

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА
к проекту закона о внесении изменений и дополнений в некоторые
законодательные акты

1. Условия, приведшие в разработке проекта, и преследуемые цели

Введение новых нормативных требований в области табачных изделий является острой социальной необходимостью, обусловленной тем, что пагубные последствия потребления табака и продвижения табачной промышленности не только ведут к ухудшению здоровья населения, но и подают плохой пример молодому поколению, поддерживая миф о том, что курение является признаком высокого социального статуса (по данным Евробарометра 385, 2012 г., **70%** курильщиков начинают курить в возрасте до 18 лет, а **94%** - до достижения возраста 25 лет (http://ec.europa.eu/health/eurobarometers/index_en.htm)). Пагубные последствия курения уже давно не являются предметом споров, а фактом, подтвержденным не только научными доказательствами, но и постоянным участием и усилиями правительств социально ответственных стран.

Другими словами, основания для ужесточения условий в области табачного бизнеса и ограничений в отношении потребления табачных изделий, составляющих суть этого проекта, настолько прозрачны, что могут быть опущены. Вероятно, борьба с курением является одной из немногих областей, где существует консенсус как на уровне международных форумов, так и на уровне национальных правительств. Этот консенсус поддерживается, главным образом, тем фактом, что, по данным Всемирной организации здравоохранения, табак является единственной причиной преждевременной смертности в мире, которая может быть предотвращена. Таким образом, правительства, которые желают защитить нынешние и будущие поколения от разрушительных последствий потребления табака и воздействия табачного дыма на здоровье, продвигают и проводят в жизнь всеобъемлющие законы в области контроля над табаком для того, чтобы значительно и постоянно снижать распространенность и потребление табака и подверженность табачному дыму.

Законопроект составлен в соответствии с Рамочной конвенцией Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком, ратифицированной Республикой Молдова в *Законе № 124 от 11 мая 2007 г. о ратификации Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком.*

При составлении законопроекта принимались во внимание:

- Программа деятельности Правительства «Европейская интеграция: свобода, демократия, благосостояние» на 2013-2014 годы, утвержденной постановлением парламента № 125 от 30.05.2013, которая четко предусматривает: утверждение нормативно-правовых актов в области контроля над табаком в соответствии с положениями Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком;
- Стратегия по профилактике и контролю неинфекционных заболеваний на 2012-2020 годы, утвержденная постановлением парламента № 82 от 12 апреля 2012 г.;
- Национальная программа по контролю над табаком на 2012-2016 годы, утвержденная Постановлением Правительства № 100 от февраля 2012 г.;
- Оценка потребностей для осуществления Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком в Республике Молдова (далее РККТ), осуществленной экспертами из секретариата Рамочной конвенции в декабре 2010 года.

Проект вводит новую нормативно-правовую парадигму, существенно отличающуюся от нынешней. Если в данный момент в основе действующего законодательства лежат экономические соображения, явно поддерживающие идею о содействии табачной промышленности (т.е. импортерам сигарет), новая парадигма четко заявляет, что целью является защита здоровья населения от последствий курения и воздействия дыма. В этом плане проект выступает с действительно новой концепцией на местном уровне и в соответствии с международной практикой и практикой ЕС, новым правовым инструментом, по-другому формулирующим различные политики органов власти по отношению ко всему конгломерату социальных отношений, связанных с табаком в той или иной форме - «контроль над табаком» (ст. 1).

Этот механизм предназначен для проведения в жизнь схемы взаимосвязанных ограничений, четких нормативных требований и штрафов, составляющих общий фронт против курения и меркантильных (то есть антиобщественных) интересов табачной промышленности. Проект недвусмысленно отмечает любые спекуляции о преимуществах курения, столь умело подтасованные теми, чьи материальные интересы связаны с табаком, в ущерб интересам потребителей и всего общества.

Документ направлен на несколько важнейших сфер для успеха политики, имеющей целью сокращение курения, а именно, на уменьшение вредного воздействия этой зависимости. Сферы, не затронутые регламентом или затронутые незначительно, на практике не оказывают какого-либо ощутимого

влияния на сокращение количества курильщиков и уменьшение популярности курения.

2. Основные положения проекта и подчеркивание новых элементов

Проект направлен на внесение взаимозависимых изменений в целый ряд законодательных актов, наиболее существенные из которых предлагаются в *Законе № 278 от 14.12.2007 года о табаке и табачных изделиях* (в новой версии является оправданным его переименование в *Закон о контроле над табаком*), но, кроме того, будут внесены поправки в:

Закон № 1227 от 27.06.1997 года о рекламе;

Закон №10 от 3 февраля 2009 года о государственном надзоре в сфере здравоохранения;

Закон № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского;

Закон № 1585 от 27 февраля 1998 года об обязательном медицинском страховании;

Конечно, в этом контексте необходимо внести поправки и в Кодекс об административных правонарушениях Республики Молдова № 218-XV от 24 октября 2008 года, предназначенный для обеспечения функционирования нормативно-правового механизма, включая санкции и дополнение функциональной триады гипотеза – диспозиция - санкция.

Логика мер так же проста, как и обоснованна. Они направлены на устранение пробелов в нескольких важнейших сферах для достижения заявленной цели.

Наиболее важные направления нормативных требований:

Исключение прямой и косвенной спекуляции о привлекательности курения. Природа позаботилась о том, чтобы все, не являющееся здоровым или представляющим угрозу здоровью, воспринималось организмом человека как что-то отвратительное на зрительном или обонятельном уровне и т.д. Однако, с помощью рекламы, введения различных дополнительных ингредиентов, изображения табачных изделий и т.д., табачной промышленности удается обмануть нормальное восприятие этих продуктов, и, более того, увеличить их привлекательность. Меры ниже направлены на уменьшение или сведение на нет этого эффекта:

- Описание и уточнение ограничений, относящихся к неприемлемости любой рекламы и спонсорства табачных изделий.
- Жесткие ограничения в отношении маркировки, упаковки и презентации табачных изделий, создающих ложные представления относительно последствий для здоровья, опасности или выделения вредных веществ,

или создающих впечатление, что какой-то продукт менее вреден, чем другие.

