

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Иркутской области

«О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи
алкогольной продукции на территории Иркутской области»

1. Субъект правотворческой инициативы

Проект закона Иркутской области «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области» (далее – проект закона) вносится депутатом Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии с частью 1 статьи 53 Устава Иркутской области.

2. Правовое основание принятия правового акта области

Правовой основой принятия закона является Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон 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), постановление Правительства Российской Федерации от 06 октября 1998 года № 1159 «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Иркутской области, законы и иные нормативные правовые акты Иркутской области.

3. Состояние правового регулирования в данной сфере; обоснование целесообразности принятия правового акта области

Основным нормативным правовым актом в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области является постановление Правительства Иркутской области от 14 октября 2011 года № 313-пп «Об установлении требований и ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области», которым вводятся дополнительные ограничения времени и мест реализации алкогольной продукции, устанавливается минимальный размер уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих производство алкогольной продукции на территории Иркутской области.

4. Предмет правового регулирования и основные правовые предписания.

Государственное регулирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции, в соответствии с абзацем вторым части 1 статьи 1 Федерального закона, осуществляется в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечения безопасности указанной продукции, нужд потребителей в ней, а также в целях контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области. Вопросы регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В свою очередь, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции определены нормами Федерального закона № 171-ФЗ, Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии с абзацем вторым пункта 5 статьи 16 Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции. На настоящий момент в Иркутской области отсутствует областной закон, который бы регулировал вопросы в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Иркутской области в соответствии с правом, данным Федеральным законом.

Необходимость принятия закона в Иркутской области обусловлена выводами, изложенными в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июля 2014 года № 47 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Применительно к рассматриваемым правоотношениям, ограничение гражданских прав в сфере экономического оборота возможно осуществлять лишь на основании закона субъекта Российской Федерации, что также подкрепляется положением, отраженным в пункте 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым граждане (физические лица) и юридические лица свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Настоящий проект закона разработан в целях снижения уровня потребления алкогольной продукции в Иркутской области, уменьшения прямых и косвенных потерь от алкогольной зависимости, связанных со снижением работоспособности населения, смертностью и заболеваемостью

из-за употребления алкоголя и решения задач, поставленных Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 2128-р (далее – Концепция).

По оценкам экспертов Всемирной организации здравоохранения, превышение допустимого уровня потребления алкогольной продукции (из расчета 8 литров абсолютного алкоголя (безводного спирта) в год на душу населения) является крайне опасным для здоровья нации. Потребление сверх данного предела каждого литра отнимает 11 месяцев жизни у мужчин и 4 месяца у женщин, так согласно мировой статистике потребление алкогольной продукции является причиной смерти почти 2 миллионов человек и возникновения 4 процентов болезней во всем мире ежегодно.

Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области ежегодно рассчитывается показатель потребления алкоголя в расчете на душу населения. Исходя из статистики, приведенной в информационно-аналитическом бюллетене за 2015 год «Анализ динамики заболеваемости хроническим алкоголизмом, алкогольными психозами и наркоманией в Иркутской области» показатель потребления алкоголя в расчете на душу населения без учета потребления самогона и неучтенной продукции в 2013 году составил 8,49 литров (в абсолютном алкоголе - 2147 тыс. дкл.); в 2014 году – 7,97 литров (в абсолютном алкоголе - 1925 тыс. дкл.), в 2015 году – 7,23 литра (в абсолютном алкоголе - 1756 тыс. дкл.). Вместе с тем, стоит отметить, что при видимой тенденции к снижению потребления алкогольных напитков официальной статистики, уровень остается высоким.

Высокий уровень потребления алкоголя приводит к преждевременной смерти людей от предотвратимых причин, падению производительности труда, травматизму на производстве, в быту, при управлении транспортными

средствами и является одной из основных причин социальной деградации определенной части общества, которая выражается в росте преступности, насилия, сиротства, в ухудшении здоровья, росте инвалидности и случаев суицида, что представляет реальную угрозу социально-экономическому и демографическому развитию страны.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года всего на диспансерном учете по Иркутской области с диагнозом хронический алкоголизм состояло 33 983 пациента, в том числе 30 465 мужчин и 3 518 женщин. В 2015 году диагноз хронического алкоголизма, установленный впервые в жизни был зарегистрирован у 1 959 человек.

По данным Национального научного центра наркомании Министерства здравоохранения Российской Федерации в расчете на одного зарегистрированного больного среднее экономическое бремя алкоголизма составило 456,8 тыс. рублей в год (по состоянию на 2013 год), исходя из приведенных данных, по расчетам Роспотребнадзора Иркутской области, суммарные экономические потери вследствие алкоголизма населения Иркутской области составили в 2016 г. – 22,5 млрд. рублей.

