Заключение

об оценке регулирующего воздействия

Министерство экономического развития Республики Башкортостан (далее – Министерство), рассмотрев в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Башкортостан, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13 апреля 2015 года № 126 (далее – Порядок проведения ОРВ), проект закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в статью 62 Закона Республики Башкортостан “О регулировании деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Республике Башкортостан”» (далее – Проект закона), разработанный Комитетом Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан по промышленности, инновационному развитию, торговле, предпринимательству и туризму
(далее – Разработчик), сообщает следующее.

1. Общая характеристика регулируемых правоотношений.

На потребительском рынке Республики Башкортостан наблюдается тенденция увеличения темпов реализации алкогольной продукции. Так, по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан в 2017 году на территории республики было реализовано 4 420 137 декалитров алкогольных напитков (без учета пива и пивных напитков), в 2018 году – 4 785 586 декалитров. В первом квартале 2019 года реализация алкогольной продукции составила 1 142 996 декалитров (в 1 квартале 2018 года 1 134 177 декалитров).

На территории Республики Башкортостан по состоянию на 1 января 2019 года осуществляли свою деятельность по розничной продаже алкогольной продукции 1485 лицензиатов на 5276 объектах торговли (в 2017 году – 1528 лицензиатов на 5109 объектах).

В настоящее время на территории республики действуют ограничения на розничную продажу алкогольной продукции, предусмотренные 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), а также дополнительные ограничения, предусмотренные Законом Республики Башкортостан от 1 марта 2007 года № 414-з «О регулировании деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Республике Башкортостан» (далее – Закон РБ):

- в статье 5 Закона РБ установлен перечень мест массового скопления граждан
и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых
не допускается розничная продажа алкогольной продукции;

- в соответствии со статьей 62 Закона РБ запрещена розничная продажа алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в день (дни) проведения общеобразовательными организациями мероприятия «Последний звонок».

Кроме того, в соответствии со статьей 101 Закона РБ предусмотрен полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции,
за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, индивидуальными предпринимателями, признаваемыми сельскохозяйственными товаропроизводителями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли, на территориях отдельных населенных пунктов Республики Башкортостан, который устанавливается законом Республики Башкортостан на основании законодательных инициатив представительных органов муниципальных районов, городских округов, оформленных соответствующими решениями.

2. Описание предлагаемого регулирования.

Проект закона разработан в соответствии с абзацем вторым части 9 статьи 16Федерального закона и направлен на установление дополнительных ограничений в виде запрета розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания:

1) с 22 часов до 10 часов по местному времени;

2) в следующие дни:

а) в день проведения в муниципальном районе, городском округе Республики Башкортостан народного праздника «Сабантуй», ежегодно устанавливаемый указом Главы Республики Башкортостан;

б) в день (дни) проведения общеобразовательными организациями мероприятия «Последний звонок», рекомендованный (рекомендованные) уполномоченным органом исполнительной власти Республики Башкортостан, осуществляющим управление в сфере образования, ежегодно до 1 мая;

в) в День молодежи (27 июня);

г) в День знаний (1 сентября, а в случае, если 1 сентября приходится на воскресенье, - 2 сентября) (далее – дни проведения мероприятий).

Проектом закона предусматривается внесение соответствующих изменений в статью 62 Закона РБ.

3. Проблема, на решение которой направлено регулирование.

Проблемой, на решение которой направлено регулирование
по информации Разработчика, является алкоголизация населения
и связанный с нею высокий уровень правонарушений, в том числе совершаемых несовершеннолетними, на территории Республики Башкортостан.

Кроме того, употребление спиртных напитков провоцирует
увеличение уличной преступности, так как большая часть преступлений против жизни и здоровья человека совершается в состоянии алкогольного опьянения, о чём свидетельствует статистика преступлений
и правонарушений, совершённых под влиянием алкогольного опьянения.

Так, по данным МВД по Республике Башкортостан, удельный вес преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения превышает 40% от общего числа преступлений, совершаемых на территории республики.