- Запрет на указание количества вредных веществ на табачных изделиях для того, чтобы не создавать впечатление о том, что продукты, содержащие меньшее количество вредных веществ, являются менее вредными, то есть являются предпочтительным.
- Запрет на производство продовольствия, игрушек и других товаров в форме табачных изделий.
- Исключение табачных изделий, содержащих добавки, придающие вкус/аромат, добавки витаминов и другие добавки, создающие впечатление, что табачное изделие оказывает благотворное влияние на состояние здоровья, а также стимулирующие добавки, такие, как кофеин или таурин, добавки, обладающие красящими свойствами для сигаретных выделений, равно как ментол, ванилин и другие известные добавки, оказывающих неблагоприятное воздействие, предлагается запретить.
- Запрет на ароматизаторы, содержащиеся в компонентах табачных изделий (бумага, фильтр, капсулы и т.д.).
- Регулирование и ограничение ингредиентов табачной продукции. Табачные изделия смогут содержать только ингредиенты, перечисленные в списке, утвержденном Министерством здравоохранения.
- Запрет на продукты, содержащие травы.
- Запрет на использование торговых марок табачных изделий для продвижения других товаров, а также торговых марок и продуктов для продвижения табачных изделий.
- Запрет на использование курительных принадлежностей в целях прямого и косвенного продвижения табачных изделий.

Расширение инструментов раннего предупреждения относительно вреда курения. В этой главе описывается ряд существенных поправок, касающихся предупреждений о вреде курения, а также других правил, направленных на ликвидацию спекуляции относительно страха и ожиданий человека:

- Увеличение площади предупреждений, введение новых комбинированных пиктограмм и текстов предупреждения.
- Уточнение требований по отношению к печати текстов, для исключения возможности манипуляций в этом отношении.
- Министерство здравоохранения отвечает за создание и поддержание базы данных о предупреждениях.

- Запрет на использование специальных технологий для изготовления упаковки табачных изделий и печати элементов, меняющих внешний вид пачки или отвлекающих внимание потребителя.
- Уточнение требований к оформлению пачки сигарет и упаковке.

Расширение правовых инструментов для исключения доступа несовершеннолетних к табачным изделиям. С этой целью предлагается:

- Непреклонное исключение всякой возможности продажи табака несовершеннолетним. В этой связи, обязательно проверять возраст человека и размещать объявления.
- Запрет на куплю-продажу табака онлайн или через аппараты.
- Запрет на визуальное воздействие табачных изделий в общественно доступных торговых помещениях. Список доступных продуктов будет предоставлен только по просьбе совершеннолетних покупателей.

Борьба с незаконной торговлей табачными изделиями. Представляются необходимыми следующие инструменты:

- Уточнение условий отслеживания табачных изделий. Будет создана система отслеживания табачной продукции, которая, наряду с безопасностью, будет гарантировать, что на территории страны продаются только товары, соответствующие требованиям закона.
- Введение отличительного знака безопасности. Управление системой отличительных знаков предлагается возложить на Министерство финансов.

Четкое воздержание от продвижения интересов торговцев органами власти. Эти мероприятия четко вписываются в рамки новой нормативно-правовой парадигмы:

- Запрет на освобождение от налогов, прямых и косвенных субсидий, выделение государственных средств или поощрение государством выращивания, переработки, производства и маркетинга табачных изделий в любом другом виде.
- Запрет на поддержку и партнерство с табачной промышленностью.
- Запрет на добровольные взносы от табачной промышленности.
- Предоставление отчетов и предотвращение конфликта интересов по отношению к предыдущей деятельности государственных служащих в табачной промышленности.

Расширение инструментов для мониторинга, контроля и применения санкций со стороны государства. К ним относятся:

- Введение ряда норм, определяющих обязанности Министерства здравоохранения и других государственных органов по отношению к мониторингу потребления табака и воздействия табачного дыма.
- Возложение на торговцев обязательств по предоставлению информации, важной для мониторинга области, и разработки решений для борьбы с зависимостью от курения. Информация касается количества табачного сырья и ферментированного табака, используемых в производстве табачных изделий, их происхождения и ежегодных объемов продаж для каждой марки табачных изделий, результатов исследований, находящихся в их распоряжении, исследований рынка производителей и различных групп предпочтения потребителей, деловых партнеров, объема выплаченных налогов.
- Уведомление о новых табачных изделиях и сопутствующих продуктах, процедура, которая должна впоследствии заменить ежегодное представление информации о табачной продукции.
- Указание условий для отзыва лицензии за нарушение правил в области табачной продукции.
- Конфискация и уничтожение табачных изделий, не соответствующих правовым нормам.
- Создание необходимых механизмов для достижения целей предложенных поправок посредством конкретизации полномочий полиции и органов государственного надзора в области общественного здравоохранения путем введения поправок к Закону № 320 от 27 февраля 2012 года в отношении деятельности полиции и статуса полицейского и Закону № 10 от 3 февраля 2009 года о государственном надзоре в сфере здравоохранения.
- Введение положений, касающиеся финансирования мер по контролю над табаком.

Борьба с зависимостью от курения:

- Повышение осведомленности и просвещение населения.
- Меры по снижению зависимости от курения и поощрение отказа от курения.
- Содействие мерам межсекторального сотрудничества.

Исключение риска воздействия табачного дыма на некурящих:

- Запрет на курение во всех закрытых и полузакрытых общественных помещениях, на рабочих местах, в общественном транспорте, всех общественных открытых пространствах медико-санитарных учреждений, образовательных учреждений, а также органов центрального и местного публичного управления, на расстоянии 10 метров от закрытых

общественных помещений и в местах вблизи воздухозаборников для закрытых общественных помещений, а также общественных местах, открытых для публики во время проведения развлекательных мероприятий.

