

22 января 2019 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект закона Забайкальского края «О внесении изменения в часть 1 статьи 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, 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) проведена оценка регулирующего воздействия проекта закона Забайкальского края «О внесении изменения в часть 1 статьи 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).

Инициатором и разработчиком проекта закона является прокурор Забайкальского края (далее – разработчик).

Разработчиком в документах, приложенных к проекту закона, обозначены такие цели предлагаемого правового регулирования как: охрана здоровья граждан, обеспечение правопорядка, общественной безопасности, профилактика алкоголизма и правонарушений.

Действие проекта закона затрагивает интересы индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории Забайкальского края (далее – субъекты предпринимательской деятельности).

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).

Проектом закона предлагается внести в Закон 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) изменения, предусматривающие введение дополнительного ограничения времени продажи алкогольной продукции на территории Забайкальского края ежедневно с 21 часа до 23 часов и с 8 часов до 10 часов по местному времени.

Предлагаемое регулирование разработано в рамках действующего федерального законодательства. В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 171-ФЗ установлены особые требования к розничной продаже алкогольной продукции и розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. В частности, в соответствии с пунктом 9 статьи 16 указанного Федерального закона не допускается розничная продажа алкогольной продукции с 23 часов до 8 часов по местному времени, за исключением установленных случаев.

В соответствии с абзацем 4 пункта 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

В настоящее время в Забайкальском крае действует ограничение времени продажи алкогольной продукции с 23 часов до 8 часов по местному времени, установленное пунктом 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ.

Разработчиком, в качестве основания необходимости введения дополнительного ограничения приводятся статистические данные об увеличении количества правонарушений, совершенных в Забайкальском крае на почве алкогольного опьянения за 9 месяцев 2018 года - 4917 преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, что составляет почти половину от всех преступлений, расследованных в крае (47%). При этом необходимо отметить, что только с июля 2018 года из Закона края № 616-ЗЗК исключена норма о дополнительном ограничении времени продажи алкогольной продукции с 20 часов до 11 часов по местному времени. Считаем, что аргументировать дополнительное ограничение, предлагаемое проектом закона, данными о росте преступлений за 9 месяцев, из которых только 2 месяца отсутствует дополнительное к федеральному региональное ограничение времени продажи алкоголя, безосновательно, поскольку прямая связь роста преступлений на алкогольной почве с отсутствием дополнительного ограничения времени продажи алкоголя отсутствует. Напротив, участниками публичных обсуждений

по проекту закона отмечена положительная динамика по сокращению нелегальной (теневой) продажи алкогольной продукции в крае в период после исключения дополнительного ограничения времени розничной продажи алкоголя.

Предлагаемое проектом закона изменение носит ограничительный характер для добросовестных субъектов предпринимательской деятельности и способствует увеличению их расходов.

Считаем, что проект закона не обеспечивает достижение обозначенных целей предлагаемого регулирования – снижения уровня преступности и профилактики правонарушений.

Профилактика правонарушений - совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

По проекту закона в период с 29 ноября по 26 декабря 2018 года были проведены публичные обсуждения.

Участие в публичных консультациях по проекту закона приняли общественные объединения предпринимателей г. Москвы, г. Новосибирска и Забайкальского края, а также непосредственные субъекты предпринимательской деятельности и граждане. Было получено более 30 отзывов, в большинстве своём содержащих замечания по существу и отрицательную позицию по отношению к предлагаемой проектом закона норме.

Так, Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае (далее – Уполномоченный) представлены, в числе прочих, следующие замечания к проекту закона:

1. Заявленные цели предлагаемого государственного регулирования могут быть достигнуты иными способами, такими как:

- повышение уровня, качества жизни, доходов и образования населения;
- пропаганда здорового образа жизни, спорта, обеспечение занятости детей и молодежи в свободное от работы, учебы время;
- обеспечение доступного и качественного медицинского обслуживания населения;
- создание и развитие системы центров помощи и реабилитации лиц с алкогольной зависимостью;
- развитие социальной сферы в целом;
- вовлечение населения в социальную жизнь отдельного населенного пункта и края в целом.

2. Рассматриваемый проект закона повлечет следующие негативные последствия:

- сокращение доходов субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих легальную розничную продажу алкогольной продукции на территории Забайкальского края;
- сокращение количества легальных предпринимателей, занимающихся розничной продажей алкогольной продукции;

- сокращение поступления налогов, в том числе от акцизов на алкогольную продукцию крепостью свыше 9 %, с учетом того, что с 01 января 2019 года 80 % от акцизов будет поступать в бюджет края, взносов и иных платежей (госпошлина за лицензии), поступающих от соответствующих субъектов предпринимательства;

- рост уровня административного давления на бизнес (в том числе в виде штрафов за нарушение времени продажи алкоголя со стороны работников предпринимателя);

- рост объемов нелегального оборота алкогольной продукции, уровня коррупции;

- рост показателей отравления суррогатным алкоголем, а также смертности населения;

- снижение возможности контроля за оборотом алкогольной продукции с помощью системы ЕГАИС;

- вывоз капитала за пределы края, снижение инвестиционной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства данного сектора экономики.