Статистика преступлений,
совершенных в состоянии алкогольного опьянения

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| год | количество преступлений | удельный вес в общем числе преступлений | динамика |
| 2015 | 15 052 | 46,4% | +6,0% |
| 2016 | 18 501 | 52,8% | +22,9% |
| 2017 | 16 586 | 52,3% | -10,4% |
| 2018 | 14 111 | 46,3% | -14,9% |

По данным Портала правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в течение 2016 – 2018 годов Республика Башкортостан занимала лидирующее положение среди субъектов Российской Федерации по числу лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| год | кол-во лиц, совершивших преступления | динамика |
| 2016 | 15754 | +29% |
| 2017 | 15123 | -4% |
| 2018 | 12971 | -14,2% |

По данным Разработчика Проект закона направлен на защиту здоровья, нравственности, благополучия населения Республики Башкортостан, снижение потребления алкогольной продукции как в молодежной среде, так и в обществе в целом, минимизацию негативных последствий от потребления алкоголя, особенно в дни проведения детских и молодежных праздников.

4. Основные группы участников общественных отношений, интересы которых могут быть затронуты в связи с принятием Проекта закона.

Проект закона предусматривает установление ограничений
на розничную продажу алкогольной продукции по времени и в определенные дни проведения праздничных мероприятий.

Таким образом, основными группами участников общественных отношений, интересы которых могут быть затронуты в результате принятия Проекта закона, являются:

- организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции (за исключением хозяйствующих субъектов, реализующих алкогольную продукцию
при оказании услуг общественного питания);

- организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство алкогольной продукции (далее – производители);

- жители и гости Республики Башкортостан.

По состоянию на 1 мая 2019 на территории Республики Башкортостан зарегистрировано 1454 лицензиата, осуществляющих розничную продажу действующих на 5301 объекте торговли.

С учетом того, что около 50% алкогольной продукции, реализуемой на территории Республики Башкортостан, поступает из-за ее пределов, определить количество производителей, которых затронет правовое регулирование, предусмотренное Проектом закона, не представляется возможным.

5. Сведения о проведении публичных обсуждений.

В соответствии с Порядком проведения ОРВ Проект закона в период
с 22 апреля по 15 мая 2019 года размещен на Региональном Интернет-портале для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов власти Республики Башкортостан (regulation.bashkortostan.ru) (далее – Региональный портал), с уведомлением организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества, в числе которых: Торгово-промышленная палата Республики Башкортостан, Союз работодателей Республики Башкортостан, Башкортостанское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Башкирское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Ассоциация организаций предпринимательства Республики Башкортостан, НКО Башкирская Торговая Ассоциация, Союз предпринимателей г. Уфы, Ассоциация женщин-предпринимателей Республики Башкортостан, Башкирская республиканская ассоциация юридических компаний и ряд других организаций.

Кроме того, информация о проведении публичных обсуждений Проекта закона была размещена в группе «Оценка регулирующего воздействия» в сети Facebook, направлена экспертам Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия в Республике Башкортостан.

В ходе проведения публичных обсуждений на Региональном портале
от субъектов предпринимательской деятельности поступило 24 замечания
и предложений по Проекту закона.

Значительная часть участников публичных обсуждений поддержала целесообразность введения ограничений, предусмотренных Проектом закона. При этом поступали предложения о введении дополнительных ограничений
в части запрета на продажу алкогольной продукции по месту расположения объектов торговли (в помещениях, расположенных в многоквартирных жилых домах, вход в которые расположен со стороны дворов и детских площадок), времени продажи алкогольной продукции (при введении режима чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера в границах зон чрезвычайных ситуаций, в дни проведения голосования и т.д.).

Также участники обсуждений выразили мнение о необходимости применения иных (кроме ограничительных) мер в сфере профилактики алкоголизации населения и пропаганды здорового образа жизни – проведение разъяснительных мероприятий с молодежью, организация спортивных, культурно-массовых мероприятий, мест проведения активного отдыха.