- Возложение на владельцев/управляющих общественных помещений, рабочих мест, общественного транспорта, в которых курение запрещено, обязательства вешать на дверь знак, что курение запрещено.
- Введение санкций как для управляющих помещений, где запрещено курение, так и для курильщиков.
- Возложение ответственности на руководителей/владельцев для отслеживания соблюдения запрета на курение, в том числе под угрозой отзыва лицензии или разрешения.
- Закрепление за физическими лицами и Национальной компанией медицинского страхования права требовать компенсацию за ущерб, причиненный потреблением табачных изделий и воздействием табачного дыма.

Введение штрафных санкций за нарушение указанных правил.

- Уstanовка конкретного штрафа для каждого вида нарушения.

Помимо этого, вводится ряд поправок технического характера, направленных на устранение определенных недостатков формулировки или уточнение смысла.

Основания для данных поправок изложены ниже. Они не сгруппированы согласно выделенным сегментам, но излагаются последовательно, начиная с тех, которые привели к внесению изменений в *Закон № 278 от 14.12.2007 г. о табаке и табачных изделиях* и сформулированы в антиномичной манере, с тем, чтобы пояснить, каково текущее состояние, каковы лазейки (через призму новой парадигмы) и предложить правовые решения. Все ссылки на предлагаемые изменения уже упоминаются в статьях, пронумерованных в соответствии с законопроектом.

1. Цели, задачи и сфера действия Закона 278/2007 (здесь и далее имеется в виду действующая редакция), оговоренные в ст. 1, находятся в противоречии, так как невозможно поддерживать табачный сектор и в то же время бороться с курением. Поддержка табачной промышленности подрывает любые усилия по борьбе против курения и сводит их к нулю. Рамочная конвенция Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком (РККТ) в 5.3 четко постановляет, что общественные интересы должны быть защищены от интересов торговцев, и с этой целью были пересмотрены цели и задачи закона с тем, чтобы отразить намерения, лежащие в основе новой политики регулирования. В этом же контексте осуществляется изменение новой редакции

ст. 3, запрещающей прямые и/или косвенные субсидии, выделение государственных средств или продвижение государством иным способом выращивания, переработки, производства и маркетинга табачных изделий.

2. Понятия, содержащиеся в ст. 2 Закона 278/2007 были пересмотрены и изменены таким образом, чтобы служить для понимания и толкования новых правил, введенных в контексте нового подхода.

3. С целью обеспечения условий для защиты интересов работников табачной промышленности, работающих во вредных условиях, предлагается дополнить ст. 5 с положениями, защищающими здоровье работников, детей и беременных женщин.

4. Закон № 278/2005 содержит положения относительно профилактики и борьбы с курением, являющиеся на самом деле довольно поверхностными. Они сосредоточены в Главе IV, регулирующей содержание вредных веществ (ст. 10), требования в отношении упаковки, маркировки, предупреждения о вреде курения, отслеживание (ст. 11), докладываемую информацию, ингредиенты и публикацию информации (ст. 12), ограничения на рекламу (ст. 13), условия продажи (ст. 15), ограничения на курение (ст.16) и многое другое. Все эти меры в целом и частично оказались неэффективными и далеки от удовлетворения требований согласованной политики по предупреждению курения.

В целях соответствия с нормативно-правовой базой Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком (РККТ), является оправданным изложить эту главу (Главу IV) в новой редакции, уделяя наибольшее внимание регулированию ингредиентов и выделений (главу следует озаглавить должным образом), и детально освещая другие вопросы в новых главах.

5. Закон 278/2007 ссылается на «стандарты» и «действующие нормативные акты» (ст. 3, 4, 8, 11), но со временем стандарты стали добровольными, а «законодательных актов, касающихся табака» даже не существует. Закон не содержит положений об ингредиентах табачных изделий, которые являются разнообразными и сами могут увеличить токсичные свойства и потенциал зависимости от табачных изделий. Спектр ингредиентов табачных изделий увеличился за последние несколько лет, и нынешняя ситуация в этом отношении отличается от той, которая существовала в момент принятия Закона 278/2007. Для устранения этой лазейки, в законопроект вводятся правила относительно ингредиентов табачных изделий. В данном случае, в соответствии с положениями, предлагаемыми в ст. 10, использование ингредиентов будет

ограничено, а размещение на рынке табачных изделий, содержащих добавки, придающих вкус/аромат табачным изделиям и вызывающих потенциальное привыкание, и обладающих токсичным или канцерогенным действием, предлагается запретить. Также будет запрещено добавление витаминов и других добавок, создающих впечатление, что табачное изделие имеет благотворное влияние на здоровье, таких стимулянтов, как кофеин или таурин, добавок, обладающих красящими свойствами для выделений, ментола, ванилина и других известных добавок, вызывающих неблагоприятные последствия. Также будет запрещено добавление ароматизаторов, содержащиеся в компонентах табачных изделий (бумага, фильтр, капсулы и т.д.).

6. Закон 278/2007 предусматривает в ст. 10 различные уровни максимального содержания вредных веществ в табачном дыме согласно фильтру, которое должно определяться при сертификации табачных изделий.

В соответствии с Директивой 2001/37/ЕС Европейского парламента и Совета от 5 июня 2001 года о сближении законов, регламентов и административных положений государств-членов, касающихся производства, презентации и продажи табачной продукции, с последними поправками Регламента (ЕС) № 596/2009 Европейского парламента и Совета от 18 июля 2009 года, предлагается регулирование уровня токсичных веществ, вызывающих потенциальное привыкание, принимая значения, содержащиеся в вышеупомянутой Директиве, объединение ограничений для сигарет с фильтром и без фильтра и возложение ответственности по контролю и измерению этих веществ на государственные учреждения. В связи с этим, в законопроект вводится новая редакция статьи 11, разрешающая данную ситуацию.

7. Статья 12 закона 278/2006 предусматривает представление и распространение информации о табачной продукции и ингредиентах, используемых в производстве табачных изделий, и подтверждение их соответствия гигиеническим требованиям с помощью сертификатов. Этот механизм доказал свою неэффективность в отношении профилактики и борьбы с курением. Кроме того, гигиеническая сертификация табачных изделий не имеет смысла, так как даже если вещества соответствуют этим требованиям, это не устраняет их вредное воздействие. В ст. 12 в новой редакции предлагается новая схема представления информации – так, Министерству здравоохранения предоставляются данные, необходимые для выполнения обязанностей, связанных с борьбой с курением. Отдельно представляется информация о новых табачных изделиях или изделиях, чей состав был изменен до размещения на рынке (пункт 2), а также информация о деятельности табачной промышленности за предыдущий год (пункт 3).

