



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4358-2 від 26.11.2020
Народний депутат України
І. Шинкаренко

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну»

Поданим законопроектом, що є альтернативним до законопроекту з такою ж назвою (реєстр. № 4358 від 10.11.2020) пропонується внести зміни до законів України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», «Про рекламу». Відповідно до п. 8 пояснювальної записки до законопроекту реалізація законопроекту сприятиме скороченню поширеності куріння серед усіх вікових груп, і насамперед, серед молоді. Ухвалення законопроекту дозволить обмежити доступ до електронних сигарет підлітків, та зменшити рівень їх споживання. Такі заходи поступово призведуть до покращення здоров'я населення та зростання тривалості життя в Україні. Законопроект сприятиме практичному виконанню міжнародних зобов'язань України щодо захисту здоров'я людей від шкідливого впливу тютюну.

Головне управління, розглянувши законопроект у стислий термін, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступне.

1. Відповідно до змісту п. 1 пояснювальної записки необхідність прийняття цього законопроекту, окрім іншого, мотивується потребою вдосконалення законодавства України, в тому числі, стосовно імплементації положень ухваленої Європейським Парламентом та Радою ЄС Директиви 2014/40/ЄС «Про наближення законів, правил та адміністративних положень держав-членів, що стосуються виробництва, презентації та продажу тютюну та супутніх товарів та скасування Директиви 2001/37/ЄС» (далі – Директива № 2014/40/ЄС). У зв'язку з цим звертаємо увагу на те, що відповідно до ст. 474 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), Україна зобов'язалася здійснювати «поступове наближення свого законодавства до права ЄС відповідно до додатків I-XLIV на основі зобов'язань, визначених у Розділах IV, V та VI цієї Угоди, а також відповідно до положень цих Додатків».

Відповідно додатку XLI до глави 22 «Громадське здоров'я» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію, імплементації підлягає Директива № 2001/37/ЄС «Про наближення законодавчих, нормативних та адміністративних актів держав-членів щодо виробництва, презентації та реалізації тютюнових виробів» Європейського Парламенту та Ради ЄС від 5 червня 2001 року. За цих обставин процес імплементації Директиви № 2014/40/ЄС у національне законодавство потребує відповідних змін до додатку XLI, внесених Радою асоціації, яка здійснює контроль і моніторинг застосування та виконання Угоди про асоціацію та уповноважена вносити поправки до додатків до цієї Угоди (ч. 3 ст. 463 Угоди про асоціацію).

У зв'язку з цим новела законопроекту про те, що «порядок віднесення сигарет та тютюну для самокруток до категорії тютюнових виробів із характерним запахом та/або смаком визначається Кабінетом Міністрів України на основі відповідних імплементаційних актів, прийнятих Європейською Комісією відповідно до статті 7 Директиви 2014/40/ЄС Європейського Парламенту» (ч. 6 ст. 9-2 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального»), виглядає спірною.

2. Змінами до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» (далі – Закон) пропонується назву Закону після слів «тютюнових виробів» доповнити словами «трав'яних виробів для куріння та електронних сигарет» та внести відповідні зміни в преамбулу Закону. Крім того, понятійний апарат Закону доповнюється визначенням термінів «електронна сигарета», «заправний контейнер» тощо. З приводу пропонуваніх змін зауважимо, що до низки положень даного Закону, у тому числі, тих, до яких пропонуються зміни проектом, вже внесені відповідні зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» від 16.01.2020 № 465-ІХ, які набирають чинності 01.01.2021.

3. Вважаємо необґрунтованим продовження негативної практики врегулювання у Законі питань, які за своїм змістом належать до предмету регулювання Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», який «визначає основні принципи та напрями державної політики щодо попередження куріння тютюнових виробів, зниження рівня їх вживання серед населення, обмеження доступу до них дітей, охорони здоров'я населення від шкоди, що завдається їхньому здоров'ю внаслідок розвитку захворювань, інвалідності, а також смертності, спричинених курінням тютюнових виробів чи іншим способом їх вживання» (преамбула) (наприклад: питання медичних попереджень; пропозиція доповнити Закон новою ст. 9², в якій визначаються вимоги щодо здійснення діяльності, пов'язаної з виробництвом, оптовою та роздрібною торгівлею, експортом та імпортом тютюнових виробів, оскільки зазначена діяльність регулюється ст. 10 «Вимоги щодо здійснення діяльності,

пов'язаної з виробництвом, оптовою та роздрібною торгівлею, експортом і імпортом тютюнових виробів» чинного Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», тощо).

4. Потребує вдосконалення понятійний апарат законопроекту.

4.1. Окремі пропонувані дефініції не відображають повною мірою зміст понять. Таким, зокрема, є поняття «споживач тютюнового виробу – фізична особа, яка діє в цілях, не пов'язаних з її торговельною діяльністю, підприємницькою діяльністю, ремеслом чи професією» (зміни до ст. 1 Закону).