Снижение доступности алкогольной продукции путем ограничения ее розничной продажи по месту и времени в соответствии с Концепцией является одной из мер по реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации.

Законопроектом предлагается закрепить основные понятия, установить полномочия органов государственной власти Иркутской области и органов местного самоуправления в сфере регулирования отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области.

В соответствии со статьей 7 проекта закона устанавливаются требования к минимальному размеру оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной

продукции на территории Иркутской области (за исключением организаций общественного питания). В настоящее время размер минимального оплаченного уставного капитала установлен пунктом 2 Постановления Правительства Иркутской области от 14 октября 2011 года № 313-пп «Об установлении требований и ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области» и составляет 30 000 рублей.

Предполагаемый размер минимального уставного капитала (уставного фонда) проектом закона увеличивается до 500 000 рублей, что равно сумме максимального административного штрафа по группе правонарушений в сфере реализации алкогольной продукции, накладываемого на юридических лиц (в соответствии с частью 2.1 статьи 14.16 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации). Увеличение размера минимального уставного капитала (уставного фонда) является мерой, направленной на повышение ответственности участников рынка розничной продажи алкогольной продукции.

Статьей 8 проекта закона устанавливаются дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции.

В частности, установление ограничений реализации алкогольной продукции на всей территории Иркутской области с 20-00 до 12-00 часов. Данный временной промежуток установлен исходя из анализа статистических данных, предоставленных Главным Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области, отражающих почасовое распределение в течение суток и количество совершенных правонарушений и преступлений лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения на территории Иркутской области. Согласно данной статистики, показатели совершения правонарушений (преступлений) резко возрастают с наступлением 20.00 часов и показывают относительный спад к 12.00 часам.

Вместе с тем, введение данного вида ограничения не распространяется на розничную продажу алкогольной продукции, осуществляемой торговым предприятием со специализированным ассортиментом, понятие которого вводится в соответствии со статьей 3 проекта закона, и обусловлено тем, что такого рода предприятия, имеющие преимущественно узкий товарный ассортимент, состоящей из алкогольной продукции, при введении более расширенного временного периода ограничений на продажу потеряют основную часть дохода, что фактически приведет их к невозможности осуществления своей деятельности, а следовательно к ограничению конкуренции, что противоречит федеральному законодательству.

Также полный запрет продажи предлагается ввести в следующие дни: Международный день защиты детей (1 июня), День знаний (1 сентября), День России (12 июня), а также в определяемые органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований Иркутской области даты празднования Дня молодежи, Дня города, Дня района, проведения Последнего звонка и иных праздничных дней в муниципальных образованиях Иркутской области. В местах проведения культурно-массовых, зрелищно-развлекательных, спортивных, физкультурно-оздоровительных и иных публичных мероприятий, организуемых в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2006 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которые устанавливаются органами местного самоуправления, с заявленной численностью участников не менее 100 человек на территориях, расположенных за пределами зданий (строений, сооружений), за два часа до начала мероприятий, в период их проведения и в течение одного часа после их окончания.

Данные ограничения обусловлены повышением мер безопасности при проведении подобных мероприятий.

Вместе с тем проектом устанавливается гибкий перечень ограничений, что дает возможность Правительству Иркутской области установить дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи

алкогольной продукции временного характера, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, на период действия режима чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера на территории муниципальных образований Иркутской области, в которых установлен режим чрезвычайной ситуации.

Полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции в настоящее время не соответствует пожеланиям основной массы населения Иркутской области. Тем не менее, предлагаемый комплекс ограничений является допустимым уровнем компромисса между интересами потребляющих алкоголь и тех, для кого сама возможность потребления алкоголя недопустима. Следует отметить, что в 78 субъектах Российской Федерации приняты и действуют законы, на основании которых вводятся дополнительные ограничения в сфере экономического оборота алкогольной продукции.

Таким образом, законопроектом предлагается введение системы правового регулирования сферы розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области в соответствии с федеральным законодательством, с учетом сложившейся практики применения Федерального закона, путем принятия закона Иркутской области, которым вводится распределение полномочий органов государственной власти Иркутской области в области государственного регулирования в сфере розничной продажи алкогольной продукции, а также устанавливаются дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции.

5. Перечень правовых актов области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу которых потребует принятие проекта закона

Принятие проекта закона повлечет необходимость признания утратившим силу постановления Правительства Иркутской области от 14 октября 2011 года № 313-пп «Об установлении требований и ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области».

6. Расходы областного бюджета, обусловленные принятием предполагаемого проекта закона

Принятие проекта закона не повлечет увеличения расходов бюджета Иркутской области.

Кудря /А.В. Кудря/