

ГУБЕРНАТОР ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а
Телефон: (3952) 200-600, 200-015

Факс: (3952) 241-773
E-mail: mail@govirk.ru

12.04.2018 № 02-01-1726/18
на № 803 от 14.03.2018

Председателю Законодательного
Собрания Иркутской области

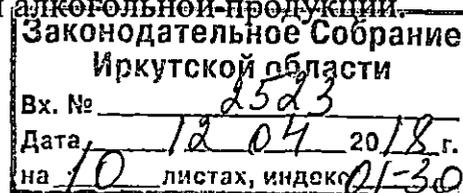
С.Ф. БРИЛКЕ

Уважаемый Сергей Фатеевич!

По результатам рассмотрения проекта закона Иркутской области № ПЗ-206 «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области» (далее – проект закона), внесенного депутатом Законодательного Собрания Иркутской области А.В. Козюрой в порядке реализации права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Иркутской области, сообщая следующее.

Проект закона содержит ряд положений, которые дублируют, противоречат нормам Федерального закона 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).

1. В статье 1 проекта закона разработчик, определяя предмет его регулирования, ссылается на конкретные структурные единицы (абзацы, пункты, статьи) Федерального закона № 171-ФЗ, которые не в полной мере отражают полномочия субъектов Российской Федерации, требования и ограничения, установленные в сфере розничной продажи ~~алкогольной продукции.~~



Федеральный закон № 171-ФЗ устанавливает правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации и регулирует соответствующие отношения. Таким образом, целесообразно в статье 1 проекта закона указать ссылку на Федеральный закон № 171-ФЗ в целом, а не на его структурные единицы.

Также статьей 1 проекта закона предлагается определить круг участников, на которых распространяется действие проекта закона. Данный круг участников не в полной мере соответствует перечню хозяйствующих субъектов, указанных в Федеральном законе № 171-ФЗ, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ розничную продажу алкогольной продукции и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания осуществляют организации; розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, в том числе при оказании услуг общественного питания осуществляют организации и индивидуальные предприниматели; розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, а также произведенных вина, игристого вина (шампанского) осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители (организации, индивидуальные предприниматели, крестьянские (фермерские) хозяйства), признаваемые таковыми в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – сельскохозяйственные товаропроизводители).

Кроме того, статьей 1 проекта закона предусматривается, что сфера его действия распространяется также на физическое лицо, состоящее с организациями и индивидуальными предпринимателями в трудовых отношениях и непосредственно осуществляющее отпуск алкогольной продукции покупателям.

Федеральный закон № 171-ФЗ регулирует отношения, связанные, в том числе с оборотом алкогольной продукции, и отношения, связанные с потреблением (распитием) алкогольной продукции. При этом нормы Федерального закона № 171-ФЗ не устанавливают требования к трудовым отношениям, возникающим между физическим лицом и организацией, индивидуальным предпринимателем, осуществляющими розничную продажу алкогольной продукции.

2. Раскрывая в статье 2 проекта закона понятие культурно-массовых, зрелищно-развлекательных, спортивных, физкультурно-оздоровительных и иных массовых мероприятий (далее – мероприятия), разработчик проекта закона предлагает установить требование к численности населения (не менее 100 человек), участвующего в мероприятиях.

В связи с установлением указанного требования на практике может возникнуть ситуация, когда при организации соответствующих мероприятий в целях избежания вступления в силу запрета, предусмотренного пунктом 4 части 1 статьи 6 проекта закона, заявляемое количество участников мероприятия организаторами может умышленно занижаться.

3. Нормы статьи 4 проекта закона в основном (за исключением противоречащих) дублируют положения статей 6, 16 Федерального закона № 171-ФЗ в части определения полномочий органов государственной власти Иркутской области в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Пунктом 2 статьи 4 проекта закона Правительство Иркутской области наделяется полномочием по определению уполномоченного органа исполнительной власти Иркутской области, осуществляющего региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции. При этом проектом закона не учтены полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выдаче лицензий на розничную продажу алкогольной продукции (за исключением лицензий на розничную продажу вина, игристого вина (шампанского), осуществляемую

сельскохозяйственными товаропроизводителями), регистрации выданных лицензий, лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий, предусмотренные абзацем 3 пункта 1 статьи 6 Федерального закона № 171-ФЗ.