В то же время, Союзом российских пивоваров выражено мнение о том, что принятие Проекта закона не достигнет заявленных целей регулирования, поскольку введение ограничений не повлечет снижение уровня потребления алкогольной продукции, а наоборот – приведет к росту «теневого рынка» и будет способствовать распространению некачественного контрафактного алкоголя.

Установление запрета на продажу алкогольной продукции в дни проведения праздничных мероприятий, по мнению Союза российских пивоваров, также нецелесообразно, поскольку предусмотренные Проектом закона дни не связаны с традициями массового употребления алкоголя. Кроме того, введение указанных ограничений не лишает возможности потребителей приобрести алкогольную продукцию накануне «впрок», либо воспользоваться контрафактным алкоголем.

Замечания и предложения, поступившие в ходе публичных обсуждений Проекта закона на Региональном портале, отражены в сводке предложений, размещенной на Региональном портале и приложенной
к настоящему заключению.

**6. Изучение опыта субъектов Российской Федерации в сфере ограничения розничной продажи алкогольной продукции.**

В целях изучения опыта субъектов Российской Федерации
(далее – Субъекты) в части введения дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции Министерством проведен мониторинг нормативных правовых актов Субъектов регламентирующих дополнительные ограничения в сфере торговли алкогольной продукции.

В результате установлено, что в значительной части Субъектов действуют дополнительные ограничения, в том числе связанные с запретом на розничную продажу алкогольной продукции в дни проведения мероприятий, приуроченных к завершению учебного года в образовательных организациях и иные праздничные дни - День знаний, День молодежи,
День семьи, Международный день защиты детей, День российского студенчества, дни проведения национальных праздников и т.д.
(в Пензенской, Кировской, Амурской, Липецкой, Мурманской, Ростовской, Рязанской, Астраханской, Сахалинской, Саратовской, Белгородской, Кировской, Владимирской, Мурманской, Вологодской, Оренбургской областях, республиках Бурятия, Коми, Хакасия, Мордовия, Дагестан, Калмыкия, Удмуртской Республике, Чувашской Республике, Ставропольском, Забайкальском краях, Еврейской автономной области
и ряде других Субъектов).

Кроме того, в значительной части Субъектов (Амурской, Астраханской, Белгородской, Ивановской, Калужской, Липецкой, Мурманской, Нижегородской, Омской, Оренбургской, Саратовской, Сахалинской, Тверской областях, республиках Адыгея, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Мордовия, Татарстан, Алтайском, Краснодарском, Ставропольском краях, Еврейской автономной области и других) установлены ограничения по времени розничной продажи алкогольной продукции – как правило с 22.00
до 10.00 часов по местному времени.

В тоже время следует отметить, что в ряде Субъектов ранее действовавшие ограничения по времени продажи алкогольной продукции отменены.

Так, в соответствии с Законом Самарской области
от 28 декабря 2017 года № 132-ГД внесены изменения в Закон Самарской области от 31 января 2011 года № 3-ГД «О мерах по ограничению потребления (распития) алкогольной продукции на территории Самарской области» в части исключения положений, запрещаюших розничную продажу алкогольной продукции с 8 до 10 часов, с 22 до 23 часов по местному времени. В воскресенье - с 17 до 23 часов по местному времени,
за исключением розничной продажи слабоалкогольной продукции.

Аналогичные ограничения были отменены на территории Московской области (Закон Московской области от 25 декабря 2014 года № 185/2014-ОЗ) и Забайкальского края (Закон Забайкальского края от 17 июля 2018 года
№ 1635-ЗЗК).

Таким образом, из проведенного анализа следует вывод, что в значительном числе субъектов Российской Федерации предусмотрено установление дополнительных ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции, помимо установленных Федеральным законом.

8. Возможные позитивные и негативные последствия от введения правового регулирования.

По различным экспертным оценкам, опубликованным в средствах массовой информации, введение ограничений на розничную продажу алкогольной продукции в ночное время, в нестационарных торговых объектах, иных ограничений, предусмотренных Федеральным законом, способствовало снижению уровня потребления алкогольной продукции, количества преступлений и правонарушений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, «ночной» преступности в целом.

