



**Министерство
экономического развития
Забайкальского края**

Ленина ул., д.63, г. Чита, 672000
тел. (302-2) 40-17-69
факс (302-2) 40-17-91

E-mail: mineconom@economy.e-zab.ru
ОКПО 0073200, ОГРН 1087536008174
ИНН 7536095303/ КПП 753601001

Председателю Законодательного
Собрания Забайкальского края
Лиханову И.Д.

Депутатам Законодательного
Собрания Забайкальского края
третьего созыва
Коростелёву К.Ю., Берг Р.С.,
Иванченко В.Ю., Иванову В.Г.

05-27/11-5410 от 17.07.2020
на № 31 от 11.06.2020

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект закона Забайкальского края «О внесении изменений в статью 3 Закона Забайкальского края «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции на территории Забайкальского края»

В соответствии с разделом 2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы действующих нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Губернатора Забайкальского края от 27 декабря 2013 года № 80, Министерством экономического развития Забайкальского края (далее - Министерство) проведена оценка регулирующего воздействия проекта закона Забайкальского края «О внесении изменений в статью 3 Закона Забайкальского края «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» на территории Забайкальского края» (далее – проект закона).

Инициаторами и разработчиками проекта закона являются депутаты Законодательного Собрания Забайкальского края (далее – разработчик).

Проект закона разработан в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 года №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об

ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон №171-ФЗ).

В пояснительной записке к проекту закона разработчик обозначил проблему, на решение которой направлен проект закона, а именно, большое количество правонарушений и преступлений, связанных с потреблением алкогольной продукции, реализуемой, в том числе в помещениях, расположенных в многоквартирных домах, нарушение комфортного проживания граждан и многочисленные обращения и жалобы граждан в связи с частым нарушением общественного порядка в зонах жилой застройки, прилегающих к объектам продажи алкогольной продукции. Целью проекта закона обозначено сокращение количества точек, реализующих алкогольную продукцию в помещениях многоквартирных жилых домов и на прилегающих к ним территориях.

Действие проекта закона затрагивает юридические лица и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах в Забайкальском крае (далее – субъекты предпринимательской деятельности).

Проектом закона предлагается дополнить часть 1 статьи 3 Закона Забайкальского края от 26 декабря 2011 года № 616-ЗЗК «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» на территории Забайкальского края» (далее – Закон края № 616-ЗЗК) нормой о том, что на территории Забайкальского края не допускается розничная продажа алкогольной продукции в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, имеющих зал обслуживания посетителей общей площадью менее 40 квадратных метров.

При этом проектом закона поясняется, что под площадью зала обслуживания посетителей понимается площадь специально оборудованных помещений объекта общественного питания, предназначенных для потребления готовой кулинарной продукции, кондитерских изделий и (или) покупных товаров, определяемая на основании инвентаризационных и правоустанавливающих документов. Данное положение проекта закона полностью дублирует норму Федерального закона №171-ФЗ.

Пунктом 4.1. статьи 16 Федерального закона №171-ФЗ установлено, что розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, допускается только в указанных объектах общественного питания, имеющих зал обслуживания посетителей общей площадью не менее 20 квадратных метров.

Субъекты Российской Федерации, согласно указанной федеральной норме, вправе устанавливать законом субъекта Российской Федерации

дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях (в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания), в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях.

По мнению уполномоченного регионального органа контроля в сфере розничной продажи алкогольной продукции - Региональной службы по тарифам и ценообразованию Забайкальского края (далее – РСТ), предлагаемый проект закона не позволит сократить число торговых объектов, расположенных в многоквартирных домах, непосредственно по которым поступают жалобы граждан, аргументируя следующим.

В письме от 10 июня 2020 года № 539 в адрес Законодательного Собрания Забайкальского края РСТ поясняет, что из 170 объектов общественного питания, расположенных в многоквартирных домах, зал обслуживания менее 40 кв. м. имеют лишь 21 объект. При этом имеет место снижение количества жалоб в отношении объектов общественного питания в многоквартирных домах: в 2018 году – 90 жалоб, в 2019 году -52 жалобы, в 1 полугодии 2020 года – 15 жалоб, и в большинстве случаев площадь зала обслуживания таких объектов была более 50 кв.м.

Необходимо отметить, что разработчиком не представлены количественные параметры, характеризующие и подтверждающие наличие проблемы, на решение которой направлен проект закона, не обозначено в связи с какими обстоятельствами выбран параметр 40 кв.м. Оперирование данными о преступлениях, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, за 2017 год считаем не корректным. Необходимо учитывать динамику таких преступлений и их связь с объектами, регулирование деятельности которых предлагает проект закона.

