



**Заместитель
председателя Правительства
Забайкальского края - министр
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

**Руководителю Региональной
службы по тарифам и
ценообразованию
Забайкальского края**

Морозовой Е.А.

09.12.2020 № 05-27/1-9218

на № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**об экспертизе 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»**

В соответствии с разделом 3 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение 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) и Планом проведения экспертизы и мониторинга действующих нормативных правовых актов Забайкальского края на 2020 год (далее – план проведения экспертизы и мониторинга на 2020 год), проведена экспертиза 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 №616-33К).

Разработчиком Закона №616-33К является Региональная служба по тарифам и ценообразованию Забайкальского края (далее – РСТ Забайкальского края). Закон №616-33К включен в план проведения экспертизы и мониторинга на 2020 год по предложению Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае (далее - Уполномоченный).

Закон №616-33К 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).

Действие Закона №616-33К распространяется на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции в Забайкальском крае (далее – субъекты предпринимательской деятельности).

Оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ) в отношении проекта Закона №616-33К не проводилась.

Закон №616-33К устанавливает полномочия Правительства Забайкальского края в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, соответствующие статье 6 Федерального закона №171-ФЗ и закрепляет нормы, направленные на обеспечение процедурных моментов при введении ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции.

Также Закон №616-33К предусматривает право Правительства Забайкальского края устанавливать дополнительные локальные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, в случае введения режима чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера на территории Забайкальского края.

В соответствии с пунктом 7 статьи 16 Федерального закона №171-ФЗ, Законом №616-33К установлены дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции на территории Забайкальского края. Так, согласно статье 3 Закона №616-33К, не допускается розничная продажа алкогольной продукции:

- в Международный день защиты детей (1 июня), День молодежи (27 июня), День знаний (1 сентября), первый день начала занятий в образовательных организациях, во Всероссийский день трезвости (11 сентября), а также в устанавливаемые органами местного самоуправления День города, День поселка, День села и дни проведения выпускных мероприятий в образовательных организациях (последний звонок, выпускной вечер);

- в период проведения мероприятий межрегионального и международного характера;

- в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых или предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом), включая прилегающие к ним территории, границы которых определяются решениями органов местного самоуправления;

- в местах проведения мероприятий, связанных с массовым пребыванием граждан, включая прилегающие к ним территории, которые устанавливаются органами местного самоуправления, за два часа до начала мероприятий, в период их проведения и в течение одного часа после их окончания. Решения о проведении мероприятий доводятся до заинтересованных лиц органами местного самоуправления;

- в торговых объектах, находящихся в зданиях, в которых расположены студенческие общежития;

- без информирования покупателей в наглядной и доступной форме о времени запрета розничной продажи алкогольной продукции, установленном пунктом 1 части 1 статьи 3 Закона №616-ЗЗК;

- в случае установления Правительством Забайкальского края дополнительных локальных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции при введении режима чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера на территории Забайкальского края.

При этом вышеуказанные ограничения не распространяются на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, розничную продажу алкогольной продукции в случае, если указанная продукция размещена на бортах морских судов и судов смешанного (река-море) плавания, внутреннего плавания, воздушных судов в качестве припасов в соответствии с правом Евразийского экономического союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, и розничную продажу алкогольной продукции, осуществляемую в магазинах беспошлинной торговли.

Следует отметить, что в Закон №616-ЗЗК вносилось 13 изменений, большинство которых, в той или иной степени ухудшали положение субъектов предпринимательской деятельности, некоторые проекты о внесении изменений в закон №616-ЗЗК после проведения ОРВ не рекомендовались к принятию, получив отрицательные заключения об ОРВ.

Так, в соответствии с заключением об ОРВ от 7 мая 2020 года № 05-27/1-3265 и протоколом согласительного совещания от 26 июня 2020 года был отклонен как необоснованно препятствующий ведению предпринимательской деятельности и недостаточно проработанный проект о введении запрета продажи алкогольной продукции в дни проведения мероприятий, связанных с массовым пребыванием граждан.

По итогам ОРВ, публичных консультаций не рекомендован к принятию в представленной редакции проект изменений в Закон №616-ЗЗК о введении

запрета на территории Забайкальского края розничной продажи 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, инициированный группой депутатов Законодательного собрания Забайкальского края.

Министерством, с учетом мнений Уполномоченного, бизнес-объединений края и отдельных субъектов предпринимательской деятельности было дано отрицательное заключение на проект о введении дополнительного запрета продажи алкогольной продукции во Всероссийский день трезвости -11 сентября. Однако данное ограничение было включено в Закон №616-33К законом от 14 июля 2020 года Законом №1836-33К «О внесении изменения в статью 3 Закона Забайкальского края от 26 декабря 2011 года № 616-33К «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».