Так, по данным Министерства здравоохранения Российской Федерации, в результате реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации
от 30 декабря 2009 года № 2128-р (далее – Концепция), в период с 2009 года потребление алкоголя в Российской Федерации снизилось c 16,8 до 13,6 литров в год на лиц старше 15 лет (с 14,3 до 11,4 литров на душу). Смертность от случайных алкогольных отравлений в период 2011-2015 годов снизилась с 10,1 до 6,5 на 100 тыс. человек. Доля крепкой алкогольной продукции в потреблении алкоголя снизилась с 66% до 60%. Общее количество больных с диагнозом «алкоголизм» сократилось с 1,41% до 1,16% населения.

По данным Портала правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в целом по России количество тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения,
в 2015 году по сравнению с 2013 годом снизилось на 4% (с 71,5 тыс. до 68,8 тыс.). По Республике Башкортостан количество преступлений данного вида за указанный период сократилось на 16% (с 2,4 тыс. до 2 тыс.).

В то же время, в докладе Федеральной антимонопольной службы «Пресечение практики регионального протекционизма», подготовленного совместно с Экспертным советом при ФАС России по развитию конкуренции на рынках производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, опубликованном в 2015 году, отмечается, что введение ограничений на розничную продажу алкогольной продукции, устанавливаемое органами государственной власти субъектов Российской Федерации оказывают негативное влияние на соответствующие рынки и способствуют увеличению доли контрафактной продукции.

В случае принятия проекта Закона возникает дополнительная обязанность у всех субъектов предпринимательской деятельности, связанных с розничной продажей алкогольной продукции - по соблюдению запретов на розничную продажу алкогольной продукции с 22.00 до 10.00 часов по местному времени, а также в дни проведения праздничных мероприятий, что может повлечь определенные издержки для субъектов предпринимательской деятельности, связанные со снижением объемов реализуемой алкогольной продукции.

В качестве положительных эффектов от введения предлагаемого регулирования следует отметить:

1. Снижение уровня алкоголизации населения Республики Башкортостан, в том числе молодежи и несовершеннолетних;

2. Общую стабилизацию общественного порядка, снижение числа преступлений и правонарушений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения, иных сопутствующих противоправных деяний;

3. Снижение числа нарушений общественного порядка в жилом секторе;

4. Повышение культуры потребления алкогольной продукции
на предприятиях общественного питания, связанное с наличием комфортных условий, а также необходимостью соблюдения общепринятых правил поведения.

Кроме того, введение ограничений на розничную продажу алкогольной продукции, предусмотренных Проектом закона, по мнению Разработчика, окажет общий профилактический и воспитательный эффект, связанный с пропагандой здорового образа жизни и созданием благоприятных условий для проживания граждан и воспитания подрастающего поколения.

Возможные негативные эффекты от введения предлагаемого регулирования связаны с:

- ростом «теневого» сектора торговли алкогольной продукцией, увеличением числа фактов продажи контрафактной алкогольной продукции, которые в свою очередь могут повлечь увеличение числа отравлений некачественной алкогольной продукцией;

- снижением доходов субъектов предпринимательской деятельности, вызванных сокращением времени продажи алкогольной продукцией;

- ростом числа нарушений со стороны субъектов предпринимательской деятельности, реализующих алкогольную продукцию под видом оказания услуг общественного питания.

**9. Выводы по результатам проведения оценки регулирующего воздействия.**

По итогам оценки регулирующего воздействия Проекта закона считаем, что предлагаемое Разработчиком правовое регулирование не противоречит законодательству. Ограничения розничной продажи алкогольной продукции, предусмотренные Проектом закона, в целом согласуются с положениями Концепции, согласно которой одной из мер по реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации является снижение доступности алкогольной продукции путем ограничения ее розничной продажи по месту и времени.

В связи с изложенным считаем что Проект закона не содержит положений, ограничивающих конкуренцию и вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета Республики Башкортостан.