Заключение

об оценке регулирующего воздействия

Министерство экономического развития и инвестиционной политики 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.

По данным Государственного комитета Республики Башкортостан
по торговле и защите прав потребителей (далее – Госкомитет РБ по торговле) в 2019 году на потребительском рынке Республики Башкортостан наблюдается увеличение объемов реализации алкогольной продукции.

Сведения об обороте алкогольной продукции в Республике Башкортостан

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатель | 2018 год | 2019 год |
| Объем реализации алкогольной продукции при розничной торговле (без оказания услуг общественного питания) | 4 559 755,99 декалитров | 4 583 486,54 декалитров |
| Объем реализации алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания | 317 240,74 декалитров | 329 802,76декалитров |
| Количество торговых объектов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции (без оказания услуг общественного питания) | 4462 | 4660 |
| Количество объектов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания | 814 | 727 |

Объем поступивших в 2019 году в бюджет региона доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию превысил 11 млрд рублей, в том числе 3,8 млрд рублей на спиртное крепостью выше 9% и 7,3 млрд рублей
— на пиво. Акцизы входят в топ-5 основных доходных источников бюджета республики
и составляют почти половину от их общего объема.

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 соответствии со статьей 62 которого запрещена розничная продажа алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания (далее – ограничения):

1) с 22 часов до 10 часов по местному времени, а в дни Новогодних каникул (4, 5 и 6 января) - с 14 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»;

б) в день (дни) проведения общеобразовательными организациями мероприятия «Последний звонок»;

в) в День молодежи (27 июня);

г) в День знаний (1 сентября, а в случае, если 1 сентября приходится
на воскресенье, - 2 сентября);

д) в день Новогодних каникул (3 января).

Нарушение указанных ограничений влечет административную ответственность по части 3 статьи 14.16 Кодекса Российской Федерации
об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

По данным Госкомитета РБ по торговли в 2019 году в рамках лицензионного контроля и государственного контроля за соблюдением обязательных требований к розничной продаже алкогольной продукции выявлено 440 нарушений, из которых 10,2% связаны с несоблюдением ограничений на продажу алкоголя в день «Последнего звонка», дни Сабантуев, День молодежи, День знаний, еще 9,3% нарушений приходится на незаконную реализацию алкоголя в ночное время.

Анализ информации свидетельствует о том, что введение указанных ограничений способствовало снижению негативных последствий, связанных со злоупотреблением алкогольной продукцией.

Так, по данным МВД по Республике Башкортостан отмечается тенденция к снижению преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения.

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% |
| 2019 | 12162 | 42,3% | - 13,8% |

По данным Министерства здравоохранения Республики Башкортостан в 2019 году смертность от отравления алкоголем снизилась на 70,6%
и составила 0,5 случаев на 100 тысяч населения (по Российской Федерации
в среднем – 4,6 случаев).

В соответствии со статьей 16 Федерального закона установлен
ряд ограничений, в том числе на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, перечень которых является исчерпывающим. При этом у органов власти субъектов Российской Федерации отсутствуют полномочия по введению дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

При этом предусмотренные Законом РБ запреты
на осуществление розничной продажи алкогольной продукции в ночное время, а также в определенные дни, не распространяются на реализацию указанной продукции при оказании услуг общественного питания.

В соответствии с пунктом 3 Правил оказания услуг общественного питания, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 года № 1036 (далее – Правила), услуги общественного питания оказываются в ресторанах, кафе, барах, столовых, закусочных и других местах общественного питания, типы которых определяются организациями или индивидуальными предпринимателями, оказывающими услуги общественного питания по возмездному договору (далее – исполнитель), самостоятельно в соответствии с государственным стандартом. Согласно пункту 7 данных Правил, исполнитель самостоятельно определяет перечень оказываемых услуг в сфере общественного питания.

Классификация и общие требования к предприятиям общественного питания устанавливаются в соответствии с ГОСТ 30389-2013, утвержденного приказом Росстандарта от 22 ноября 2013 года № 1676-ст
(далее – ГОСТ 30389-2013), в котором закреплены минимальные рекомендательные требования для предприятий общественного питания,
в том числе к помещениям для потребителей, к техническому оборудованию и оснащению, к санитарным объектам общего пользования.
Так на предприятиях типа «ресторан», «кафе», «бар», «предприятие быстрого обслуживания (закусочная)» предусмотрено наличие залов обслуживания, туалетных комнат, горячего и холодного водоснабжения, канализации.

Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания утверждены постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации
от 8 ноября 2001 года № 31 (далее – СП 2.3.6.1079-01), и предусматривают подвод воды и канализации, наличие туалета, раковины для мытья рук, договоров на вывоз мусора и дезинсекцию, дератизацию, оборудование производственной зоны с установкой технологического оборудования, организацию условий для приема пищи и распития напитков и т.п.