Считаем необходимым отметить, что практика принятия региональных норм, получивших отрицательную оценку бизнеса, в том числе в рамках ОРВ, негативно сказывается на национальном рейтинге состояния инвестиционного климата региона, а введение дополнительных ограничений ведет к росту уровня административного давления на бизнес.

Законом Забайкальского края от 17 июля 2018 года № 1635-33К «О признании утратившим силу пункта 1 части 1 статьи 3 Закона Забайкальского края от 26 декабря 2011 года № 616-33К «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» был отменен запрет об ограничении времени продажи алкогольной продукции в Забайкальском крае с 20 часов до 11 часов по местному времени. По данным Уполномоченного предложения об отмене дополнительного ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции были мотивированы неэффективностью предложенного механизма ограничения потребления алкогольной продукции, поскольку эти ограничения способствовали развитию теневой (нелегальной) продажи алкогольной продукции в запрещенное время, употреблению населением суррогатов алкоголя.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Забайкальскому краю (далее - Забайкалкрайстат) смертность от случайных отравлений алкоголем в 2019 году значительно снизилась по сравнению с 2018 годом, в 2018 году зафиксировано 193 случая, в 2019 году – 124. Учитывая данные Забайкалкрайстата, полагаем, что снятие региональных временных ограничений по продаже алкогольной продукции привело к уменьшению нелегальной реализации контрафактного, некачественного алкоголя.

Прокуратура Забайкальского края в ноябре 2018 года инициировала законопроект о возвращении региональных ограничений по времени продажи алкогольной продукции. Данный проект получил резко отрицательные отзывы Уполномоченного и бизнес-объединений края, 22 января 2019 года по указанному законопроекту было дано отрицательное заключение. Вместе с тем в настоящее время Прокуратура Забайкальского края вновь вышла с инициативой о введении дополнительных ограничений по времени реализации алкогольной продукции в Забайкальском крае, направив соответствующий законопроект в Законодательное собрание Забайкальского края. На сегодняшний день в Забайкальском крае действует ограничение времени продажи алкогольной продукции, установленное федеральным законодательством (пункт 9 статьи 16 Федерального закона №171-ФЗ).

Министерством проводился опрос мнений респондентов о введении в крае 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. В опросе приняли участие 238 респондентов, из которых 40,9 % это физические лица, 35 % - индивидуальные предприниматели, 22,4 % - юридические лица.

Проекты о внесении изменений в Закон №616-ЗЗК, касающиеся дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, вызывали общественный резонанс, как у субъектов предпринимательской деятельности, так и у граждан, о чем свидетельствуют многочисленные отзывы участников публичных обсуждений, а также результаты проведенного опроса мнений респондентов о дополнительных ограничениях по продаже алкоголя.

Участниками публичных обсуждений изменений в Закон №616-ЗЗК в рамках процедуры ОРВ отмечалось:

- проблему алкоголизации населения необходимо решать не путем установления запретов, а комплексным улучшением уровня жизни населения, развития социальной сферы в целом;
- ограничения, установленные федеральным законодательством в сфере розничной продажи алкогольной продукции достаточны;
- ограничения легальной розничной продажи алкогольной продукции ведут к убыткам субъектов предпринимательской деятельности и создают дополнительную административную нагрузку;
- ограничения легальной розничной продажи алкогольной продукции неминуемо создают благоприятные условия для роста теневой розничной торговли алкогольной продукцией и сокращают возможности потребителей приобретать безопасную продукцию;
- в связи со снижением поступлений обязательных платежей от реализации алкогольной продукции добросовестными предпринимателями, несет значительные потери бюджет Забайкальского края.

Таким образом, в Забайкальском крае в настоящее время, продажа алкогольной продукции имеет довольно высокий уровень административных ограничений.

Дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции на территории Забайкальского края вводились, по пояснениям разработчиков, в целях снижения доступности алкогольной продукции, объемов ее потребления населением Забайкальского края, улучшения демографической ситуации, снижения преступности на алкогольной почве, увеличения продолжительности жизни, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, популяризации трезвого образа жизни. Вместе с тем отмечаем, что указанные цели не достигаются путем введения ограничительных мер, о чем свидетельствует региональная практика, опросные данные, мнения бизнес-сообщества и данные статистики. Например, помимо официальной статистики о смертности от отравления алкоголем, открытые данные криминальной статистики о преступности в Забайкальском крае свидетельствуют о том, что в последние годы наблюдается снижение преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. Так, в 2019 году по сравнению с 2017 годом число таких преступлений снизилось на 8,4%. Большая часть преступлений в состоянии алкогольного опьянения это преступления небольшой и средней тяжести, по этим показателям идет снижение за последние 2 года на 4,8% и 10,8% соответственно. Количество лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения в 2019 году по сравнению с 2017 годом уменьшилось на 534 лица (на 8%).

