следует решить для создания качественной нормативной базы по данному предмету регулирования, разбиваются на несколько составляющих.

По статье 1 базового законопроекта (изменения в КоАП) следует подготовить поправку об исключении данной статьи из текста базового законопроекта. Параллельно необходимо решить вопрос о целесообразности инициирования отдельного законопроекта с изменениями в КоАП. Однако текст этого законопроекта может быть сформулирован только после того, как окончательно сформируются изменения к ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" и можно будет очертить круг попадающих под административные санкции правонарушений.

В качестве одного из вариантов можно предложить на обсуждение правовую конструкцию, которая не потребует внесения изменений в КоАП. Суть этой конструкции будет изложена ниже.

Название законопроекта следует изменить, например:

"проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (можно дополнить уточняющей фразой "в части правового регулирования потребления аналогов табачных изделий") или

"проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" и иные законодательные акты Российской Федерации".

Одной из принципиальных задач является решение вопроса о том, может ли в отношении продукции, не относящейся к табачной, применяться регулирование, заложенное в ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" (т.е. может ли быть расширена сфера этого закона). В официальном отзыве Правительства это одно из принципиальных замечаний. Следует также напомнить, что Минпромторг России ранее выступал за раздельное регулирование (не посредством "табачного закона") средств для "нетрадиционного курения".

В данном случае можно предложить несколько модифицировать подход, заложенный в базовом законопроекте. Суть его состоит в том, чтобы определить в законе понятия каждого из вновь вводимых "бестабачных изделий", а затем определить режим их регулирования.

Закон, который безусловно потребует изменений – это закон о рекламе, в который целесообразно включить запрет на рекламу вспомогательных курительных устройств и предметов (средств доставки никотина, курительных камней и т.д.).

Для формирования приемлемой нормативной базы необходимо определить, какие объекты и в какой мере подлежат государственному регулированию:

- попадающие в организм человека вещества (как преимущественно заложено в обсуждаемых поправках) или

- вспомогательные устройства для их испарения, или иного преобразования (как в базовом законопроекте).

Насколько можно понять из текста базового закона и обсуждаемых поправок, в этих документах идет речь о следующих разновидностях продукции:

* никотинсодержащие составы для электронных средств доставки никотина;
* ароматические жидкости, не содержащие никотин;
* не содержащие табачного листа органические составы растительного происхождения, используемые для курения с помощью кальяна.

В случае последних можно говорить о курении, т.е. по этому признаку такие органические составы можно регулировать по аналогии с курительными табачными изделиями.

Никотинсодержащие составы производят аналогичный с табачной продукцией физиологический эффект и также вполне обоснованно могут быть признаны ее аналогами.

Сложнее всего обосновать распространение существующего регулирования на ароматические жидкости, которые и не содержат никотин, и потребление которых не связано с тлением (не курение). Кроме того, круг таких веществ крайне сложно очертить, иначе под эту категорию могут попасть совершенно не несущие потенциальной опасности составы типа масел для саун и т.д.

Для таких веществ при необходимости возможно предложить иное регулирование, например, аналогичное регулированию биологически активных добавок, которые подлежат государственной регистрации и для которых утверждены перечни запрещенных компонентов. В этом случае потребуется оформить поправку, предусматривающую внесение изменений в ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" по аналогии с частью 4 статьи 17 названного закона:

*"*[*пищевые добавки*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/105)*, используемые при изготовлении пищевых продуктов, и* [*биологически активные добавки*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/106) *не должны причинять вред жизни и здоровью человека.*

*При изготовлении пищевых продуктов, а также для употребления в пищу могут быть использованы пищевые добавки и биологически активные добавки, прошедшие государственную регистрацию в порядке, установленном* [*статьей 10*](http://internet.garant.ru/#/document/12117866/entry/10) *настоящего Федерального закона."*

Один из дополнительных дискуссионных вопросов – целесообразность введения для обсуждаемых наименований продукции обязательной маркировки средствами идентификации.

При рассмотрении базового законопроекта в первом чтении (11.12.2019г.) было объявлено, что для подготовки законопроекта ко второму чтению сформирована рабочая группа, которая должна была начать свою работу с 12 декабря.

С учетом многогранности проблемы и большого спектра мнений на этот счет необходимо выносить перечисленные проблемы на рассмотрение этой рабочей группы, последовательно вырабатывая оптимальные правовые подходы.

1. Хотя поправки к законопроекту не требуют финансово-экономического обоснования и заключения Правительства, тема дополнительных бюджетных расходов может быть поднята при рассмотрении законопроекта [↑](#footnote-ref-1)