В то же время, СП 2.3.6.1079-01 не содержат отдельных требований относительно деятельности по реализации алкогольной продукцией
при оказании услуг общественного питания.

2. Описание предлагаемого регулирования.

Проект закона предусматривает введение запрета розничной продажи алкогольной продукции в случае нахождения торгового объекта и объекта общественного питания в одном здании (строении, сооружении), если зал торгового объекта в котором осуществляется розничная торговля,
не изолирован от зала объекта общественного питания, не имеет отдельного входа для посетителей либо используется для доступа в помещение объекта общественного питания.

В качестве обоснования необходимости принятия Проекта закона Разработчик указывает, что в настоящее время действующие ограничения
в сфере розничной торговли алкогольной продукцией преодолеваются
под видом оказания услуг общественного питания. При этом алкогольная продукция продается в не приспособленных для этих целей залах стационарных торговых объектов под видом «закусочных», «рюмочных», «буфетов», «баров».

По мнению Разработчика прекращение деятельности данных торговых объектов, направленной на розничную продажу алкогольной продукции без фактического оказания услуг общественного питания будет способствовать снижению уровня потребления алкогольной продукции населением республики, а также количества правонарушений и преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения.

3. Сведения о проведении публичных обсуждений.

В соответствии с Порядком проведения ОРВ Проект закона в период
с 12 февраля по 10 марта 2020 года был 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, Союз предпринимателей г. Уфы, Ассоциация женщин-предпринимателей Республики Башкортостан, Башкирская республиканская ассоциация юридических компаний и ряд других организаций.

Информация о проведении публичных обсуждений законопроекта размещена на федеральном сайте «Оценка регулирующего воздействия (orv.gov.ru), официальном сайте Министерства (economy.bashkortostan.ru),
в группах «Оценка регулирующего воздействия»
в сетях Facebook, Instagram, Whatsapp, направлена экспертам Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия
в Республике Башкортостан.

В рамках публичных обсуждений на Региональном портале поступило 10 замечаний и предложений от заинтересованных лиц, в том числе
3 – о поддержке Проекта закона.

Вместе с тем, остальные участники обсуждений выразили мнение
о нецелесообразности введения дополнительных ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции.

Так, по мнению представителя АО «АБ ИнБев Эфес»:

- предусмотренное Проектом закона регулирование не достигнет заявленной цели в части пресечения продажи алкогольной продукции
в ночное время, так как не распространяется на розничную продажу алкоголя при оказании услуг общественного питания;

- в СП 2.3.6.1079-01 отсутствуют требования о наличии отдельного входа в объект общественного питания и в торговый объект;

- нормы федерального законодательства (в том числе Федерального закона) не предусматривают наделение органов власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению дополнительных ограничений на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания;

- введение дополнительных ограничений приведет к снижению легального оборота алкогольной продукции, и как следствие – к снижению объемов производства алкогольной (в первую очередь пивоваренной) продукции, сокращению поступлений в бюджет.

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.

В ходе обсуждения Проекта закона в адрес Министерства поступили замечания и предложения от администраций ряда муниципальных образований Республики Башкортостан, большинство из которых поддержали принятие Проекта закона. В качестве обоснования необходимости введения ограничений, предусмотренных Проектом закона, указываются жалобы от жителей многоквартирных домов на нарушения тишины и общественного порядка в связи с деятельностью так называемых «пивбаров», осуществляющих в ночное время продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Вместе с тем администрациями ряда муниципальных образований Республики Башкортостан (городских округов город Агидель и город Сибай, Давлекановского, Туймазинского муниципальных районов Республики Башкортостан) отмечено, что принятие Проекта закона может повлечь негативные последствия, связанные с прекращением деятельности торговых объектов, затратами на переустройство торговых залов,
а также возможным увеличением оборота контрафактной алкогольной продукции.

Согласно позиции Госкомитета РБ по торговле (исх. № 1580
от 27 февраля 2020 года, прилагается) под предусмотренные Проектом закона ограничения попадают объекты, которые имеют совмещенные торговые залы для розничной торговли и для обслуживания посетителей
при оказании услуг общественного питания, то есть фактически осуществляют два различных вида деятельности.

При этом в соответствии с частью 4 статьи 18 Федерального закона, лицензии выдаются отдельно на розничную продажу алкогольной продукции и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, а в соответствии с частью 1 статьи 26 Федерального закона уже установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции в случае осуществления розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания по одному месту осуществления лицензируемой деятельности.

