

05.06.2020

Заключение об оценке регулирующего воздействия № 41/11

Министерством инвестиций и предпринимательства Камчатского края (далее – уполномоченный орган, Министерство) в соответствии с частью 4.2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Камчатского края и экспертизы нормативных правовых актов Камчатского края, утвержденного постановлением Правительства Камчатского края от 06.06.2013 № 233-П (далее – Порядок № 233-П), рассмотрен проект Закона Камчатского края «О внесении изменений в Закон Камчатского края от 04.05.2011 № 598 «О полномочиях органов государственной власти Камчатского края в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Камчатского края» (далее – проект Закона, законопроект), разработанный Министерством экономического развития и торговли Камчатского края (далее – разработчик, регулирующий орган) и установлено следующее. Законопроект вносится в Законодательное собрание Камчатского края Губернатором Камчатского края.

Проект Закона отнесен к высокой степени регулирующего воздействия в соответствии с пунктом 1 части 1.4 постановления Правительства Камчатского края от 06.06.2013 № 233-П.

Регулирующим органом проведены публичные консультации по проекту Закона в сроки с 13.05.2020 по 04.06.2020.

Информация об оценке регулирующего воздействия законопроекта размещена на региональном портале <http://regulation.kamgov.ru/projects#npa=6468>.

Законопроект направлен регулирующим органом для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия – впервые.

Закон Камчатского края от 04.05.2011 № 598 «О полномочиях органов государственной власти Камчатского края в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Камчатского края» (далее – Закон Камчатского края от 04.05.2011 № 598) определяет полномочия органов государственной власти Камчатского края в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Камчатского края.

Правовой основой Закона Камчатского края от 04.05.2011 № 598 являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового

спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее - Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»), федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Камчатского края и законы Камчатского края.

Основанием для разработки рассматриваемого регулирования является Федеральный закон от 24.04.2020 № 145-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», в соответствии с которым субъекты Российской Федерации вправе устанавливать своим решением 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.

Цели регулирования направлены на защиту нравственности, здоровья, а также конституционных прав граждан на тишину, отдых и правопорядок в местах непосредственного проживания.

Проблема размещения объектов розничной продажи алкоголя в многоквартирных домах неоднократно на протяжении нескольких последних лет поднималась в регионе. На разных уровнях обозначалась и обсуждалась тема последствий размещения в многоквартирных домах и вблизи них таких объектов. Как правило, это многочисленные нарушения общественного порядка, тишины и покоя жильцов многоквартирных домов посетителями организаций, специализирующихся на мелкорозничной торговле алкоголем и особенно имеющих статус организации общественного питания.

Законопроектом предусматривается установить следующие ограничения мест розничной продажи алкогольной продукции: 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 50 квадратных метров в городских населенных пунктах, 25 квадратных метров в сельских населенных пунктах.

Согласно постановлению Правительства Камчатского края от 28.03.2012 № 167-П розничная продажа алкогольной продукции запрещена с 22:00 до 10:00 часов. При этом розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания осуществляется без ограничений, в том числе по времени. Субъекты предпринимательской деятельности открывают небольшие предприятия общественного питания, большей частью пивные бары, где зал для посетителей вмещает только 1-2 стола («наливайки») и реализуют алкогольную продукцию круглосуточно, не обеспечив условий для соблюдения требований законодательства, в том числе по звукоизоляции. Такие предприятия общественного питания, расположенные в жилых домах, способствуют созданию условий для нарушения тишины, покоя жителей, проживающих в этих домах.

В настоящее время в соответствии с нормами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» установлено требование к размеру площади зала для посетителей предприятий общественного питания в размере 20 кв. м. Увеличение площади зала для посетителей способствует открытию только крупных предприятий общепита и, следовательно, соблюдению всех требований законодательства, так как у субъектов предпринимательской деятельности степень риска значительно возрастает.

Законопроект разработан в порядке инициативы Губернатора Камчатского края на основании обращений граждан в Законодательное Собрание Камчатского края и направлен на реализацию полномочий, предоставленных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24.04.2020 №145-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

Негативные эффекты, возникающие в связи с наличием проблемы: в соответствии с требованиями п. 4 ст. 17 Жилищного Кодекса РФ пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, а также требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства. Согласно п. 10 ст. 23 Жилищного Кодекса РФ при использовании помещения после его перевода в нежилое помещение должны соблюдаться указанные требования действующего законодательства, включая требования общественного порядка. Как показала практика большая часть

жилых помещений, переведенных в нежилые с назначением – под офис, фактически используется для организации торговли или предприятий общественного питания.