В этот же контекст вписывается обязанность Национального центра общественного здравоохранения публиковать информацию о ситуации в табачной области, закреплённая в новой редакции статьи 13.

8. Закон 278/2007 содержит очень поверхностные требования, касающиеся упаковки, маркировки и отслеживания. Они основываются на текстовых предупреждениях о вреде курения и номере партии (статья 11). Текстовые предупреждения являются менее эффективными и не способствуют повышению уровня информированности о рисках потребления табака, особенно среди молодых людей и детей курильщиков.

В целях приведения национального законодательства в соответствие с РККТ, заполнения существующих лагун в законодательстве, касающихся презентации и описания табачных изделий, сочтено необходимым дополнить закон 276/2007 новой главой, Главой IV¹, «Упаковка и маркировка табачных изделий», в которой будут изложены требования в отношении применения предупреждений, в том числе комбинированных предупреждений, содержащих пиктограммы, красноречиво отражающие влияние табака на здоровье, и соответствующие текстовые сообщения, а также расширены требования к другой табачной продукции, продукции, содержащей никотин и иной продукции, похожей на табачные изделия.

Глава состоит из 9 статей, подробно расписывающих требования к маркировке и упаковке табачных изделий.

В статье 13¹ были изложены общие требования к упаковке и маркировке табачных изделий и применению предупреждений о вреде курения. Положение, гласящее, что предупреждения должны занимать «максимально возможную площадь в области, предназначенной для текста» (ст. 11 пункт (9) а) было заменено требованием, что предупреждение должно занимать всю площадь, предназначенную для него. Предлагается уточнить ряд условий, более ясно подчеркивающих сообщение по борьбе с курением, предлагаемое законом.

В статье 13² предлагается изложить требования для текстовых предупреждений. Таким образом, два общих предупреждения, в настоящее время предусмотренных в Законе 278/2007 (ст. 11), предлагается заменить на общее предупреждение «Курение убивает – откажись сейчас». Информация, касающаяся содержания смол, никотина и окиси углерода, чье включение в маркировку табачных изделий предусматривалось Законом 278/2007, оказалась обманчивой, потому что создает иллюзию того, что изделия, содержащие меньше этих веществ, являются менее вредными. Эту информацию

предлагается заменить сообщением «Табачный дым содержит более 70 веществ, вызывающих рак», являющимся более информативным для потребителя. Также в этой статье предлагается установить размер предупреждения и информационного сообщения, и площадь, которую они должны занимать.

Статья 13³ вводит и описывает новое понятие, комбинированные предупреждения, состоящие из текста предупреждения и иллюстративной фотографии (пиктограммы). В законе 278/2007 12 дополнительных предупреждений предлагается заменить на 14 комбинированных предупреждений. Применение этого вида предупреждений направлено на отвращение подростков и молодых людей от курения. Кроме того, предлагается включить положения, касающиеся указания на этикетке табачных изделий информации о способах отказа от курения и ряда юридических требований, касающихся представления информации.

Статья 13⁴ предусматривает требования к маркировке других курительных табачных изделий, кроме сигарет и табака. Закон 278/2006 не содержит положений, касающиеся таких видов продукции.

Статья 13⁵ предлагает создание базы данных комбинированных предупреждений - библиотеку предупреждений о вреде курения, которая должна быть создана и поддерживаться Министерством здравоохранения.

В статью 13⁶ вводятся требования, касающиеся описания и презентации табачных изделий. В соответствии с положениями, содержащимися в настоящем проекте, этикетка, упаковка и презентация табачных изделий не должны содержать какую-либо вводную в заблуждение информацию или информацию, создающую ложные представления о воздействии на здоровье. Также запрещается указывать количество вредных веществ на табачных изделиях, так как это создает впечатление, что изделия, содержащие меньше вредных веществ, являются менее вредными. В этом же контексте предлагается запретить представление еды, игрушек и других товаров в форме табачных изделий, использование специальных технологий для изготовления упаковки табачных изделий и печать элементов, изменяющих внешний вид пачки или отвлекающих внимание потребителя.

В статье 13⁷ формулируются требования, касающиеся аспекта и презентации табачных изделий, а также формы пачки, минимального количества сигарет или минимального количества табака для пачки и конкретных требований, связанных с повторным открытием или запечатыванием пачки.

В статье 13⁸ содержатся подробные положения, касающиеся обеспечения возможности отслеживания табачных изделий, которые должны заменить положение пункта (11) статьи 11 закона № 278/2005, ссылающееся только на номер партии и информацию о месте и дате изготовления, но не обеспечивающие отслеживание. Кроме того, предлагается наносить отличительный знак безопасности на пачки сигарет. Управление системой отличительных знаков должно осуществляться в соответствии с Регламентом, утвержденным Правительством.

В статье 13⁹ расширяется и подробно описывается запрет на рекламу табачных изделий, в настоящее время содержащийся в законе 278/2005 (ст. 13).

Принимая во внимание необходимость описания условий размещения табачных изделий на рынке, которое в данный момент регулируется неэффективно, после главы IV¹ предлагается ввести новую главу, Главу IV² «Размещение табачных изделий на рынке», содержащую три статьи.

Статья 13¹⁰ будет регулировать процедуру обязательного уведомления о табачных изделиях до их размещения на рынке.

Статья 13¹¹ заполняет лауну Закона 1278/2007, который не регулирует вопросы размещения на рынке иной продукции, содержащей никотин, кроме табачных изделий, таких, например, как электронные сигареты. Предлагаемое положение предусматривает количество никотина, которое может содержаться в этом виде продукта, чтобы отделить его от лекарств, используемых в лечении курения, размещая предупреждение о вреде курения на этих изделиях и оговаривая требования к его применению.