3. Упущенная выгода субъектов предпринимательской деятельности составит порядка 25-30 % из-за уменьшения реализации алкогольной продукции и иных товаров, которые приобретаются вместе с алкоголем.

Также Уполномоченным указывается на то, что ранее предусмотренное пунктом 1 части 1 статьи 3 Закона края № 616-ЗЗК дополнительное ограничение времени розничной продажи алкогольной продукции в Забайкальском крае (с 01 января 2015 года не допускалась розничная продажа алкогольной продукции в крае ежедневно с 20 часов до 11 часов по местному времени) было отменено в июле 2018 года в связи с многочисленными обращениями предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере розничной продажи алкогольной продукции, с которыми Уполномоченный неоднократно обращался к Губернатору Забайкальского края, депутатам Законодательного Собрания Забайкальского края с предложением об отмене указанного ограничения.

Позиция Уполномоченного по указанному вопросу была и остается отрицательной.

Свою позицию по проекту закона направили юридические лица: ООО «Караван+»; ООО «Зеленый Караван»; ООО «Караван - Люкс»; ООО «Караван Чита»; ООО «Караван-Лайт»; ООО «Караван-сити»; ООО «Красный Караван»; ООО «Караванъ»; ООО «Три А» и индивидуальные предприниматели: Зарянова Т.А.; Комиссарова С.А.; Литавин В.В.; Салапина Е.В.; Михайлова Л.А.; Литавина А.М.; Михайлов Д.М.; Косьяненко И.И.; Михайлова Л.А.; Большаков Д.Г. , которые указали на то, что предлагаемым регулированием будут затронуты более 3000 предпринимателей розничной торговли в Забайкальском крае. Замечания, направленные указанными субъектами предпринимательской деятельности содержат следующее:

- 1) Предлагаемое ограничение времени продажи алкоголя отразится на доходах от предпринимательской деятельности, при этом данное обстоятельство нужно рассматривать в совокупности с повышением НДС с 1 января 2019 года, повышением тарифа на вывоз ТБО, повышением МРОТ, повышением цен на ГСМ

и тарифов ресурсоснабжающих организаций. Издержки предпринимателей составят от 33 690 до 393 630 рублей в месяц по каждому предпринимателю.

2) Бюджет Забайкальского края недополучит значительные финансовые средства в связи со снижением поступлений обязательных платежей от реализации алкогольной продукции.

3) Ограничение времени розничной продажи алкоголя приведет к уменьшению валовой выручки предпринимателей, а также к штрафам, вследствие возможного действия простого человеческого фактора со стороны работника и к росту нелегальной продажи алкоголя.

Забайкальское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» в своем отзыве на проект закона отмечает, что ужесточение времени реализации алкоголя затронет только розничные магазины, что необоснованно затруднит ведение предпринимательской деятельности, и, как следствие, увеличит объемы продаж незаконного алкоголя в городе Чита и в Забайкальском крае и уменьшит возможность инвестиционной деятельности предпринимателей данного сектора экономики. Кроме того, участник отмечает, что с 01 января 2019 года устанавливается норматив зачисления акцизов на алкогольную продукцию в региональные бюджеты на уровне 80%, в федеральный бюджет - 20%, но в случае принятия проекта закона объем продажи легального алкоголя будет опять снижен и в бюджет края снизятся поступления сборов по акцизу.

Следующий участник публичных консультаций - Забайкальская региональная общественная организация «Союз предпринимателей Забайкальского края» кроме аналогичных замечаний, изложенных выше, приводит информацию о проведенном телефонном опросе организаций розничной торговли Забайкальского края и города Читы, который выявил следующее:

1. Увеличения объемов розничных продаж произошло (после снятия дополнительного ограничения в июле 2018 года) не значительное, но у предпринимателей появилось спокойствие, что не будет нарушения времени продажи со стороны продавца-работника организации и, как следствие, штрафных санкций.

2. В пгт. Новокручининск, со слов предпринимателя, закрылись две точки, где продавали незаконный алкоголь. В пгт. Ясногорск закрылся один из «псевдобаров», который во время действия ограничения времени продаж алкоголя с 20.00 до 11.00 часов открывался только в 20.00 и вел продажу алкоголя на вынос и в ночное время.

