



УПРАВЛЕНИЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ЛИПЕЦКОЙ ОБЛАСТИ

Управление потребительского
рынка и ценовой политики области

398014, г. Липецк, пл. Ленина - Соборная, 1
телефон (4742)- 22-84-55, факс (4742)-77-94-56
www.mb48r.ru
E-mail: ed@admlr.lipetsk.ru

30.07.2020 № И38/07/-1667

На № ____ от ____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
об оценке регулирующего воздействия проекта Закона
Липецкой области «О внесении изменений в Закон Липецкой области
«О регулировании вопросов, связанных с оборотом алкогольной
продукции на территории Липецкой области»

Управление экономического развития Липецкой области (далее – управление экономического развития) в соответствии с постановлением администрации области от 27 декабря 2013 года № 633 «Об утверждении Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Липецкой области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» (далее – Порядок проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрев проект Закона Липецкой области «О внесении изменений в Закон Липецкой области «О регулировании вопросов, связанных с оборотом алкогольной продукции на территории Липецкой области» (далее – проект акта, проект Закона), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения управлением потребительского рынка и ценовой политики Липецкой области (далее – Управление, разработчик), сообщает следующее.

Проект Закона направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена на Интернет-портале для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов государственной власти Липецкой области: <http://regulation.lipetsk.gov.ru/projects#npa=410> (далее – Портал ОРВ).

Публичные обсуждения идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования проводились разработчиком в период с 8 по 15 июня 2020 года.

Публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее также – сводный отчет) проведены разработчиком в период с 23 июня по 22 июля 2020 года.

Уведомления о проведении публичных консультаций было направлено разработчиком в адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Липецкой области, Союза «Липецкая торгово-промышленная палата», Регионального объединения работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Липецкой области», Липецкого регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Липецкого регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», регионального отделения общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию», участников единой базы экспертов предпринимательского сообщества по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов области. Также были извещены о начале публичного обсуждения проекта акта УМВД РФ по Липецкой области, Общественная палата Липецкой области, Липецкий городской Совет депутатов, Ассоциация предприятий торговли и пищеперерабатывающих производств, ООО «Бастион», Хлебенское райпо, Новозадонское райпо, ООО «Дубравское», Липецкий областной Союз потребительских обществ, ОАО «Боринское», Ассоциация малоформатной торговли, ООО «Комильфо», ООО «Галактика», ООО «Сокровище +», ООО «Пятачок», ООО «СИРИУС», ООО «Вацлав», ООО «Фудсервис», ООО «Восход», ООО «Радуга», ООО «Кега», ООО «Рестобар», ООО «Янтарь», ООО «Радуга», ООО «ГОРНИЦА», ООО «Юнис», ООО «Элит Бутик», ООО «Амстердам», ООО «ДЖЕНЕПИ», ООО «Заря», ООО «КАЛИНКА-Л», ООО «Липка», ООО «Мини-Маркет «Изумруд», ООО «Садовый центр», ООО «Топаз», ООО «ПЕНА», ООО «Генацвале», ООО «Пивовар-Л», ООО «ХМЕЛЬ ХАУС», ООО «ТИРОЛЬ», ООО «Ретро-Плюс», ООО «Хмельница», ООО «Ресторанный Шлягер», ИП Осипов Е.И., ООО «Чешский пивзавод «Доброе пиво», ООО «Голд Инвест», ООО «Мадера», ООО «ДОМ», ООО «МАЙБИОН СТОРИ», ООО «Маяк+».

В рамках обсуждения идеи (концепции) регулирования в поддержку предлагаемых изменений высказались Яцких О.А., Денисова В.С., Ковалев А., Барбашин Н., Орехов А., Мочалин И.С., Бобков А.В., Союз «Липецкая торгово-промышленная палата».

Отрицательная позиция получена от Корчагиной Н.С. (аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Липецкой области), Мальцева И.С., Каркадова А., ЛРО «Ассоциация малоформатной торговли», Корчагина А.А. (ЛОО «Открытая предпринимательская гильдия»), Емельяновой К.В. (ЛРО ООО «ОПОРА России»), Пустовалова А., Сысолятина А.И.

В рамках публичных консультаций по законопроекту и сводному отчету информация об отсутствии замечаний и предложений и концептуальном одобрении представленной редакции проекта Закона поступила от УМВД РФ по Липецкой области, администраций Воловского, Добринского, Добровского, Лев-

Толстовского, Тербунского, Чаплыгинского муниципальных районов, администрации города Липецка, Колосовой А. Замечания и предложения получены от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Липецкой области и Союза «Липецкая торгово-промышленная палата».

Результаты проведения публичных обсуждений концепции регулирования и проекта Закона отражены разработчиком в сводках поступивших предложений, с которыми можно ознакомиться на Портале ОРВ.