В статье 13¹² излагаются подробные правила, касающиеся запрета на размещение на рынке некурительных табачных изделий, включая табачные изделия для перорального применения, жевательный и нюхательный табак, и курительные изделия из трав, которые регламентируются поверхностно в пункте (1) статьи 14 закона 278/2007.

Статья 13¹³ всеобъемлющим образом регламентирует лишение доступа несовершеннолетних к табачной продукции и продукции, содержащей никотин (иной, чем табачные изделия). Предлагается ряд правил, среди прочего нововведение, - запрет на Интернет-продажу табачных изделий и связанных с ними товаров, выставление вышеупомянутых товаров в коммерческих помещениях, доступных для общественности, а также ограничение количества

мест продажи табачной продукции вблизи образовательных и медико-санитарных учреждений.

9. В целях разработки необходимых мер по защите некурящих, на данный момент являющихся очень поверхностными и неэффективными (в нынешней редакции содержащихся только в одной статье, ст. 16), предлагается тщательно продуманный комплекс мер, направленный на изменение нынешнего положения вещей. Они описаны в новой главе, Главе IV³ «Защита от воздействия табачного дыма».

С этой же целью предлагается конкретизировать, уточнить и ввести новые правила касательно запрета на курение, а также установить конкретные обязанности для лиц, управляющих помещениями (местами), в которых запрещено курить. Без возложения ответственности на руководителей/владельцев, меры по борьбе с курением в местах, где это запрещено, обречены на провал.

10. Продолжая способствовать четкому разграничению интересов государственной политики от интересов отрасли, предлагается дополнить Закон 278/2007 новой главой, Главой IV⁴ «Обеспечение эффективности политики по контролю над табаком», для установления запрета на партнерство табачной промышленностью, запрета на добровольные взносы от табачной промышленности, а также предотвращения и урегулирования конфликтов интересов и мер против курения просветительского характера. Подобные меры на данный момент отсутствуют в законодательстве.

11. С той же целью, предлагается внесение последовательных изменений в главе V. В первую очередь, предлагается переименовать эту главу в «Государственный контроль в области охраны здоровья от воздействия табачного дыма и потребления табачных изделий», что является более уместным в контексте целей и задач проекта закона. Название статьи 18 также предлагается переименовать в «Лицензирование деятельности в табачной промышленности» соответственно содержанию.

12. Условия отзыва лицензии в нынешней редакции Закона 278/2007 (статья 20) излагаются путано, потому что они смешивают ситуации различного юридического и операционного характера (отзыв лицензии и несение ответственности за нарушение закона являются различными ситуациями). Для устранения путаницы, предлагается разграничить ответственность за несоблюдение закона от положений, связанных с отзывом лицензии. С этой целью предлагается дополнить закон новой статьей, 18¹, четко описывающей

условия для отзыва лицензии. Соответственно изменена статья 20, содержащая положения, предоставляющие лицам юридическое основание для взыскания компенсации за ущерб, причиненный курением.

13. Кроме того, предлагается дополнить главу V 3-мя новыми статьями, 19¹, 19² и 19³, в которых будет описан ряд мер, необходимых для осуществления политики, способствующей отказу от курения.

14. В нынешней редакции Закона № 12 от 27 июня 1997 года о рекламе (ст.19, пункт (2) и (3)), установлены запреты, касающиеся только прямой рекламы табачных изделий. Предлагаемая поправка к пункту (2) предназначена для исключения какой-либо рекламы, в том числе косвенной. Изменение пункта (3) освобождает от запрета публикации, предназначенные исключительно для профессионалов в области промышленности.

В том же духе, предлагается дополнить статью 22 новым пунктом, (7), запрещающим стимулирование продаж и продвижение табачных изделий посредством спонсорства и других мер поддержки.

15. Чтобы обеспечить функционирование предлагаемых механизмов в области контроля над табаком, необходимы надлежащие правовые рычаги. Для этого предлагается дополнить Закон № 10 от 3 февраля 2009 года о государственном надзоре в сфере общественного здравоохранения рядом положений, определяющих необходимые полномочия для сотрудников полиции и правоохранительных органов государственного надзора в области общественного здравоохранения.

Таким образом, пункт (8) статьи 16 предлагается дополнить положениями, касающимися обязательств Национального центра общественного здравоохранения относительно выработки государственной политики в области контроля над табаком.

В статье 18 полномочия персонала с правом государственного контроля в области общественного здравоохранения предлагается дополнить рядом прав в области контроля над табаком, без которых большая часть поправок к закону 278/2007 были бы сведены к нулю.

Аналогичным образом, в статью 31 предлагается добавить новый пункт, предусматривающий обязательство учреждений, предприятий и организаций предоставлять полномочным представителям с правом на контроль товаров и соответствующих документов в целях проверки соблюдения законодательства.

16. В статью 125 Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского предлагается добавить пункт (5) с положениями, закрепляющими право на проверку соблюдения запрета на курение в общественном транспорте и в открытых публичных пространствах в целях обнаружения, по просьбе владельцев, руководителей, сотрудников и представителей общественности, нарушения законодательства, касающегося запрета на курение физических лиц в общественных местах и применения наказания, предусмотренного действующим законодательством.

17. Также предлагается дополнить пункт 1 статьи 12 Закона от 27 февраля 1998 года об обязательном медицинском страховании подпунктом g) для того, чтобы предложить НЦМС правовые инструменты для гарантирования компенсации государству расходов, понесенных в связи с лечением заболевших из-за курения, за счет работодателей и управляющих помещений, где запрещено курить.

18. Пожалуй, наиболее важные изменения предлагается внести в Кодекс об административных правонарушениях Республики Молдова № 273 от 24 октября 2008 года, так как они являются основным инструментом для обеспечения функционирования большинства механизмов для предотвращения курения и защиты некурящих.

С этой целью, предлагается внести ряд санкций за каждое нарушение, которое может возникнуть вследствие несоблюдения норм, закрепленных в новой редакции Закона 278/2007.