3. Оптовые продавцы алкоголя отмечают, что увеличения продажи алкоголя не произошло после снятия в июле 2018 года дополнительного ограничения времени, произошел «переток» объемов с предприятий общественного питания в розничную торговлю.

Участники публичных консультаций предложили оставить существующее ограничение времени продажи алкогольной продукции в регионе без изменения, а также указали на более оптимальные способы достижения цели предлагаемого регулирования, такие как: повышение качества образования в учебных

заведениях, развития спортивных и научно-образовательных секций для молодежи, создание центров психологической помощи алкозависимым слоям населения.

ООО «Гранат» обозначил в своем отзыве административные издержки, предложил более эффективные способы достижения целей, обозначенных разработчиком проекта закона, и указал, что предлагаемое проектом закона ограничение приведет к нестабильности, раскачке бизнеса, невозможности сконцентрироваться на работе предприятия, давлению государства и, как следствие формированию негативного отношения ко всей государственной системе.

Участником публичных консультации - ООО «Лидер плюс» указаны высокие финансовые издержки в случае принятия проекта закона (более 800 тысяч рублей в месяц) и предложены, наряду с другими участниками, более эффективные варианты достижения заявленных проектом закона целей: повышение качества духовно-нравственного воспитания детей и подростков, внедрение духовно-нравственных программ в образовательные учреждения, развитие художественных, научно-образовательных, спортивных клубов и секций для граждан всех возрастов, профилактика и популяризация здорового образа жизни.

Союз российских производителей пиво-безалкогольной продукции (г. Москва) в своем отзыве на проект закона отмечает следующее:

1) В качестве обоснования для введения дополнительных ограничений по времени продаж алкогольной продукции разработчик приводит аргумент по росту числа правонарушений, связанных со злоупотреблениями алкоголем, по итогам 9 месяцев 2018 года. При этом до 30 июля 2018 года в Забайкальском крае действовал запрет на продажи алкогольной продукции с 20.00 до 11.00. Таким образом, фактически разработчики законопроекта констатируют неэффективность действовавших ранее жестких ограничений по времени, которые привели к негативной динамике и криминализации социальной обстановки в крае. Считает, что использование такой «логики» ужесточения регулирования неприемлемо для законотворческой деятельности. Некорректно использование статистики за предыдущие несколько месяцев, в период которых действовали более жесткие условия для легального оборота алкогольной продукции, для того, чтобы после двухмесячного действия федеральных норм рынок вновь был поставлен в жесткие неэффективные временные рамки.

2) Заявленные цели правового регулирования не коррелируются с предлагаемыми в проекте закона регуляторными нормами.

3) Разработчиком законопроекта полностью оставлена без внимания проблема роста количества отравлений суррогатами алкоголя, не предлагается мер по пресечению роста нелегального рынка. Данный подход полностью противоречит Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации до 2020 года.

4) Практический опыт других регионов показывает, что в субъектах Российской Федерации, где действуют жесткие ограничения, ситуация с

потреблением алкогольной продукции населением региона лишь незначительно улучшается, в то время как негативные последствия для здоровья жителей от употребления контрафактного и суррогатного алкоголя и криминогенная обстановка показывают явную тенденцию к ухудшению.

Так, например, в Чукотском автономном округе временные ограничения розничной продажи алкогольной продукции - с 20 до 10 часов, во многих муниципалитетах введен полный запрет продажи алкоголя, однако округ уже несколько лет подряд входит в пятерку самых «пьющих» регионов России (85 - последнее - место в «Национальном рейтинге трезвости субъектов Российской Федерации» за 2018 год), а число преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, ежегодно растет.

Опыт Самарской области показывает, что за 6 лет существования дополнительных ограничений времени (в регионе с 2011 г. была запрещена розничная продажа алкогольной продукции с 22 до 10 часов по будням с 17 в воскресенье до 10 часов следующего дня) количество лицензиатов уменьшилось в 2 раза, что привело к существенным потерям налоговых отчислений и нанесло ущерб областной экономике. В декабре 2017 г. депутаты Самарской губернской думы отменили дополнительные ограничения времени, вернувшись к установленным федеральным законодательством рамкам.

Новосибирская областная организация производителей и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП» (далее – участник) одними из первых направили свою позицию по проекту закона, указав следующее:

Региональная инициатива по ужесточению условий работы для легальных участников алкогольного рынка является нелогичной, она не подкреплена ни качественной аргументацией, ни коррелирующими статистическими данными, а также не соответствует федеральным тенденциям регулирования алкогольного рынка.