Проект Закона разработан в соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 2020 года № 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» (*вступил в силу с 5 мая 2020 года*), предусматривающим ограничение розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах (далее также – МКД) и (или) на прилегающих к ним территориях, имеющих зал обслуживания посетителей общей площадью менее 20 квадратных метров.

Пунктом 4.1 статьи 16 указанного закона субъектам РФ предоставлено право вводить дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции (в части, касающейся увеличения размера площади зала обслуживания посетителей) вплоть до полного ее запрета в объектах общественного питания, расположенных в МКД и (или) на прилегающих к ним территориях.

В качестве проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, разработчик указывает нарушение правопорядка, прав и законных интересов граждан, проживающих в многоквартирных жилых домах. Согласно информации УМВД РФ по Липецкой области, одной из основных причин совершения лицами в состоянии алкогольного опьянения административных правонарушений и преступлений является шаговая доступность низкоуровневых предприятий общепита, расположенных в нежилых помещениях МКД.

С вступлением в силу Федерального закона от 29.07.2017 № 278-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 16 Федерального закона № 171-ФЗ внесены ряд запретов и ограничений розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. При этом органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Полномочия по установлению дополнительных ограничений и запрета на розничную продажу алкогольной продукции были закреплены за субъектами РФ в

2011 году. С этого момента абсолютное большинство регионов (89 %) реализовали свое право на установление дополнительных требований к розничной продаже алкогольной продукции на территории соответствующего субъекта. Данные ограничения субъектов РФ в этой сфере позволили значительно сократить потребление алкогольной продукции населением Российской Федерации (по статистическим данным по Липецкой области показатель потребления алкогольной продукции снизился с 8,4 литров абсолютного алкоголя в 2011 году до 6,4 – в 2020 году, что на 23,8% меньше, чем в 2011 году).

Законом Липецкой области от 29.12.2012 № 118-ОЗ «О регулировании вопросов, связанных с оборотом алкогольной продукции на территории Липецкой области» на территории субъекта установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции в следующие дни: день, в который проводятся мероприятия по случаю окончания образовательного учреждения – «Последний звонок», Международный день защиты детей (1 июня), День молодежи (27 июня), День знаний (1 сентября).

Вместе с тем, согласно статистическим данным, полученным из единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС алкоголь), на территории области в дни установленного запрета в организациях, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, продажи алкогольной продукции по чекам увеличиваются более чем в два раза по отношению к другим дням. Такие «скачки» продаж алкогольной продукции говорят о нарушении хозяйствующими субъектами правил продаж алкогольной продукции. В указанные дни выявляются факты, свидетельствующие о том, что объекты общественного питания в установленные дни запрета фактически работают как магазины.

Кроме того, с целью избежать требования о запрете торговли алкоголем с 21 часа до 9 часов многие объекты розничной торговли преобразуются в «псевдообщепит» (закусочные, небольшие бары и кафе) путем размещения на незначительных площадях одного или нескольких столов для обслуживания посетителей. По своей сути такие объекты не отличаются от магазинов, но осуществляют продажу алкоголя без учета запрета по времени продажи алкогольной продукции, тем самым способствуя возникновению нечестной конкуренции.

В администрацию Липецкой области и органы местного самоуправления, в правоохранительные органы поступают многочисленные обращения граждан, проживающих в МКД, с жалобами на нарушение покоя, тишины, санитарного состояния подъездов многоквартирных домов и прилегающей к ним территории, возникновение конфликтных ситуаций с участием лиц, приобретающих и (или) потребляющих алкогольную продукцию в объектах общественного питания, расположенных на первых, в цокольных (полуподвальных), подвальных этажах МКД, во встроенных и встроенно-пристроенных нежилых помещениях таких домов, а также объектах общественного питания, расположенных рядом с ними. За 2019 год и 1 квартал 2020 года в Управление поступило около 130 обращений граждан, в территориальные органы МВД России районного уровня поступило

более 30 обращений граждан по фактам незаконной реализации алкогольной продукции, нарушения тишины и покоя граждан в ночное время посетителями предприятий торговли, расположенных на первых этажах МКД.

Целью правового регулирования является защита прав граждан на благоприятную среду обитания – обеспечение прав на тишину, отдых и общественный порядок в местах их непосредственного проживания. Кроме того, разработчик указывает на соответствие заявленной цели поручению Президента Российской Федерации о необходимости внесения в федеральное законодательство изменений, предусматривающих установление ограничений на размещение в многоквартирных домах объектов, связанных с торговлей и оказанием услуг, мешающих комфортному проживанию граждан в таких домах.

Предлагаемое разработчиком регулирование предусматривает запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в МКД и (или) на прилегающих к ним территориях, имеющих зал обслуживания посетителей общей площадью менее 50 квадратных метров.