19. Предлагается, чтобы Закон об внесении изменений в законодательные акты вступил в силу после его опубликования, за исключением положений, касающихся предупреждений о вреде курения, отслеживания и отличительного знака безопасности, а также положений, касающихся защиты от воздействия табачного дыма, которые, по плану, вступят в силу в течение шести месяцев с момента публикации закона в Официальном мониторе Республики Молдова. До тех пор, предлагается применять соответствующие положения Закона 278/2007. Кроме того, предусмотрено, что запасы сигарет, произведенные до вступления в силу статьи 13² и 13³, должны быть проданы в течение 1 года с момента опубликования этого закона в Официальном мониторе Республики Молдова.

3. Опыт других государств и соответствующие правовые нормы сообщества

При подготовке этого проекта закона были использованы (см. Анализ регуляторного воздействия данного законопроекта):

- Рамочная конвенция Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком, руководства по применению и дополнительные протоколы;
- законодательная деятельность Европейского сообщества в области контроля над табаком;
- законодательная деятельность в области контроля над табаком в Канаде, Австралии, России, Румынии, Турции, Украине и других странах.

4. Описание степени совместимости проекта закона с Рамочной конвенцией Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком и законодательной деятельностью Европейского сообщества

Целью данного законопроекта является приведение национального законодательства в области контроля над табаком в соответствие с:

- Рамочной конвенцией Всемирной организации здравоохранения по контролю над табаком;
- Директивой 2001/37/ЕС Европейского парламента и Совета от 5 июня 2001 года о сближении законов, правил и административных положений государств-членов относительно производства, презентации и продажи табачных изделий с последними поправками Регламента (ЕС) № 596/2009 Европейского парламента и Совета от 18 июня 2009 года;
- Директивой 2003/33/ЕС о рекламе табачных изделий;
- Рекомендацией Совета ЕС 2003/54/ЕС по профилактике курения и инициативах по улучшению контроля над табаком;
- Рекомендацией Совета ЕС 2009/С 296/02 об окружающей среде, свободной от табачного дыма

5. Описание результатов антикоррупционной экспертизы

Антикоррупционная экспертиза показала, что законопроект не содержит правовых норм, способных содействовать коррупции. Также не были выявлены отсылочные и бланкетные нормы, которые могли бы способствовать коррупции.

6. Экономический и финансовый фундамент

Практическое применение законопроекта предполагает дополнительные бюджетные расходы, в частности, на создание и поддержание библиотеки исходных документов, на расширение возможностей учреждений, ответственных за осуществление и обеспечение соблюдения законодательства, на покрытие расходов, связанных с созданием и функционированием Службы, направленной на прекращение курения. Таким образом, правительство будет нести расходы в размере 520 тысяч леев ежегодно, и потратит 570 тысяч леев в

первый год применения закона. Подробное описание расходов национального публичного бюджета для реализации законопроекта и его влияние на табачную промышленность находится в Анализе регуляторного воздействия, являющемся неотъемлемой частью настоящей Информационной записки. Стоит упомянуть, что Анализ регуляторного воздействия показал, что производители табака (или те, кто выращивают табак) должны нести расходы, связанные с осуществлением законопроекта. В результате реализации законопроекта на местных производителей табачных изделий будет оказано незначительное влияние. Издержки производства для выполнения требований, касающихся формы упаковки и печати пиктограмм, расходы на изъятие старого оборудования, стоимость нового оборудования и дополнительные расходы на применение пиктограмм увеличатся примерно на 1%. К примеру, в России в ходе дебатов по поводу закона было выявлено, что затраты производителей на упаковку и печать пиктограмм составят менее 1 американского цента на пачку сигарет. Таким образом, введение новых правил не несет никакого риска для местных производителей табачных изделий.

Кроме того, меры по ликвидации сравнительных квалификаций типа *slim*, *super Slims* и им подобных с упаковки табачных изделий, а также надписей о том, что табачное изделие имеет оздоравливающее, повышающее жизненный тонус или омолаживающее воздействие, является натуральным, органическим или оказывает какой-либо другой положительный эффект на здоровье или социальный статус, поможет компаниям-производителям сэкономить средства, которые позволят им применить новые правила без дополнительных затрат. В то же время, новые правила об описании и презентации табачных изделий, наряду с касающимися отслеживания и отличительного знака безопасности, будут эффективно препятствовать подделке табачных изделий. Применение предлагаемой системы отчетности не будет иметь значительных финансовых последствий для производителей табачных изделий, так как она предполагает передачу информации в электронном виде. Опыт других стран, особенно в Европе, показывает эффективность таких систем отчетности, обеспечивающих безопасность информации.

Кроме того, Анализ регуляторного воздействия показывает, что применение законодательных актов, касающихся маркетинга табачных изделий, не требует дополнительных финансовых затрат от розничных и оптовых торговцев. Напротив, экономические агенты не будут вынуждены тратить средства на размещение табачных изделий на витринах (полках) магазинов, и поэтому для других товаров будет больше места. Они не будут нести расходы на размещение табачных изделий в местах, находящихся вне зоны прямой видимости совершеннолетних потребителей табачных изделий, заменяя пачки сигарет на витринах другими продуктами. Будет существовать список табачных изделий и цены на них. Не были определены дополнительные прямые расходы для

импортеров. Они не будут зависеть от новых правил, потому что табачные изделия, произведенные за рубежом, соответствуют требованиям о размещении пиктограмм на пачках сигарет. Поэтому они не столкнутся с проблемами в производстве сигарет для рынка Молдовы. Расходы на внедрение системы отслеживания также не будут значительными. Так, например, существует много моделей голограмм, и применение наиболее сложных из них будет стоить 0,005 евро. Таким образом, применение самых современных голограмм будет стоить 8,5 банов за пачку сигарет.