4.2. У проекті визначається термін «медичне попередження – попередження про несприятливі наслідки тютюнового виробу для здоров'я людини або інші небажані наслідки його споживання, у тому числі текстові попередження, комбіновані медичні попередження, загальні попередження та інформаційні повідомлення, як передбачено цим Законом» (зміни до ст. 1 Закону). Однак очевидним є те, що медичне попередження повинно містити відомості про шкідливий вплив вживання тютюнових виробів на здоров'я людини, а не про «несприятливі або інші небажані наслідки», як це зазначається у проекті.

Звертаємо увагу на те, що чинна ст. 1 Закону вже містить визначення терміну «медичне попередження», під яким розуміється «інформація про шкідливий вплив вживання тютюнових виробів на здоров'я людини, що міститься на пачках, коробках, сувенірних коробках, а також на упаковці (за виключенням прозорих обгорток), в якій тютюнові вироби знаходяться в пачках або коробках. Медичне попередження складається з чорної прямокутної рамки товщиною не менше ніж три міліметри та тексту, який вміщується в таку рамку. Медичні попередження можуть бути основними та додатковими».

Крім того, у Законі України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», який визначає основні принципи та напрями державної політики щодо попередження куріння тютюнових виробів, також вже міститься визначення терміну «медичне попередження споживачів тютюнових виробів». Зокрема, у ст. 12 цього Закону визначаються питання щодо медичного попередження споживачів тютюнових виробів та інформаційних написів про вміст нікотину та смоли в диму однієї сигарети (щодо сигарет). Тому вбачається доцільним визначити зазначені вище терміни, а також врегулювати відповідне питання, як вже було зазначено вище, саме у Законі України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення».

4.3. Виглядає редакційно невдалим зміст терміну «трав'яний виріб для куріння – виріб на основі рослин, трав або фруктів, який не містить тютюну та який споживається через процес згорання» (зміни до ст. 1 Закону). Використання у ньому слів «рослина» і «трава» одночасно виглядає зайвим, оскільки трави належать до рослин. Крім того, до складу подібних виробів можуть входити ягоди, які, як відомо, не належать до фруктів.

4.4. Змінами до ст. 1 Закону пропонується визначення терміну «електронна сигарета – виріб, який може бути використаний для споживання *нікотиновмісної* пари через мундштук, або будь-який компонент такого виробу, у тому числі картридж, резервуар та пристрій без картриджа чи резервуара. Електронні сигарети можуть бути одноразовими або перезарядними за допомогою заправного контейнера та резервуару, або такими, що перезаряджаються одноразовими картриджами». Таке визначення загалом відповідає визначенню цього поняття, що міститься у Директиві 2014/40/ЄС.

Одночасно звертаємо увагу на те, що Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» від 16.01.2020 № 466-IX п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України доповнено пп.пп. 14.1.56³ та 14.1.56⁴, у яких містяться відмінні від пропонованого у проекті визначення, а саме: «*електронна сигарета – виріб, який може бути використаний для споживання (вдихання) парів, що утворюються внаслідок нагрівання компонентами такого виробу рідин, що містять або не містять нікотин. Електронні сигарети можуть бути одноразовими або багаторазовими*»; «*рідини, що використовуються в електронних сигаретах, – рідкі суміші хімічних речовин, що містять або не містять нікотин, використовуються для створення пари в електронних сигаретах та містяться, зокрема, в картриджах, заправних контейнерах та інших ємностях*» відповідно (вказані зміни набирають чинності з 1 січня 2021 року). Таким чином, у разі прийняття проекту у законодавстві одночасно міститимуться різні за змістом визначення одного і того ж поняття.

4.5. Змінами до ст. 1 Закону визначаються терміни «*тютюн*», «*одиночна пачка*», «*зовнішнє упакування*». Звертаємо увагу на те, що у ст. 1 Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» вже містяться терміни «упаковка», «тютюн», у зв'язку із чим немає потреби у визначенні їх у Законі.

4.6. Потребує редакційного коригування визначення терміну «*добавка – речовина, інша ніж тютюн, яку додають до тютюнового виробу, одиночної пачки або будь-якого зовнішнього упакування*» (зміни до ст. 1 Закону).

4.7. Невдалою вбачається редакція визначення терміну «*введення в обіг тютюнового виробу – надання на ринку виробів, незалежно від місця їх виробництва, споживачам, що знаходяться на території України, на платній або безоплатній основі*» (зміни до ст. 1 Закону). На нашу думку, це поняття має охоплювати, окрім іншого, виготовлення тютюнових виробів та їх ввезення на митну територію України з метою реалізації.

4.8. Також зауважимо, що відповідно до загальних вимог законодавчої техніки терміни слід наводити в алфавітному порядку, що не враховано у змінах до ст. 1 Закону.