По информации разработчика, иной способ решения проблемы был предложен УМВД РФ по Липецкой области – ввести полный запрет реализации алкогольной продукции в предприятиях торговли и общественного питания, расположенных на первых этажах многоквартирных жилых домов на территории области.

К основным группам субъектов предпринимательской деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в многоквартирных домах. По оценке разработчика, представленной в сводном отчете, их количество не превышает 200 объектов общепита в части соответствия предлагаемому ограничению площади зала обслуживания посетителей (менее 50 квадратных метров). По уточненным сведениям разработчика, представленным в ходе подготовки настоящего заключения об ОРВ, розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания на территории области осуществляется лицензиатами в 146 объектах общественного питания, из которых почти треть (46 объектов) расположены в МКД, в том числе в пристроенных и встроенно-пристроенных к ним помещениях. Под действие запрета попадают 8 таких объектов в городе Липецке (17%), а также один «нелицензиат» в Грязинском муниципальном районе (по данным муниципального образования).

Вместе с тем, отсутствие достоверной информации об объектах общепита, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции без лицензии (так называемые «пивнушки»), вследствие несовершенства инструментария по сбору сведений о таких объектах, не позволяет оценить, какое их количество будет затронуто предлагаемым регулированием. По данным разработчика и органов местного самоуправления муниципальных образований, часть таких объектов уже переквалифицировали свою деятельность из объекта общепита в магазин (путем

смены ОКВЭД) в связи с действием Постановления администрации области от 26.03.2020 № 159 «О дополнительных мерах по защите населения в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) в Липецкой области».

Таким образом, в настоящее время объективно оценить количество потенциальных адресатов регулирования из числа «нелицензиатов» не представляется возможным.

В целом рассматриваемое правовое регулирование затронет в основном субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие свою деятельность на территории города Липецка.

Указанные ограничения, по данным разработчика, предусматривают содержательные издержки для субъектов предпринимательской деятельности в случае перепрофилирования деятельности из объекта общественного питания в магазин: при отсутствии специалиста и обращении в специализированную фирму обновление ранее установленного программного обеспечения стоит 5000 руб., перенастройка кассовых аппаратов – 600 руб. (*информация предоставлена ИТ-аутсорсинговой компанией «Сигма»*).

Могут возникнуть дополнительные затраты, связанные с необходимостью приведения объектов общепита в соответствие с предъявляемыми требованиями: на расширение площади зала обслуживания посетителей или организацию бизнеса в отдельно стоящем стационарном объекте, а также на содержание объектов общественного питания в связи с увеличением площади зала.

Вместе с тем, разработчик прогнозирует увеличение поступлений в бюджет от единого налога на вмененный доход (ЕНВД) в случае смены вида предпринимательской деятельности при росте налоговой нагрузки на хозяйствующий субъект (в связи с увеличением базовой доходности и значения корректирующего коэффициента).

По мнению разработчика, предлагаемые изменения в региональное законодательство позволят запретить деятельность объектов «псевдообщепита» в многоквартирных жилых домах. Регулирование направлено на приоритетное обеспечение прав и законных интересов граждан, проживающих в таких домах, по отношению к экономическим интересам хозяйствующих субъектов – участников алкогольного рынка, что соответствует положениям Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.12.2009 № 2128-р.

В качестве индикатора достижения цели регулирования разработчик установил показатель «количество обращений граждан, проживающих в многоквартирных жилых домах на нарушение тишины и покоя, а также о нарушении общественного порядка, семейно-бытовых конфликтов».

В целях изучения опыта в аналогичной сфере регулирования управлением экономического развития проведен мониторинг региональной нормативно-

правовой базы, анализ которой показал, что почти половина субъектов РФ (45%) установила дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общепита, расположенных в МКД и (или) на прилегающих к ним территориях. Установленные ограничения разработаны с учетом местных особенностей и исторических предпосылок, а также с учетом социальной значимости защиты прав граждан, проживающих в МКД, и обеспокоенных нарушениями общественного порядка во дворах и на прилегающих территориях.

«Разброс» ограничения площади зала обслуживания посетителей – от 20 кв. метров в г. Москва и Республике Тыва (федеральная норма) до 80 кв. метров в Вологодской области. В Карачаево-Черкесской Республике установлен полный запрет на продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах, независимо от площади зала обслуживания посетителей.

Самой многочисленной является группа субъектов, установивших в качестве минимальной площади зала 50 кв. метров, – 13 субъектов (Удмуртская Республика, Архангельская, Владимирская, Калужская, Московская, Оренбургская, Орловская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Смоленская и Тверская области, г. Санкт-Петербург).