Осуществление розничной продажи алкогольной продукции, включая пиво и пивные напитки, в небольших барах и кафе, расположенных в жилых домах и на прилегающих к ним территориях, создает условия для нарушения общественного порядка, о чем свидетельствуют многочисленные обращения граждан.

Проблема, на решение которой направлено рассматриваемое регулирование, выявлена из многочисленных обращений жителей многоквартирных домов на нарушения общественного порядка вследствие осуществления деятельности предприятий общественного питания, расположенных в этих домах.

Только в 2019 году в адрес Президента Российской Федерации, Губернатора Камчатского края, депутатов Государственной Думы РФ от Камчатского края (Яровая И.А., Слыщенко К.Г.), депутатов Законодательного Собрания Камчатского края, регулирующего органа поступило более 30 обращений граждан по данному вопросу. Аналогичные обращения поступают в Прокуратуру Камчатского края, управление Роспотребнадзора по Камчатскому краю, а также в УМВД по Камчатскому краю.

В рамках рассмотрения обращения депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ Слыщенко К.Г. по пресечению систематических нарушений общественного порядка, в том числе несовершеннолетними лицами, связанных с употреблением спиртных напитков в общественном месте и реализацией алкогольной продукции в жилых домах, прокуратурой Камчатского края проанализированы происшествия и преступления, произошедшие в Камчатском крае в 2017, 2018 годах, в том числе по причине совершения их лицами, находившимися в состоянии алкогольного опьянения.

На наркологическом учете с синдромом алкогольной зависимости по сведениям Министерства здравоохранения Камчатского края в 2018 году в крае состояло 6078 человек (в 2017 году - 6484); 358 человек находилось на профилактическом учете (наблюдении) с синдромом алкогольной зависимости (2017 году - 401); смертность граждан, резвившаяся на фоне регулярного потребления спиртных напитков (алкогольной зависимости) составила 140 случаев (2017 году - 164); 23 человека поступило в учреждения здравоохранения края со смертельным исходом по причине несчастных случаев, с явными признаками употребления спиртных напитков накануне смерти (2017 году- 45).

По сведениям, представленным УМВД России по Камчатскому краю, количество преступлений, совершенных в состоянии опьянения, в 2018 году возросло на 9,82% по сравнению с 2017 годом и составило 1263 преступления

против 1150, из них 17 случаев преступлений, совершенных в 2018 году несовершеннолетними, что на 2 факта больше 2017 году. За два года в состоянии опьянения в регионе было совершено более 333 тяжких и особо тяжких преступлений, из них повлекших смерть человека 101. На значительно высоком уровне остается количество дорожно-транспортных происшествий, произошедших по вине нетрезвых водителей. В 2018 году число таких происшествий выросло на 15% и составило 294 против 256 в 2017 году, 3 происшествия зарегистрировано по вине 3 несовершеннолетних граждан, находившихся в состоянии алкогольного опьянения.

Регулирующим органом в 2019 году возбуждено 113 административных дел, из них 15 – по нарушению правил продажи алкогольной продукции предприятиями общественного питания, расположенными в жилых домах или в непосредственной близости от них.

По данным делам наряду с административными штрафами вынесены предписания об устранении выявленных правонарушений. Как показала практика, полученная выгода от реализации алкогольной продукции с нарушением установленных норм намного превышает суммы установленных штрафов, в связи с чем хозяйствующие субъекты, уплатив штраф продолжают неправомерную деятельность.

Согласно письму члена общественной палаты РФ Хамзаева С.С. от 29.04.2020 № 60П-Ч проблема круглосуточной продажи алкоголя в жилых домах, так называемыми «наливайками», охватила практически все регионы, что вызвало множество пикетов и сформировало общий социальный запрос к органам власти о наведении порядка. Так, по итогам проведенного Федеральным проектом «Трезвая Россия» в 2019 г опроса, 7000 человек в 64 регионах страны или 95 % опрошенных граждан выступают за полный запрет «наливаек». Деятельность квази-общепита не только снижает темпы сокращения потребления населением алкогольной продукции, но и способствует росту заболеваний и смертности, а также ухудшает криминогенную обстановку. По данным, основанным на результатах рейдов, проводимых в рамках проекта «Трезвая Россия», 7 из 10 «наливаек» торгуют нелегальным алкоголем, 5 из 10 – продают его несовершеннолетним.