Изменения, предлагаемые в части 1 статьи 3 Закона края № 616-ЗЗК, прежде всего, негативно повлияют на легальный оборот алкогольной (в том числе пивоваренной) продукции в Забайкальском крае. Под действие данной инициативы попадают более 3000 торговых организаций, осуществляющих легальный оборот качественной алкогольной (в том числе пивоваренной) продукции в законодательном поле. Снижение конкурентоспособности легальных игроков рынка создаст благоприятные условия для и без того процветающего в регионе теневого алкогольного сегмента.

Введение дополнительных ограничений, по ранее полученному в крае опыту, не будет способствовать улучшению общей ситуации с употреблением алкогольной продукции на территории Забайкальского края, более того, наверняка приведет к росту доли нелегального рынка розничной продажи алкоголя, т.к. жители региона, желающие приобрести легальную алкогольную продукцию в период, подпадающий под ограничения, будучи лишены этой возможности и смогут обратиться к лицам, торгующим контрафактной и суррогатной продукцией. Это, наряду с угрозой жизни и здоровью потребителей, ведет к увеличению нелегальных доходов криминалитета и сокращению налоговой базы бюджета региона.

Введение дополнительных ограничений по времени продаж в Забайкальском крае, по прогнозам участника публичных консультаций, приведет к снижению товарооборота в легальных торговых организациях не менее чем на 15-20%. Ориентировочно, таков же будет процент прироста теневого оборота алкоголя.

Заместитель руководителя ФАС России Алексей Доценко, открывая 10 декабря 2018 года заседание Экспертного совета, отметил, что одной из ключевых проблем алкогольной отрасли в России является достаточно высокий уровень реализации нелегальной продукции. Низкая стоимость и относительная доступность такого продукта при жестком регулировании легальных рынков являются определяющими факторами, влияющими на развитие конкуренции на алкогольных рынках. «В таких условиях необходима выработка системных предложений, направленных на совершенствование государственного регулирования алкогольной отрасли, которое позволит повысить конкурентоспособность алкогольной продукции легального происхождения», - уточнил замглавы ФАС России.

Участник считает действующие на сегодняшний день ограничения оборота алкогольной продукции в Забайкальском крае достаточными, отмечает важность повышения эффективности исполнения действующих норм регулирования алкогольного рынка в регионе и считает нецелесообразным принятие законодательной инициативы, изложенной в проекте закона.

Отчет о проведении публичных консультаций по проекту закона прилагается.

При разработке в 2018 году проекта закона Забайкальского края об исключении из Закона края № 616-33К дополнительного времени ограничения продажи алкоголя с 20.00 до 11.00 часов (Закон Забайкальского края от 17 июля 2018 года № 1635-33К исключил с 30 июля 2018 года указанное ограничение, действовавшее с 2015 года) приводились данные о том, что анализ сложившейся ситуации перераспределения дохода в теневой сектор из-за наличия дополнительного ограничения времени продажи алкогольной продукции в крае показал, что около 240 млн. рублей в месяц недополученного легального розничного товарооборота алкогольной продукции и соответственно около 50 - 60 млн. рублей чистого дохода ежемесячно не попадают в правовое поле. Наличие в обороте нелегальной и неучтенной алкогольной продукции наносит ущерб бюджету Забайкальского края в виде недополученных акцизов, порядок исчисления которых предполагает учет показателей как производства алкоголя, так и объема его официальных розничных продаж. Кроме того, по оценкам региональных торговых сетей по налогу на добавленную стоимость бюджет Забайкальского края в 2015 году недополучил доходов на сумму более 59 млн. рублей, по налогу на прибыль - 85 млн. рублей, в 2016 году 25 млн. рублей и 40 млн. рублей соответственно.

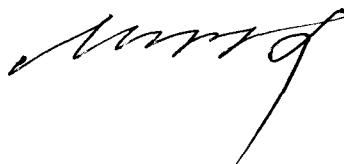
Учитывая изложенное, а также то, что проект закона не обеспечивает достижение обозначенных целей регулирования, способствует росту расходов субъектов предпринимательской деятельности и снижению поступлений в региональный бюджет доходов от легального розничного товарооборота

алкогольной продукции в крае, считаем предлагаемое регулирование нецелесообразным и необоснованным.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия Министерством сделан вывод о высокой степени регулирующего воздействия проекта закона, в связи с наличием в нем положения, устанавливающего избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, а также способствующего возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и бюджета Забайкальского края.

Приложение на ___ л. в 1 экз.

И.о. министра
экономического развития
Забайкальского края



И.П. Лизунова

Игнатъева Ольга Владимировна
(3022) 40-17-61