В соответствии с методологией, разработанной Всемирной организацией здравоохранения и примененной Республикой Молдова, осуществление проекта является «очень рентабельным». Это результат того, что общая выгода, полученная в результате применения закона, превышает расходы на его внедрение. Согласно расчетам, каждый год эффективного применения закона может быть приравнен к приобретению 40487 лет здоровой жизни ежегодно путем предотвращения преждевременной смертности, ограниченных возможностей и временной нетрудоспособности. Чистая выгода, выраженная в денежной форме, составляет свыше 1,7 млрд леев («Затраты, воздействие на здоровье и рентабельность стратегий контроля над табаком в Республике Молдова»

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/157705/e96178.pdf).

7. Влияние проекта

Проект будет способствовать повышению уровня защиты здоровья населения от вреда, вызванного потреблением табачных изделий и воздействия табачного дыма, повышению национальных возможностей контроля в табачной области. Согласно оценкам, выполненным согласно модели, используемой Всемирной организацией здравоохранения, после применения механизмов, предусмотренных в этом законопроекте, каждый год их эффективность может быть приравнена к приобретению 40487 лет здоровой жизни ежегодно путем предотвращения преждевременной смертности, ограниченных возможностей и временной нетрудоспособности. Принятие и выполнение этого проекта также поможет сократить расходы на лечение заболеваний, связанных с потреблением табака и воздействием табачного дыма, а также повысить производительность труда.

Проект оказывает влияние на развитие агропродовольственного сектора и других секторов национальной экономики в результате увеличения покупательной способности домашних хозяйств, в которых член/члены семьи отказались от курения, а деньги, сэкономленные от покупки сигарет, позволяют им приобретать продукты питания и услуги, которые повысят их уровень

жизни. Таким образом, стимулируя спрос на продовольственные продукты и услуги, будут развиваться национальные области экономики, занимающиеся производством, импортом, продажей фруктов, овощей, молока, мяса и др. Ежегодное сокращение числа курильщиков на 1% (Анализ регуляторного воздействия показывает, что применение этого закона сократит количество курильщиков в Республике Молдова на 1% каждый год в течение 10 лет) из общего количества активных курильщиков в Республике Молдова, составляющего около 750 тысяч, поспособствует отказу от курения около 750 человек в пользу закупки продовольствия и других предметов первой необходимости. Исследования показывают, что среднее количество сигарет, выкуриваемых курильщиком в день — 16. Таким образом, в течение 30 дней (1 месяца), курильщик выкуривает 480 сигарет (480 сигарет = 24 упаковки сигарет в месяц). По оценкам, средняя стоимость пачки сигарет в 2013 году составляет 1.5 USD. Таким образом, 24 упаковки сигарет в месяц \times \$1,5 = 36 долларов. Среднестатистический молдавский курильщик тратит 36 долларов в месяц на покупку сигарет. Так, в месяц 750 человек смогут себе позволить купить продовольствие и предметы первой необходимости на сумму 27.000 долларов USD. Поэтому фрукты, овощи, мясо, молоко, яйца, крупы, и т.д., которые в большинстве случаев производятся в Республике Молдова, могут быть приобретены дополнительно на 27.000 долларов США в течение 30 календарных дней. Применение этих расчетов в течение года демонстрирует позитивное влияние законопроекта на развитие национальной экономики путем создания новых рабочих мест, выплаты налогов и т.д., что приведет к росту ВВП.

В то же время, законопроект будет способствовать сокращению бедности. Национальное исследование «Мнение населения относительно опасности воздействия табачного дыма и эффективности законов по борьбе с курением», проведенное Центром PAS и Magenta Consulting в 2013 году, показывает, что потребление табака считают серьезной угрозой для здоровья 81 из 100 респондентов, классифицированных в переменной «Нам не хватает денег на продовольствие», и только 46 из 100 респондентов, классифицированных в переменной «Нам хватает доходов на все, кроме покупки виллы/квартиры». Таким образом, семьи с низким доходом, в которых член/члены семьи являются курильщиками, подвергаются риску усиления бедности в результате траты денег на покупку табачных изделий.

8. Соблюдение транспарентности процесса принятия решений

В целях соблюдения положений Закона № 239 от 13.11.2008 о транспарентности процесса принятия решений, Министерство здравоохранения (МЗ) провело обширную деятельность по консультированию с

общественностью до разработки проекта, во время его разработки и во время процесса его одобрения с участием представителей организаций и государственных учреждений, гражданского общества и международных организаций.

Разработке проекта закона предшествовали исследования и глубокий анализ сложившейся ситуации и мер контроля над табаком, которые необходимо осуществить (Оценка потребностей для осуществления Рамочной конвенции ВОЗ по контролю над табаком в Республике Молдова, декабрь 2010 года, Секретариат РККТ), а также рентабельности мероприятий по контролю над табаком, предложенных в законопроекте («Затраты, воздействие на здоровье и рентабельность стратегий по контролю над табаком в Республике Молдова»

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/157705/e96178.pdf). Для оценки ситуации и разработки проекта закона, Министерство здравоохранения Приказом 641 от 25.06.2012 учредило межсекторальную рабочую группу (включающую представителей министерств, гражданского общества, средств массовой информации), а для выполнения этого приказа было создано 3 технические рабочие группы (с упором на аспекты, которые должны быть охвачены в новом законодательстве)/пр. №77а от 01.08.2012 Национального центра общественного здравоохранения (НЦОЗ): 1. разработка политики, 2. средства массовой информации и коммуникации, 3. осуществление и мониторинг.

Стоит отметить, что деятельность рабочей группы была прозрачной и открытой как для национальных, так и для международных партнеров. Например, международные эксперты во главе с Кристиной Мауер-Стендер, координатором программы в рамках Европейского регионального отделения ВОЗ, приняли участие в семинаре (3-6 декабря 2012 года), организованным МЗ с участием различных субъектов для ознакомления с международным опытом и способствования развитию нового проекта закона о контроле над табаком в Молдове <http://www.pas.md/libview.php?l=ro&idc=3&id=1374>

В результате обсуждений, имевших место на различных уровнях, и приведения аргументов о необходимости принятия нового правового акта, который обеспечит более высокий уровень охраны здоровья населения (сокращение экономических издержек от потребления табака и воздействия табачного дыма), создания условия для выполнения обязательств, принятых Республикой Молдова в рамках ратификации РККТ и обсуждения Соглашения о присоединении к ЕС, был разработан Анализ регуляторного воздействия о необходимости внесения изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, в чем активно участвовали и представители гражданского общества.