Также Управление Роспотребнадзора Камчатского края обратилось в Законодательное Собрание Камчатского края (письмо от 03.07.2019 № 1162/Д-708/07-32), Городскую Думу (письмо от 02.08.2019 № 1376/11-847/07-32) с аналогичной проблемой.

Регулирующим органом был изучен опыт субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности и установлено следующее.

Так, в Оренбургской и Архангельской области приняли законы (28.05.2020), предусматривающие увеличение площади зала до 50 кв. м.

Положения законопроекта направлены на дальнейшую реализацию «антиалкогольной» политики государства, предусмотренной положениями Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.12.2009 № 2128-р (далее – Концепция).

Согласно положениям Концепции снижение доступности алкоголя и усиление ответственности участников алкогольного рынка обеспечит приоритетность защиты жизни и здоровья граждан по отношению к экономическим интересам участников алкогольного рынка. Кроме того, Концепцией предусмотрена реализация мер по преодолению сложившихся негативных тенденций путем ужесточения требований к розничной продаже алкогольной продукции усиления ответственности за нарушения установленных требований.

Правовое регулирование направлено на интересы хозяйствующих субъектов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, включая пиво и пивные напитки, при оказании услуг общественного питания (далее - участники отношений).

В целях оценки количества участников отношений в адрес Глав муниципальных образований в Камчатском крае регулирующим органом направлены запросы о предоставлении информации о хозяйствующих субъектах, интересы которых затрагивают предложенные ограничения.

Ряд муниципальных образований Камчатского края (Петропавловск-Камчатский городской округ, Соболевский, Пенжинский районы) не представили запрашиваемую информацию, сославшись на отсутствие полномочий на ведение реестра хозяйственных субъектов, осуществляющих розничную продажу пива и пивных напитков.

Регулирующим органом на момент подготовки сводного отчета по итогам проведения публичных консультаций согласно полученным сведениям сделан следующий вывод о количестве участников отношений, на территориях Мильковского, Быстринского, Карагинского, Усть-Камчатского, Усть-Большерецкого районов, пгт Палата.

Под действие предлагаемого регулирования попадают:

в Вилючинском городском округе – 1 предприятие общепита;

в Елизовском муниципальном районе 32 объекта, все расположены в Елизовском городском поселении.

Данные о количестве субъектов предпринимательской деятельности в остальных муниципальных образованиях в Камчатском крае на момент окончания публичных консультаций и подготовки сводного отчета у регулирующего органа отсутствуют.

По данным реестра лицензиатов, под действие предлагаемого правового регулирования попадает 3 предприятия общественного питания в г. Петропавловск-Камчатский.

В рамках публичных консультаций по рассматриваемому законопроекту поступили мнения от следующих участников: ООО «Пивоваренная «Балтика»; Ассоциация производителей пива; ИП Папазова Татьяна Николаевна. Участники публичных консультаций не поддержали предлагаемые законопроектом изменения. При этом, участник публичных консультаций - ООО «Пивоваренная «Балтика» зарегистрирован в г. Санкт-Петербург; Ассоциация производителей пива - в Московской области, г. Клин. Только ИП Папазова Татьяна Николаевна осуществляет предпринимательскую деятельность на территории Камчатского края. Разработчик не учел мнения участников публичных консультаций в связи с тем, что безопасность населения Камчатского края, в том числе жителей многоквартирных и (или) прилегающих к ним территориям, выше возможного дохода субъектов предпринимательской деятельности от розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях.

Кроме того, в соответствии с нормами Федерального закона от 24.04.2020 № 145-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», субъекты Российской Федерации наделены правом своим решением устанавливать 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. Сегодня большая часть предприятий общественного питания, расположенных в жилых домах, не имеют необходимой площади для размещения своих посетителей, а также находятся в нежилых помещениях многоквартирных домов, вход в которые располагается со стороны детских площадок, что провоцирует возникновение множественных конфликтных ситуаций между жителями соответствующих домов и посетителями таких заведений.