Кроме того, статьей 4 проекта закона в нарушение Федерального закона № 171-ФЗ предусматривается наделение Правительства Иркутской области полномочием по определению порядка осуществления уполномоченным органом исполнительной власти Иркутской области выдачи лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, регистрации выданных лицензий, лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий, а также порядка осуществления приема деклараций об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, об объеме собранного винограда для производства винодельческой продукции, тогда как в силу статьи 5 Федерального закона № 171-ФЗ указанные полномочия относятся к компетенции органов государственной власти Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

4. Статьей 6 проекта закона предусматривается установление дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции. При этом, учтены не все действующие дополнительные ограничения, установленные постановлением 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» (далее – Постановление № 313-пп).

Пунктом 1 части 1 статьи 6 проекта закона предлагается введение запрета на розничную продажу алкогольной продукции с 22-00 до 10-00 часов в будние дни, с 22-00 до 08-00 часов в выходные дни с учетом соответствующих исключений.

В настоящее время на территории Иркутской области действует установленный Постановлением № 313-пп запрет на розничную продажу алкогольной продукции с 21-00 до 9-00 часов в нежилых помещениях в

многоквартирных домах, общежитиях, включая встроенные и пристроенные помещения, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

В 2017 году в Правительство Иркутской области поступило 32 обращения граждан, под которыми подписались более 2500 жителей региона, с жалобами на деятельность хозяйствующих субъектов в ночное время, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания, в жилых домах.

Полагаю, что увеличение времени розничной продажи алкогольной продукции до 22-00 часов, которое будет распространяться, в том числе на торговые объекты, расположенные в нежилых помещениях многоквартирных домов (входы, для покупателей которых расположены не со стороны подъездов) приведут к негативной реакции населения Иркутской области.

Пунктом 2 части 1 статьи 6 проекта закона предусматривается введение запрета розничной продажи алкогольной продукции в территориально обособленных объектах, расположенных в нежилых помещениях многоквартирных домов или во встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам при соблюдении двух условий: входы объекта для покупателей должны быть расположены со стороны подъездов или со стороны внутридворовой территории.

Согласно Федеральному закону № 171-ФЗ объектами лицензирования, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, являются обособленные подразделения. Таким образом, понятие «территориально обособленный объект» не предусмотрено федеральным законодательством.

Понятие внутридворовой территории, содержащееся в статье 2 проекта закона, содержит указание на территорию со стороны входов в жилую часть многоквартирного дома, что по своей сути является подъездом.

Как правило, при планировании зоны жилой застройки детские площадки, площадки для игр, отдыха и занятий спортом, парковки автомобилей, зеленые насаждения, хозяйственные площадки располагаются со стороны подъездов многоквартирных жилых домов.

Таким образом, указанные условия (со стороны подъездов и внутриворотовой территории) для введения запрета розничной продажи алкогольной продукции в объектах, расположенных в нежилых помещениях многоквартирных домов или во встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, являются идентичными.

Также следует отметить особенности применения статьи 6 проекта закона с учетом отдельных норм статьи 11 проекта закона.

Дополнительные ограничения, в том числе по месту розничной продажи алкогольной продукции на территории Иркутской области, установленные статьей 6 проекта закона, распространяются на организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции на основании лицензии, и хозяйствующие субъекты, осуществляющие розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, для которых получение соответствующей лицензии не требуется в соответствии с федеральным законодательством.

Указанные ограничения, по общему правилу, начнут действовать с 1 января 2019 года (часть 1 статьи 11 проекта закона), за исключением ограничений, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 6 проекта закона, которые начнут действовать с 1 января 2020 года (часть 2 статьи 11 проекта закона).

Вместе с тем, норма части 3 статьи 11 проекта закона нивелирует общеустановленные нормы действия ограничений для организаций, осуществляющих деятельность по розничной продаже алкогольной продукции на основании лицензии и для которых данные ограничения начнут действовать только по истечении срока действия лицензии.

Указанная норма ставит организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции на основании лицензии, в преимущественное положение перед хозяйствующими субъектами, осуществляющими розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, для которых получение соответствующей лицензии не требуется, тем самым создавая дискриминационные условия.