В процессе общественных консультаций Анализа регуляторного воздействия касательно необходимости внесения изменений и дополнений в некоторые законодательные акты и в соответствии с рекомендациями Рабочей группы для регулирования предпринимательской деятельности, 19 августа 2013 года Министерство здравоохранения организовало публичные дебаты с участием междепартаментской рабочей группы для разработки проекта закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (в области контроля над табаком), на которые были приглашены все желающие принять участие <http://www.ms.gov.md/evenimente/sedinta-grupului-interministerial-lucru-elaborarea-proiectului-lege-privind-controlul> В совещании приняли участие представители государственного сектора (Министерство здравоохранения, Министерство финансов, Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности, НЦОЗ, неправительственный сектор (Национальный совет по участию, Центр PAS, Центр журналистских расследований, Центр Expert-Grup, CReDO, национальные средства массовой информации), Национальная компания медицинского страхования. Также на совещании были зачитаны письма Американской торговой палаты в Молдове, которая представляет единую позицию British American Tobacco, Imperial Tobacco и Филип Моррис. Эти предложения были отражены в таблице различий и документально внесены в протокол заседания Рабочей группы по разработке Закона о контроле над табаком от 19.08.2013. Анализ регуляторного воздействия о необходимости внесения изменений и дополнений в некоторые законодательные акты был доработан, в том числе принимая во внимание большинство рекомендаций Патронатной ассоциации «Американская торговая палата в Молдове» от 29.04.2013, а также мнение экспертов Рабочей группы по регулированию предпринимательской деятельности от 14.08.2013. В завершённой и скорректированной версии, проект закона был представлен на одобрение Рабочей группы государственной комиссии по регулированию предпринимательской деятельности (письмо МС № 01-9/1414 от 09.10.13), всех органов центрального публичного управления, центральных административных органов и организаций ассоциативного сектора. Таким образом, процесс разработки проекта закона был прозрачным и проходил с прямым участием представителей органов центрального публичного управления, центральной администрации и гражданского общества.

Положения проекта закона были подробно обсуждены и в рамках деятельности Национального координационного совета в области контроля над табаком (НКСКТ) под председательством заместителя премьер-министра г-жи Татьяны Потынг ((25.10.2012 - <http://www.privesc.eu/Arhiva/13051/Sedinta-Consiliului-National-Coordonator-in-domeniul-Controlului-Tuturului>; 27.03.2013

Анализ регуляторного воздействия рассматривался Рабочей группой Государственной комиссии по регулированию предпринимательской деятельности практически полгода (29.04.2013-23.10.2013). В этот период в ходе этих мероприятий, Анализ регуляторного воздействия и так и законопроект были размещены на официальном сайте Министерства здравоохранения - www.ms.gov.md, в директории *Законодательство*, раздел *Прозрачность решений*.

В ходе разработки законопроекта, деятельность Министерства здравоохранения была открыта для государственных органов, гражданского общества и международных организаций. Таким образом, организации гражданского общества и международные партнеры по развитию активно участвовали в обсуждении законопроекта и впервые в нашей стране осуществили важные исследования: исследование «Качество воздуха в заведениях общественного питания»/ Результаты Исследования по мониторингу качества воздуха в ресторанах, кафе и барах мун. Кишинэу - <http://cnsr.md/down/info1386674701ro.pdf> и Исследования «Мнение населения об опасности воздействия табачного дыма и эффективности законов по борьбе с курением», которое демонстрирует необходимость законопроекта - <http://www.pas.md/ro/Studies> В то же время, гражданское общество активно участвовало в дебатах по поводу законопроекта, представляя материалы, мнения, обзоры, в том числе в средствах массовой информации: <http://www.e-sanatate.md/News/Category/1/stiri-interne#sthash.QJXG9QQu.dpuf> . Материалы об участии гражданского общества в разработке проекта закона имели широкий резонанс, освещенный в различных национальных средствах массовой информации (Радио, телевидение, печатные и электронная пресса, пресс-агентства), блогах и социальных сетях в Интернете.

Законопроект обсуждался публично в том числе на Втором издании Национального форума здравоохранения (25-26 ноября 2013 года, г. Кишинев) <http://ms.gov.md/stiri/editia-ii-forumului-national-sanatate> Свыше 400 высокопоставленных должностных лиц в области здравоохранения и других секторах национальной экономики (Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности, Министерство охраны окружающей среды, Министерство образования и т.д.), включая представителей гражданского общества на национальном и местном уровнях, присутствующих на мероприятии, приняли участие в дебатах о законопроекте о контроле над табаком.

Министерство Здравоохранения организовало дополнительные общественные консультации 12 ноября 2013 года. На дебаты были приглашены представители гражданского общества, органов государственного управления,

Национального агентства по защите конкуренции, национальной конфедерации работодателей Молдовы, Национальной конфедерации профсоюзов Молдовы, Академии наук Молдовы, Национального совета по участию, Рабочей группы по регулированию предпринимательской деятельности (членов) и всех заинтересованных сторон, включая средства массовой информации. Позицией большинства участников было поощрение всеобъемлющего национального законодательства в области контроля над табаком, принимая во внимание положения Конвенции ВОЗ по контролю над табаком, Национальной стратегии по профилактике и контролю неинфекционных заболеваний на 2012-2020 годы, утвержденной постановлением парламента № 82 от 12.04.2012, а также другие документы национальной и международной политики.

Законопроект был одобрен министерствами, заинтересованными учреждениями, гражданским обществом, принимая во внимание большинство рекомендаций с подготовкой таблицы различий, содержащий аргументы в пользу того, почему определенные рекомендации не были приняты во внимание. Стоит отметить, что при разработке проекта закона и консультаций с общественностью, Министерство здравоохранения приняло все предложения, полученные от организаций гражданского общества, которые нашли применение в законопроекте.

Министр

Андрей УСАТЫЙ