С 28 сентября 2020 года по 29 октября 2020 года по закону №616-33К были проведены публичные консультации. В частности, закон №616-33К размещался на официальном сайте Министерства, направлялся Уполномоченному, в предпринимательские сообщества и непосредственно субъектам предпринимательской деятельности.

По итогам публичных консультаций поступили предложения и замечания от Уполномоченного и ООО «Пивоваренная компания «Балтика».

В числе замечаний Уполномоченного следующие:

1) меры правового регулирования, направленные на снижение алкоголизации населения, в первую очередь должны реализовываться не путем установления запретов, а посредством повышения качества жизни населения, формирования нетерпимого отношения общества к бесконтрольному потреблению алкогольной продукции; формирования у общества ориентированности к ведению здорового образа жизни; создания доступной социально-культурной, спортивно-оздоровительной инфраструктуры;

2) закрепленные Законом №616-33К дополнительные ограничения в части установления дней запрета продажи алкогольной продукции являются избыточными, способствуют увеличению числа точек, реализующих

контрафактную, нелегальную алкогольную и спиртосодержащую продукцию, зачастую сомнительного качества.

Уполномоченным предлагается:

1) признать утратившим силу пункт 5 части 1 статьи 3 Закона №616-33К, поскольку Федеральный закон № 171-ФЗ не содержит запрета на розничную торговлю алкогольной продукцией в торговых объектах, находящихся в зданиях, в которых расположены студенческие общежития;

2) признать утратившим силу пункт 6 части 1 статьи 3 Закона №616-33К, поскольку, в соответствии с Законом Забайкальского края от 17 июля 2018 года № 1635-33К пункт 1 части 1 статьи 3 Закона №616-33К утратил силу;

3) часть 3 статьи 1 и пункт 2 (1) части 1 статьи 3 Закона №616-33К, предусматривающие право установления Правительством Забайкальского края дополнительных локальных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции в случае введения режима чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера на территории Забайкальского края, привести в соответствие с пунктом 12 Постановления Пленума ВАС РФ от 11 июля 2014 года № 47, которым разъясняется, что соответствующие акты могут применяться только законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку ими вводятся ограничения гражданских прав в сфере экономического оборота.

ООО «Пивоваренная компания «Балтика» представило замечания, в числе которых следующие:

1) введенные пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона №616-33К ограничения по продаже алкогольной продукции в определенные дни не являются эффективной мерой противодействия злоупотреблению алкоголем, а лишь создают неудобства жителям и гостям Забайкальского края, которые не имеют проблем с алкоголем, а люди, употребляющие алкоголь на постоянной основе, к такой ситуации всегда готовы, закупая алкоголь впрок или у нелегальных продавцов;

2) запрет на продажу алкоголя в дни, связанные с мероприятиями для несовершеннолетних (день защиты детей, день знаний, день молодежи, день последнего звонка и т.д.), является избыточным, так как продажа алкоголя несовершеннолетним запрещена в любое время, в соответствии с пунктом 11 статьи 16 федерального закона №171-ФЗ, достаточно сконцентрироваться на исполнении этой нормы закона, кроме того дни, связанные с мероприятиями для несовершеннолетних, а также Всероссийский день трезвости не имеют традиций массового потребления алкоголя;

3) в дни проведения массовых мероприятий, связанных с празднованием Дня города, Дня поселка, Дня села, достаточно применения ограничения на продажу алкоголя в местах проведения массовых мероприятий, включая прилегающие к ним территории за два часа до начала мероприятий, в период их проведения и в течение одного часа после их окончания;

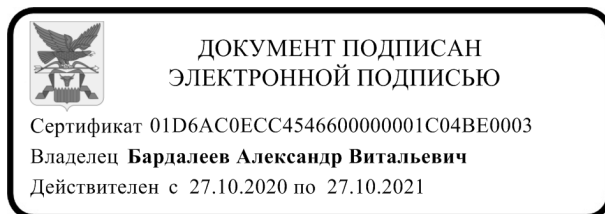
4) практика других регионов (Самарская, Челябинская области) показывает, что попытки решения проблемы злоупотребления алкоголем и снижения количества нелегального алкоголя путем введения запретительных мер не являются эффективными. Ужесточения «бьют» по добросовестным предпринимателям, их количество сокращается. Средства от продажи алкогольной продукции в запрещенные дни обращаются не среди добросовестных предпринимателей, которые платят налоги и которых легко контролировать, а уходят в тень.

ООО «Пивоваренная компания «Балтика» предлагает признать утратившим силу пункт 2 части 1 статьи 3 Закона №616-ЗЗК.

Отчет о результатах публичных консультаций прилагается.

По результатам проведенной экспертизы Министерством сделан вывод о наличии в рассматриваемом Законе положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности. РСТ Забайкальского края рекомендует разработать проект о корректировке положений Закона №616-ЗЗК, имеющих характер необоснованных и избыточных ограничений для добросовестных субъектов предпринимательской деятельности.

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



А.В. Бардалеев