Министерством в рамках ОРВ был сделан запрос в РСТ о количестве внеплановых проверок, проведенных в отношении объектов розничной торговли алкогольной продукцией по Забайкальскому краю. По информации РСТ сведения о торговых объектах, расположенных в многоквартирных домах, ранее не учитывались при проведении внеплановых проверок, приведены данные по всем внеплановым проверкам в сфере розничной продажи алкоголя. Так, за 2019 год было проведено 18 внеплановых проверок, из них 9 по обращениям граждан, при этом по 4 из них в ходе проверки не выявлены нарушения, 7 проверок инициированы правоохранительными органами (УМВД и прокуратура) из них в 4 случаях правонарушения не выявлены. При этом из 18 внеплановых проверок по краю в 2019 году нарушения выявлены в 9 случаях (50 % внеплановых проверок). За 1 полугодие 2020 года проведено 10 внеплановых проверок, из них нарушения не выявлены в 4 случаях, 1 проверка инициирована по обращению жителей многоквартирного дома.

области розничной продажи алкогольной продукции, в том числе в объектах общественного питания не наблюдается.

Полагаем, что введение очередного ограничения вместо комплексного решения проблемы алкоголизации населения в крае не даст должного эффекта, к тому же проектирование нормы не достаточно проработано и вызовет больше негативных последствий в виде упущенной выгоды предпринимателей, недополученных средств в краевой бюджет в виде налоговых и иных отчислений, ликвидации субъектов предпринимательской деятельности и, как следствие, росту числа безработных, ухудшения делового климата в регионе в целом.

Кроме того, администрирование ограничительной меры, в случае её принятия, весьма затруднительно. Согласно письму РСТ от 25 июня 2020 года № 02/3593 в адрес Министерства, реестр лицензиатов РСТ не содержит информации о площади зала обслуживания, кроме того некоторая алкогольная продукция (пивные напитки, пиво) реализуется без лицензии и следовательно по ним информации у регионального органа контроля нет. Представленная РСТ информация содержит данные о 170 объектах общественного питания по краю, реализующих алкогольную продукцию. При этом лишь по 23 объектам содержится информация о площади менее 40 кв.м. (либо общей либо торгового зала), по 64 объектам площадь не указана вовсе (ни общая, ни торговая), ещё 45 объектов имеют площадь (без указания общая, торговая или зала обслуживания) от 40 до 100 кв.м., которые могут попасть под ограничение, регламентируемое проектом закона. Таким образом, порядка 130 объектов могут приостановить деятельность в связи с предлагаемым ограничением, однако данные по площади необходимо уточнять.

Администрирование исполнения предлагаемой нормы усложняется еще и тем, что площадь зала обслуживания в правоустанавливающих и инвентаризационных документах может быть не зафиксирована, владелец торгового объекта может принять меры по её увеличению до требуемых параметров, существуют объекты общественного питания, реализующие алкогольную продукцию (в т.ч. круглосуточно), вне многоквартирных домов, но находящиеся в непосредственной близости к жилой застройке, в т.ч. индивидуальной. То есть ограничение по площади точек общественного питания в многоквартирных домах не снимет проблему наличия правонарушений на фоне алкогольного опьянения. Возможно, следует больше внимания уделить контролю за деятельностью объектов общественного питания, реализующих алкогольную продукцию, особенно в режиме 24/7 и надзору за соблюдением общественного порядка.

Министерством проводился опрос мнений респондентов о дополнительных ограничениях по продаже алкоголя в организациях, расположенных в многоквартирных домах на территории Забайкальского края.

На момент подготовки настоящего заключения в опросе приняли участие 238 респондентов из которых 40,9% это физические лица, 35% - индивидуальные предприниматели, 22,4 % -юридические лица.

На вопрос: «Как по Вашему мнению следует поступить с ограничением

по продаже алкоголя в организациях, расположенных в многоквартирных домах на территории Забайкальского края?»

- 38,8 % респондентов (92 участника опроса) высказались за сохранение действующего федерального запрета продажи алкоголя в организациях, расположенных в многоквартирных домах, имеющих площадь зала обслуживания менее 20 кв.м.;

- 16 % респондентов (38 участников опроса) за введение дополнительного регионального запрета на продажу алкоголя в организациях, расположенных в многоквартирных домах, имеющих площадь зала обслуживания менее 50 кв.м.;

- 37,1% респондентов (88 участников опроса) предложили ввести полный запрет на продажу алкоголя в жилых домах.

Также были представлены ответы за введение регионального запрета на продажу алкоголя в организациях, расположенных в многоквартирных домах, имеющих площадь зала обслуживания менее 100 кв.м. от 5,9 % респондентов (14 участников опроса); ввести региональный запрет на продажу алкоголя в организациях, расположенных в многоквартирных домах, имеющих площадь зала обслуживания менее 70 кв.м предложили 2,1 % (5 участников опроса).