Также из пояснительной записки к проекту закона не ясна цель установления требования к временному периоду действия ограничения, предусмотренного пунктом 4 части 1 статьи 6 проекта закона (за два часа до начала мероприятий и в течение одного часа после их окончания).

Устанавливая статьей 6 проекта закона ограничение по розничной продаже алкогольной продукции в торговых объектах, находящихся в зданиях, в которых расположены студенческие общежития, разработчик проекта закона не раскрывает понятия «студенческое общежитие».

Абзацем шестым пункта 4 статьи 18 Федерального закона № 171-ФЗ устанавливается право хозяйствующего субъекта отпускать алкогольную продукцию потребителю во вскрытой потребительской таре или в розлив только при осуществлении розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. Таким образом, осуществление розничной продажи алкогольной продукции в розлив в торговом объекте запрещено Федеральным законом № 171-ФЗ и не может являться дополнительным ограничением, установленным субъектом Российской Федерации.

Пункт 8 части 1 статьи 6 проекта закона противоречит абзацу второму пункта 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ, которым предусмотрен запрет по установлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительных ограничений в отношении розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. Кроме того, пункт 3 части 1 статьи 6 проекта закона не содержит исключений для розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг

общественного питания, что также противоречит вышеуказанной норме Федерального закона № 171-ФЗ.

5. Часть 3 статьи 6 проекта закона содержит некорректную отсылку к норме, установленной пунктом 5 части 1 статьи 6 проекта закона.

6. Часть 4 статьи 6 проекта закона предлагается наделить Правительство Иркутской области правом устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции временного характера продолжительностью не более трех календарных дней, при этом условия установления указанного временного ограничения проектом закона не закреплены. Кроме того, определяя проектом закона порядок установления дополнительных ограничений на территории Иркутской области путем принятия Закона Иркутской области, процесс введения временного ограничения розничной продажи алкогольной продукции будет занимать довольно длительное время, и не позволит в достаточно короткие сроки осуществить изменение правового регулирования в соответствующей сфере, что влечет за собой нецелесообразность установления указанного ограничения.

7. Статьей 10 проекта закона устанавливается ответственность организаций, индивидуальных предпринимателей, граждан за нарушение требований проекта закона, в том числе в соответствии с законодательством Иркутской области.

В соответствии с пунктом 3 статьи 26 Федерального закона № 171-ФЗ юридические лица, должностные лица и граждане, нарушающие требования законодательства в сфере розничной продажи алкогольной продукции, несут ответственность только в соответствии с законодательством Российской Федерации, а именно с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации.

8. В целом следует отметить, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона № 171-ФЗ отдельными полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей

продукции наделены органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно нормам федерального законодательства систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляет, в том числе высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В силу статьи 3 Федерального закона № 171-ФЗ законодательство в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции состоит, в том числе из нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Постановления Правительства Иркутской области входят в систему правовых актов Иркутской области.

Таким образом, Правительством Иркутской области в рамках предоставленных законодательством полномочий принято Постановление № 313-пп, которое является законным и достаточным для установления дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции, а также требований к размеру уставного капитала.

Кроме того, определением Верховного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2014 года № 66-АПГ14-8 установлено, что Постановление № 313-пп принято в пределах полномочий органов государственной власти Иркутской области, не противоречит требованиям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

При этом необходимо отметить, что в Правительство Иркутской области в 2017 году поступили предложения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, разработанные совместно с экспертным сообществом, по оптимизации государственного регулирования розничной продажи алкогольной продукции в целях легализации оборота алкоголя и формирования цивилизованной модели его потребления. Указанные предложения предусматривают отмену избыточных ограничений розничной продажи алкогольной продукции ввиду их малоэффективности и способствованию снижению легальной предпринимательской активности.

Дополнительно информирую, что в соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 29 декабря 2017 года № 906-пп «О процедуре оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Иркутской области и экспертизы нормативных правовых актов Иркутской области» регулирующим органом в настоящее время проводятся публичные консультации проекта закона в рамках оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта Иркутской области.

Уведомление о проведении публичных консультаций размещено в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по ссылке <http://irkobl.ru/sites/potreb/law/proekt/>.

Заключение об оценке регулирующего воздействия проекта закона будет направлено в Ваш адрес в установленные законодательством сроки.

С уважением



С.Г. Левченко