Данная ситуация приводит к росту недовольства общественности. В настоящее время отмечается рост количества обращений граждан с требованием

прекратить деятельность «наливаек» в жилых домах, чтобы права жильцов на отдых, тишину и покой не нарушались.

Кроме того, такая ситуация способствует созданию условий для реализации алкогольной продукции в ночное время, в том числе несовершеннолетним.

Государственное регулирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции осуществляются в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан.

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» инициирована масштабная системная работа государства по достижению национальных целей. Особое значение имеют цели и задачи в сфере демографии и здравоохранения, которые требуют консолидации сил всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных организаций и всего населения. Достижение этих целей невозможно без активной и качественной реализации генеральной линии государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией. При этом защита прав хозяйствующих субъектов не может рассматриваться с точки зрения преобладания их интересов над интересами общества, государства и защиты прав граждан.

Введение предлагаемого правового регулирования не приведет к изменению функций (полномочий, обязанностей, прав) органов государственной власти Камчатского края (органов местного самоуправления в Камчатском крае), а также порядка их реализации.

При этом законопроект может повлечь изменение расходов субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания на территории Камчатского края. Расходы субъектов предпринимательской деятельности могут быть связаны с реконструкцией помещения, оплатой арендной платы и другими расходами.

Ограничения, вводимые проектом закона, окажут влияние на конкуренцию в связи с уменьшением количества субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих реализацию этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Камчатского края.

Так, в соответствии с нормами Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»:

- в части 1 статьи 15 органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том

числе введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий;

- в части 2 статьи 15 запрещается наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Вместе с тем, в законопроекте применимо исключение в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» об установлении субъектами Российской Федерации дополнительных ограничений 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 (в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания), в том числе в виде полного запрета 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.

Таким образом, положения проекта закона, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции в Камчатском крае в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» отсутствуют.

При подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия уполномоченным органом были проанализированы следующие варианты регулирования:

1 вариант – «статус-кво» (отказ от принятия проекта закона);

2 вариант – предлагаемое проектом закона правовое регулирование – установление запрета 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, допускается только в указанных объектах общественного питания, имеющих зал обслуживания посетителей общей площадью не менее 50 квадратных метров.

Отрицательные эффекты 1 варианта – рост количества жалоб и обращений граждан на нарушение законодательства в регулируемой сфере, а также на нарушение общественного порядка, связанные с круглосуточной торговлей алкоголем. В настоящее время в Камчатском крае отмечается рост количества

обращений граждан с требованием прекратить деятельность «наливаек» в жилых домах, чтобы права жильцов на отдых, тишину и покой не нарушались. Кроме того, такая ситуация способствует созданию условий для реализации алкогольной продукции в ночное время, в том числе несовершеннолетним.

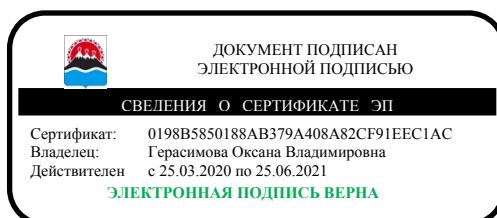
2 вариант правового регулирования, по мнению разработчиков, является предпочтительным, так как выбранный способ правового регулирования защитит права населения Камчатского края, в том числе жителей многоквартирных и (или) прилегающих к ним территориям, от лиц, пользующихся услугами объектов общественного питания сомнительного типа в ночное время и нарушающих общественный порядок, а также снизит уровень алкоголизации населения в Камчатском крае.

Риски решения проблемы предложенным разработчиком способом связаны с закрытием предприятий, осуществляющих деятельность в сфере розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, которые не соответствуют установленным законопроектом требованиям (зал обслуживания посетителей общей площадью не менее 50 квадратных метров в городских населенных пунктах, 25 квадратных метров в сельских населенных пунктах).

Законопроект содержит положения, вводящие запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих деятельность в сфере розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, а также содержит положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

При этом рассматриваемое регулирование не содержит положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов краевого бюджета, а также способствующих ограничению конкуренции.

Врио Министра



О.В. Герасимова