Также в рамках указанного опроса исследовалось мнение респондентов на вопрос о введении дополнительного ограничения времени продажи алкогольной продукции и 77,1 % респондентов (182 участника) высказались за сохранение установленного федеральным законодательством времени реализации алкогольной продукции с 08.00 до 23.00.

Итоги проведенного опроса свидетельствуют о достаточности уже установленных федеральным законодательством ограничительных мер в сфере розничной продажи алкогольной продукции.

По проекту закона были проведены публичные консультации с 11 июня по 09 июля 2020 года, в рамках которых проект закона размещался в открытом доступе на официальном сайте Министерства, направлялся в предпринимательские объединения края, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае (далее - Уполномоченный) и непосредственным адресатам регулирования - субъектам предпринимательской деятельности. По итогам публичных консультаций поступили замечания и предложения от Уполномоченного, ООО «Пивоваренная компания «Балтика», Новосибирской областной организации производителей и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП».

Замечания участников приведены в приложении к настоящему заключению.

Общим замечанием по проекту закона, обозначенным всеми участниками публичных обсуждений, является то, что ограничения, установленные федеральным законодательством, достаточны. Существующая система регулирования позволяет достаточно эффективно решать вопросы контроля за участниками отрасли. Также все участники отмечают необходимость решать проблему алкоголизации не введением запретов, а комплексным улучшением качества жизни населения, развитием социальной

сферы в целом.

Поскольку продажа алкогольной продукции в настоящее время имеет довольно высокий уровень административных ограничений, ужесточение ведения предпринимательской деятельности в указанной сфере в регионе Уполномоченный считает нецелесообразным.

ООО «Пивоваренная компания «Балтика» отмечено, что в тексте законопроекта разработчик не приводит обоснования необходимости предлагаемого регулирования. В пояснительной записке к проекту нет статистических данных, позволяющих считать обоснованными и своевременными подобные законодательные инициативы. Вместе со сферой торговли под запрет попадают производители, арендодатели, транспортные и охранные предприятия, поставщики сопутствующих товаров. Внесение дополнительных изменений в регулирование алкогольного рынка на уровне региона, по мнению указанного участника, мешает выработке единого подхода в этой сфере и выхолащивает нормы федерального закона, сформулированные с участием экспертного сообщества и представителей бизнеса. При этом, наличие дополнительных региональных ограничений не способствует снижению потребления алкогольной продукции. Поскольку вступившие в силу изменения в федеральном законе способны повлиять на рынок оборота пива, указанный участник обсуждения предлагает правомерным отсрочить принятие в регионе дополнительных к принятым на федеральном уровне регулирующих мер до полноценной оценки эффекта влияния на всю цепочку производства и продажи пивоваренной продукции по прошествии минимум 1 года с момента вступления. Оценка воздействия федерального законодательного акта позволит принять в регионе сбалансированное решение, направленное на оздоровление рынка оборота пива, не оказав при этом негативного влияния на легальных участников процесса.

Новосибирская областная организация производителей и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП» отмечает, что любые ограничения легальной розничной продажи алкоголя неминуемо создают благоприятные условия для роста теневой розничной торговли алкогольной продукцией и сокращают возможности потребителей приобретать безопасную продукцию.

По информации данного участника оценки проекта закона введение на региональном уровне дополнительных ограничений на реализацию легальной алкогольной продукции может спровоцировать рост доли нелегальной продукции, серьезное социальное напряжение, создать неравные условия для хозяйствующих субъектов и спровоцировать рост потребления алкогольных суррогатов, способных нанести серьезный вред здоровью потребителей, обсуждаемые законодательные инициативы будут провоцировать не только прямые потери для бюджета Забайкальского края, но и приведут к тому, что будет сокращаться занятость трудоспособного населения и расти безработица, снизится в целом активность предпринимательского сообщества.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что принятие предлагаемого регулирования преждевременно, так как проект закона требует более

регулирования преждевременно, так как проект закона требует более тщательной проработки, подкрепления точными и адекватными статистическими данными, определения механизмов администрирования и последствий вводимого запрета. Возможно, следует увязать площадь объекта общественного питания, расположенного в многоквартирном доме (после тщательного анализа параметра площади) с режимом работы таких объектов (ограничив работу в вечерние часы объектов с определенной площадью).

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта закона Министерством сделан вывод о высокой степени его регулирующего воздействия, о том, что проект закона содержит положения, вводящие избыточные обязанности и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Приложение: на 6 л. в эл.виде.

И.о. заместителя
председателя
Правительства
Забайкальского
края – министра
экономического
развития
Забайкальского
края



А.В. Бардалеев