Также Госкомитет РБ по торговле отмечает, что Проект закона
содержит неопределенное законодательством понятие «конструктивной обособленности» зала торгового объекта от зала общественного питания,
что может повлечь трудности в процессе правоприменительной деятельности. Кроме того, в Проекте закона отсутствуют переходные положения, предусматривающие порядок осуществления деятельности хозяйствующими субъектами, получившими лицензию на осуществление розничной продажи алкогольной продукции до его принятия.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) находится проект Федерального закона № 429017-7 «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”» (далее – Проект Федерального закона), которым предусматриваются требования к объектам общественного питания, осуществляющим розничную продажу алкогольной продукции
(в части размера зала для обслуживания посетителей в случае расположения указанных объектов в многоквартирных домах), а также наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению дополнительных условий розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в многоквартирных домах и на прилегающих к ним территориях.

В связи с тем, что указанный законопроект
24 сентября 2019 года принят Государственной Думой в первом чтении, Госкомитет РБ по торговле считает целесообразным вводить дополнительные условия розничной продажи алкогольной продукции в Республике Башкортостан после вступления Проекта Федерального закона в силу.

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

Анализ правоприменительной практики субъектов Российской Федерации (далее – Субъекты) свидетельствует, что в значительной части Субъектов действуют дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции. При этом их значительная часть, по аналогии с Законом РБ, предусматривает запрет на реализацию алкоголя в определенное время и в дни проведения различных праздничных мероприятий.

В соответствии со статьей 2-1 Областного закона Ленинградской области от 10 ноября 2011 года № 88-оз «Об обеспечении реализации полномочий органов государственной власти Ленинградской области
в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной
и спиртосодержащей продукции на территории Ленинградской области»
не допускается розничная продажа алкогольной продукции в случае нахождения торгового объекта и объекта общественного питания в одном здании жилого многоквартирного дома, если зал торгового объекта,
в котором осуществляется розничная торговля, не изолирован от зала объекта общественного питания, не имеет отдельного входа для посетителей либо используется для доступа в помещение объекта общественного питания.

В то же время, в нормативных правовых актах остальных Субъектов положения, устанавливающие ограничения по аналогии с Проектом закона, отсутствуют.

5. Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия.

По данным Разработчика, Проект закона направлен на пресечение фактов розничной продажи алкогольной продукции под видом оказания услуг общественного питания во время действия ограничений, установленных Законом РБ, в стационарных залах торгового объекта, фактически не приспособленных для оказания услуг общественного питания.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 4 статьи 16 Федерального закона розничная продажа алкогольной продукции
при оказании услуг общественного питания допускается только в объектах, имеющих зал обслуживания посетителей. В случае лицензирования данного вида деятельности, она может осуществляться в таких объектах общественного питания, как рестораны, бары, кафе, буфеты.

Требования к объектам общественного питания (в части наличия
и оборудования залов обслуживания посетителей) установлены
СП 2.3.6.1079-01. Несоблюдение указанных требований влечет привлечение к административной ответственности в соответствии со статьей 6.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, как отмечалось ранее, не допускается одновременная выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции
и на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания на одни торговый объект. Ответственность
за нарушение лицензионных требований при обороте алкогольной продукции предусмотрена статьей 14.17 КоАП РФ.

Таким образом, действующие нормы законодательства позволяют пресекать нарушения ограничений на розничную продажу алкогольной продукции, предусмотренные как Федеральным законом, так и Законом РБ.

В то же время, действие запретов, предусмотренных Проектом закона, не распространяется на реализацию алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в случае соответствия объекта,
в котором осуществляется указанная деятельность, минимальным требованиям, предусмотренным федеральным законодательством.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 8 Федерального закона
от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц
и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», юридические лица
и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги общественного питания, обязаны уведомить о начале деятельности уполномоченные органы государственного надзора (контроля) в указанной сфере.

Соответственно, принятие Проекта закона не окажет влияния
на снижение потребления алкогольной продукции, поскольку сохранится возможность ее реализации при оказании услуг общественного питания
(в том числе в «пивных барах», «закусочных», «буфетах»), в том числе
в ночное время и в дни действия запретов на розничную продажу алкогольной продукции.

Вместе с тем введение ограничений, предусмотренных Проектом закона, может повлечь:

- прекращение деятельности хозяйствующих субъектов, подпадающих под действие указанных ограничений;

- возникновение расходов, связанных с необходимостью конструктивного разделения торговых залов и залов объектов общественного питания;

- потерю средств, потраченных хозяйствующими субъектами на приобретение лицензии на осуществление розничной продажи алкогольной продукции.

В связи с изложенным считаем, что Проект закона содержит положения, вводящие избыточные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, а также способствующие возникновению у них необоснованных расходов.

Министерство экономического развития

и инвестиционной политики

Республики Башкортостан