В ряде субъектов предусмотрен дифференцированный подход к определению ограничения площади зала обслуживания посетителей. Например, в Томской области ограничения предусмотрены в отношении пяти конкретных городских поселений. Также установлена дифференциация площади зала в зависимости от численности населения в Мурманской области, в зависимости от типа населенного пункта (городской округ, городское или сельское поселение) – в Республике Карелия, Камчатском крае, Костромской и Кемеровской областях, Еврейской АО.

В 17 субъектах РФ по аналогичным законопроектам проходят процедуры оценки регулирующего воздействия.

Необходимо отметить, что в ряде регионов установлен (или планируется) переходный период для вступления в силу Закона – от 30 дней до 3 месяцев со дня официального опубликования (9 субъектов), в четырех – предусмотрено вступление в силу с 1 января 2021 года.

В отношении результатов публичного обсуждения идеи (концепции) предлагаемого регулирования управление экономического развития считает необходимым отметить следующее.

Отрицательные позиции участников публичных консультаций сводились к следующим основным замечаниям:

- предлагаемый способ решения проблемы не является оптимальным, а в условиях экономического кризиса, связанного с новой коронавирусной инфекцией (2019-nCoV), является преждевременным. Проблемы с круглосуточными «пивнушками» полностью решены не будут – они продолжают свое существование в МКД в помещениях более 50 кв. метров или в отдельно стоящих стационарных объектах в непосредственной близости от МКД;

- существование рисков и негативных последствий: от дополнительных расходов предпринимателей по сохранению бизнеса до его полного закрытия при отсутствии средств на перепрофилирование или увеличение площади зала до соответствия вводимым требованиям; увеличение количества безработных; недополучение налоговых платежей в бюджет; потеря доходов арендодателей помещений, занимаемых объектами общепита (в случае их освобождения) и невостребованность освобожденных помещений иными субъектами МСП; невозможность арендодателям пользоваться мерами поддержки за предоставление отсрочки по договорам аренды таких помещений; предпринимательские риски для местных производителей пива, реализующих свою продукцию через объекты общепита, связанные с практически невозможностью «вхождения» в крупные торговые сети. Вместе с тем, количественную оценку предполагаемых издержек участники публичных консультаций не представили;

- альтернативные способы решения проблемы – реализация алкоголя в МКД в определенные часы только организациями и только при наличии лицензии на продажу алкогольной продукции (в соответствии с комментариями разработчика противоречат федеральному законодательству). Предлагается также ужесточение требований к выдаче разрешения на открытие точки общепита в МКД и усиление контроля со стороны сотрудников полиции за соблюдением действующего законодательства в части охраны правопорядка.

В ходе проведения публичных консультаций по проекту акта и сводному отчету от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Липецкой области поступило предложение **о необходимости переходного периода до весны 2021 года**. По его мнению, в условиях оказания мер поддержки, принятых на всех уровнях власти из-за пандемии 2019-nCoV, для предпринимателей, которые воспользовались или только планируют ими воспользоваться, указанные меры поддержки предполагают срок выполнения обязательств по сохранению своего бизнеса до 1 апреля 2021 года. Невыполнение обязательств по жизненно важным для бизнеса мерам поддержки государства влечет для предпринимателей ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Также предлагается установить запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общепита, расположенных в МКД и (или) на прилегающих территориях, для залов обслуживания посетителей **в соответствии с федеральной нормой (менее 20 квадратных метров)**.

Управление экономического развития области поддерживает предложение в части установления переходного периода для вступления Закона в силу в целях минимизации возможных рисков финансовых потерь хозяйствующих субъектов. Считаем целесообразным предусмотреть такую отсрочку в пределах от 1 до 3 месяцев, что даст возможность непосредственным адресатам правового регулирования подготовиться к вводимым дополнительным ограничениям розничной продажи алкогольной продукции.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, управление экономического развития сообщает следующее.

Целесообразность введения предлагаемого разработчиком правового регулирования обусловлена его серьезной социальной направленностью. Проект нормативного акта направлен на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере установления дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции в целях снижения уровня социальной напряженности среди жителей многоквартирных домов, в которых расположены объекты общественного питания, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. Определенный положительный социальный эффект можно ожидать только в случае комплексного подхода к решению проблемы наряду с ограничительными мерами (возможность совершения правонарушений, связанных с распитием алкогольной продукции на территории дворов МКД, обусловлена недостаточным уровнем работы органов правопорядка по пресечению данного вида правонарушений, а также низкой культурой потребления алкогольной продукции у населения).

В проекте Закона выявлено отсутствие положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и бюджета Липецкой области. Вместе с тем, проект предполагает дополнительные расходы субъектов предпринимательской деятельности.

Первый заместитель
начальника управления

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 049AA7FB998E9C35A1EA11C3412CFF5931

Владелец **Фролова Любовь Васильевна**

Действителен с 28.01.2020 по 28.01.2021

Л.В. Фролова