5. Відповідно до абз. 4 ч. 1 оновленої ст. 9¹ Закону «кожний виробник або імпортер тютюнових виробів зобов'язаний щорічно, не пізніше

1 лютого року, наступного за звітним, надавати в електронному вигляді центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, наступну інформацію щодо тютюнових виробів, які призначені для реалізації на митній території України, за назвою торговельної марки і типом: ... інформацію про інші викиди та їх граничні рівні, *якщо така інформація є у наявності*». У даному випадку виникає запитання, яким чином по суті зобов'язальний характер наведеного припису у частині подання інформації співвідноситься з фактично його добровільним характером у частині прийняття рішення відповідним суб'єктом щодо означення тієї чи іншої інформації як такої, що є у наявності. При цьому, механізм встановлення та/або підтвердження факту наявності такої інформації та правові наслідки її неоприлюднення у проекті не визначаються.

Повною мірою аналогічні зауваження стосуються й абз. 2 ч. 8 оновленої ст. 9¹ Закону, за яким «виробники або імпортери тютюнових виробів повинні надавати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення: *доступні їм внутрішні та зовнішні дослідження* щодо вивчення ринку та уподобань різних груп споживачів, у тому числі молоді та теперішніх курців, щодо інгредієнтів та викидів ...», оскільки, як і у попередньому випадку, механізм встановлення та/або підтвердження факту наявності такої доступності та правові наслідки неоприлюднення відповідної інформації у проекті не визначаються. При цьому, також незрозумілим є зміст понять внутрішні та зовнішні дослідження, зокрема, неясно, по відношенню до кого – виробника чи країни у цілому має визначатись статус таких досліджень. Також виникає питання щодо формулювання «уподобань різних груп споживачів, у тому числі молоді та теперішніх курців», зважаючи на те, що так звані «теперішні курці» цілком можуть охоплюватися категорією «молодь».

6. Порушені у ч.ч. 4, 5 оновленої ст. 9¹ Закону питання у частині стандартів ДСТУ ISO для визначення рівнів відповідних речовин у тютюнових виробах, на наш погляд, мають організаційно-технічний характер, а тому можуть бути врегульовані підзаконними нормативно-правовими актами.

7. Згідно з ч. 5 оновленої ст. 9¹ Закону «Визначення викидів нікотину, смоли та монооксиду вуглецю здійснюється акредитованими лабораторіями відповідно до переліку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Такі акредитовані лабораторії для визначення викидів нікотину, смоли та монооксиду вуглецю не повинні перебувати у власності або *під контролем* виробників або імпортерів тютюнових виробів». У даному випадку виникають питання щодо змісту поняття «під контролем» та способу встановлення факту такого контролю.

8. Із запропонованої редакції положення абз. 4 ч. 3 нової ст. 9³ Закону, згідно з яким виробники та імпортери, які подають повідомлення про новітні тютюнові вироби, повинні також надати «*аналіз ризиків/вигід стосовно виробу, його очікуваний вплив ... на початок вживання тютюнових виробів та*

прогнозоване сприйняття споживачем», неможливо зрозуміти його зміст. Зокрема, неясно, про які чи чий ризики та вигоди йде мова, що таке «вплив на початок вживання». Також виникають питання щодо практичної значущості відповідної інформації, її достовірності та правових наслідків для усіх суб'єктів відносин тощо.

9. Законопроект не позбавлений редакційних вад, що порушують принцип юридичної визначеності та не сприятимуть однозначному тлумаченню та застосуванню правових норм (наприклад: повідомлення щодо електронної сигарети або заправного контейнеру повинно містити таку інформацію: ... інформацію про дози нікотину та їх засвоєння *при вживанні в нормальних або обґрунтовано передбачуваних умовах* (п. 4 ч. 2 нової ст. 9⁴ Закону)).

Крім того, до недоліків законопроекту слід віднести випадки вживання слів «в тому числі» (наприклад, ч. 2 нової ст. 9-3 Закону), «зокрема» (наприклад, ст. 1 Закону в редакції проекту), «тощо» (наприклад, ч. 3 ст. 11 Закону в редакції проекту).

10. Недостатньо виваженою є пропозиція, згідно з якою інформація про перелік всіх інгредієнтів, що використовуються при виробництві таких виробів, та їх кількості за назвою торговельної марки та видом, яка надається виробниками та імпортерами центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, оприлюднюється на офіційному веб-сайті цього державного органу за виключенням конфіденційної інформації, доступ до якої обмежено виробником або імпортером «відповідно до законодавства» (ч. 10 ст. 9¹ Закону в редакції проекту). Щодо цього положення проекту зауважимо, що термін «законодавство» охоплює не лише закони, а й підзаконні нормативно-правові акти. Відтак така редакція новели не узгоджується з положеннями абз. 2 ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію», відповідно до якого відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації, регулюються *законом*.

11. У законопроекті не дотримані вимоги законодавчої техніки, згідно з якими у разі внесення змін до кількох законів, вони викладаються у хронологічному порядку.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк