|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| АДМИНИСТРАЦИЯ  ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ  **ДЕПАРТАМЕНТ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**  Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050  тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175  E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru | | | |  | Руководителю аппарата Законодательной Думы Томской области  Е.В.Бабушкину |
| <Дата> | | № |  |
| на № |  | от |  |
|  | | | |
|  | | | |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта закона Томской области   
«О внесении изменения в статью 2 Закона Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области»

Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент),   
как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел проект закона Томской области «О внесении изменения в статью 2 Закона Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области» (далее – проект акта), подготовленный группой депутатов Законодательной Думы Томской области (далее – Разработчики) и направленный для подготовки настоящего заключения, и сообщает следующее.

В соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области» (далее – Порядок об ОРВ), проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия, поскольку содержит положения, устанавливающие или изменяющие ранее установленную ответственность  
за нарушение нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (пункт 3 Порядка об ОРВ).

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: средняя.

В соответствии с пунктом 7 Порядкаоб ОРВ процедура проведения оценки регулирующего воздействия включает следующие этапы:

1) размещение уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования;

2) разработка проекта акта, формирование сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) и их публичное обсуждение;

3) подготовка заключения Департаментом.

В соответствии с абзацем вторым пункта 6-1 Порядка проведения ОРВ   
в отношении проектов актов со средней степенью регулирующего воздействия оценка регулирующего воздействия проводится начиная с этапа разработки проекта акта, составления сводного отчета и их публичного обсуждения.

В целях реализации процедуры оценки регулирующего воздействияРазработчиками был подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составленный по форме согласно приложению № 2 к Порядку проведения ОРВ, которые были направлены в адрес Департамента для организации их публичного обсуждения. В период с 14 по 24 октября 2019 года Департаментом были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета   
и перечня вопросов для участников публичных консультаций на интернет-портале   
в разделе «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Публичные консультации» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее –сайт).

С целью качественного анализа предложенного правового регулирования Департамент письменно известил о размещении проекта акта, сводного отчета   
и перечня вопросов на сайте органы и организации, представляющие интересы субъектов предпринимательской деятельности, а именно: Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Союз «Томская торгово-промышленная палата», Совет Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», некоммерческое партнерство «МПО работодателей Томской области», Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», Управление ГИБДД УМВД России по Томской области, Управление Министерства внутренних дел России по Томской области, Управление Федеральной службы   
по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области, Управление экономического развития Администрации города Томска, Томскую ассоциацию пищевиков, Комитет по лицензированию Томской области, Департамент здравоохранения Томской области, Департамент потребительского рынка Администрации Томской области.

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Департамента поступили замечания, предложения и мнения от Уполномоченного   
по защите прав предпринимателей в Томской области, Союза «Томская торгово-промышленная палата», Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Открытого акционерного общества «Томское пиво», Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области, Новосибирской областной организации производителей и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП», Союза Российских производителей пиво-безалкогольной продукции, Управления экономического развития Администрации города Томска, Департамента здравоохранения Томской области, Департамента потребительского рынка Администрации Томской области, Комитета по лицензированию Томской области, которые были проанализированы Департаментом и включены в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций (прилагается), размещенную  
в вышеуказанном разделе на сайте.

**Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование**

Согласно информации, представленной Разработчиками, за последние два года наблюдается активное распространение торговых точек, располагающихся на первых этажах и цокольных помещениях многоквартирных домов, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам,   
в которых осуществляется розничная продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи.

Действующее законодательное регулирование позволяет с минимальными затратами открыть торговую точку по розничной продаже таких напитков. Рост количества организаций, занимающиеся подделкой продукции раскрученных пивных брендов, привел к увеличению количества торговых точек, в которых данная продукция сбывается. В результате предприниматели, получая большую прибыль, заинтересованы в увеличении количества точек продажи, что в свою очередь приводит к открытию на первых этажах и цокольных помещениях многоквартирных домов, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях   
к многоквартирным домам, «магазинов разливного пива».

Увеличение количества таких торговых точек приводит к увеличению жалоб граждан на нарушение норм тишины и покоя, а также на соблюдение санитарных норм.

Кроме того, большое количество таких торговых точек, способствует вовлечению молодежи в потребление алкогольной продукции, а также росту количества правонарушений, совершенных гражданами в состоянии алкогольного опьянения.

Сложившаяся ситуация с увеличивающимся количеством на территории региона, так называемых, «магазинов разливного пива», расположенных   
в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, является, по мнению Разработчиков проблемой, которая нуждается в решении.

Среди негативных эффектов, возникающих в связи с наличием указанной проблемы, Разработчики отметили следующее: согласно информации Комитета   
по лицензированию Томской области за 2018 год в регионе реализовано более 67 миллионов литров пива. В среднем на каждого жителя области приходится около 65 литров. Если же исключить из статистики несовершеннолетних, то каждый взрослый житель Томской области употребил в прошлом году 82 литра пива. При этом употребление алкогольсодержащих напитков оказывает негативное влияние на весь организм человека.

Согласно информации, представленной заместителем Губернатора Томской области по вопросам безопасности И.В. Толстоносовым, в 2018 году, по сравнению   
с 2017-м, в Томской области зафиксирован рост смертности от отравления суррогатом в полтора раза - 19 человек на 100 тысяч населения. Кроме того   
в состоянии алкогольного опьянения было совершено каждое третье преступление.   
За шесть месяцев 2019 года Комитет по лицензированию Томской области провел 32 рейда, во время которых специалисты выявили 23 нарушения и изъяли почти 2,5 тысячи литров нелегального алкоголя.

В качестве причин возникновения обозначенной проблемы и факторов, поддерживающих ее существование, Разработчики указали следующее:

- простота открытия и ведения бизнеса по розничной продаже пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи;

- достаточно высокая рентабельность бизнеса, особенно при продаже фальсифицированной алкогольной продукции;

- значительное различие в требованиях, предъявляемых к предпринимателям, осуществляющим розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи и к организациям, осуществляющим розничную продажу иных алкогольных напитков;

- сложности, связанные с контролем за работой торгового объекта, осуществляющего розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре   
и медовухи;

- недостаточность действующих требований, предъявляемых к размещению торговых объектов, осуществляющих розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи.

При этом причиной невозможности решения проблемы участниками рассматриваемых отношений самостоятельно, без вмешательства государства,   
по мнению Разработчиков, является отсутствие мотивации участников данных отношений к решению обозначенной проблемы. Предприниматели, осуществляющие розничную алкогольной продукции заинтересованы в продаже и в увеличении числа постоянных покупателей, поскольку это, в свою очередь, приводит к увеличению прибыли.

В соответствии с существующей проблемой Разработчиками были выделены такие цели предлагаемого правового регулирования, как сокращение количества торговых объектов, расположенных в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам,   
в которых осуществляется розничная продажа пива и пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, снижение количества фальсифицированной алкогольной продукции, воспрепятствование вовлечения молодежи в потребление алкогольной продукции,   
а также содействие снижению количества правонарушений, совершенных гражданами в состоянии алкогольного опьянения.

В качестве варианта решения вышеуказанной проблемы и достижения поставленной цели Разработчиками предложено принять проект акта, которым предлагается ввести дифференцированное для городских и сельских населенных пунктов дополнительное ограничение площади торгового объекта, расположенного   
в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции, включая пиво, пивные напитки, сидр, пуаре   
и медовуху.

Введение указанного дополнительного ограничения розничной продажи алкогольной продукции Разработчики считают предпочтительным вариантом решения проблемы, поскольку предлагаемое регулирование приведет к снижению плотности расположения торговых объектов, осуществляющих розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, сбалансирует права граждан   
на создание здоровой, комфортной среды обитания.

Следует отметить, что Разработчиками был рассмотрен и альтернативный вариант решения указанной проблемы – невмешательство в законодательство   
в Томской области, регулирующее розничную продажу алкогольной продукции   
на территории Томской области. Разработчиками было отмечено, что без вмешательства в региональное законодательство количество торговых точек розничной продажи пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, расположенных в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, лишь увеличится. Иные варианты решения рассматриваемой проблемы Разработками не рассматривались.

По данным, представленным Разработчиками, предлагаемый проект акта затронет интересы следующих субъектов:

– предприниматели, осуществляющие розничную торговлю пивом, пивными напитками, сидром, пуаре и медовухой (по данным сервиса «Дубль Гис Томск»   
в г.Томске действует 165 организаций, осуществляющих продажу разливного пива, при этом большинство организаций имеет несколько точек продажи);

– граждане, проживающие в Томской области в возрасте от 18 до 35 лет;

– граждане, проживающие в многоквартирных домах либо поблизости   
от торговых объектов, в которых осуществляется розничная продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи.

Полагаем, что представленный Разработчиком перечень адресатов слишком широк, некоторые группы из представленных проект акта затронет лишь частично. Кроме того, Разработчиком не представлена количественная оценка некоторых   
из вышеуказанных групп, что позволяет говорить о не изученности Разработчиками субъектного состава правоотношений, для урегулирования которых предлагается рассматриваемый проект акта.

При подготовке проекта акта и сводного отчета имеет значение тот факт, что Разработчиком был изучен опыт решения аналогичной проблемы в других субъектах Российской Федерации. Разработчиком указано, что на момент подготовки сводного отчета 15 субъектов Российской Федерации (Республики Удмуртия, Тыва, Саха (Якутия), Приморский край, Краснодарский край, Ульяновская вступает в силу   
с 2024), Пензенская, Тульская, Курганская, Курская, Кемеровская, Кировская, Волгоградская, Белгородская, Амурская области законодательно ограничили розничную продажу алкогольной продукции в многоквартирных домах,   
в пристроенных, встроенных, встроено-пристроенных помещениях   
к многоквартирным домам и еще 6 субъектов Российской Федерации (Республики Хакасия и Удмуртия, Забайкальский край, Калужская, Владимирская и Амурская области) – розничную продажу алкогольной продукции в общежитиях.

**Анализ предлагаемого правового регулирования**

В соответствии с абзацем вторым части 9 статьи 16 Федерального закона   
от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон   
№ 171-ФЗ) органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

На территории Томской области действует Закон Томской области   
от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области» (далее – Закон № 48-ОЗ), согласно статье 2 которого на территории области установлены следующие дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции:

1. запрещается розничная продажа алкогольной продукции в период   
   с 22 часов до 10 часов по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг,   
   а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли;
2. запрещается розничная продажа алкогольной продукции за два часа   
   до начала проведения, во время проведения и в течение одного часа после окончания проведения массовых мероприятий в местах их проведения, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями,   
   и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли;
3. запрещается розничная продажа алкогольной продукции в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг.

Иные ограничения розничной продажи алкогольной продукции Законом   
№ 48-ОЗ не установлены.

В ходе оценки регулирующего воздействия установлено, что проектом акта предлагается внести изменения в Закон № 48-ОЗ, предусматривающие запрет розничной продажи алкогольной продукции (за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания):

1) в городских населенных пунктах в торговых объектах, расположенных   
в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, при условии, что общая площадь такого торгового объекта и его складских помещений составляет менее 50 квадратных метров;

2) в сельских населенных пунктах в торговых объектах, расположенных  
в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, при условии, что общая площадь такого торгового объекта и его складских помещений составляет менее 25 квадратных метров.

Установление вышеуказанного запрета, по мнению Разработчиков, будет способствовать снижению количества правонарушений, совершенных гражданами   
в состоянии алкогольного опьянения, количества фальсифицированной алкогольной продукции, а также создания дополнительных препятствий вовлечению молодежи   
в потребление алкогольной продукции посредством сокращения количества торговых объектов, расположенных в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, в которых осуществляется розничная продажа пива и пивных напитков, сидра, пуаре   
и медовухи.

C целью оценить текущую обстановку с потреблением алкоголя в регионе Департаментом были проанализированы следующие статистические и ведомственные показатели:

**Розничная продажа алкогольной продукции в натуральном выражении,   
тыс. декалитров**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование продукции** | **2016** | **2017** | **2018** | **январь - сентябрь 2019** | **в % к январю - сентябрю 2018** |
| Вина игристые и шампанские | 154,1 | 117,566 | 101,28 | 55,706 | 98,55% |
| Винодельческая продукция – всего | 554,4 | 844,06 | 817,587 | 560,274 | 97,84% |
| Водка | 483,6 | 468,319 | 453,299 | 337,296 | 101,74% |
| Коньяк | 65,4 | 69,195 | 74,743 | 55,613 | 108,02% |
| Ликероводочные изделия  с содержанием спирта до 25% включительно от объема готовой  продукции | нет  информации | 20,531 | 20,648 | 14,362 | 97,07% |
| Ликероводочные изделия  с содержанием спирта свыше 25% от объема готовой продукции | нет  информации | 34,054 | 36,545 | 25,545 | 100,84% |
| Напитки слабоалкогольные  (с содержанием спирта не более 9%) | 43,6 | 6,073 | 8,999 | 9,611 | 155,07% |
| Спиртные напитки свыше 9% - всего | нет  информации | 622,491 | 619,339 | 456,865 | 102,63% |

**Розничная продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи   
в натуральном выражении, тыс. декалитров**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование продукции** | **2016** | **2017** | **2018** | **январь - сентябрь 2019** | **в % к январю - сентябрю 2018** |
| Пивные напитки | 230,7 | 532,89 | 647,30 | 520,97 | 104,73% |
| Пиво | 4 681,5 | 5 795,09 | 5 660,99 | 4 092,99 | 94,14% |
| Сидр, пуаре, медовуха | нет  информации | 38,03 | 26,01 | 18,46 | 92,60% |

**Розничная продажа алкогольной продукции на душу населения, декалитров**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование продукции** | **2016** | **2017** | **2018** | **январь - сентябрь 2019** | **в % к январю - сентябр ю 2018** |
| Вина игристые и шампанские | 0,14 | 0,11 | 0,09 | 0,05 | 98,56% |
| Винодельческая продукция - всего | 0,51 | 0,78 | 0,76 | 0,52 | 97,84% |
| Водка | 0,45 | 0,43 | 0,42 | 0,31 | 101,75% |
| Коньяк | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,05 | 108,03% |
| Ликероводочные изделия с содержанием спирта до 25% включительно от объема готовой продукции | нет  информации | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 97,08% |
| Ликероводочные изделия  с содержанием спирта свыше 25% от объема готовой продукции | нет  информации | 0,03 | 0,03 | 0,02 | 100,85% |
| Напитки слабоалкогольные (с содержанием спирта не более 9%) | 0,04 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 155,07% |
| Спиртные напитки свыше 9% - всего | нет  информации | 0,58 | 0,57 | 0,42 | 102,63% |
|  |  |  |  |  |  |
| Пивные напитки | нет  информации | 0,49 | 0,60 | 0,48 | 104,74% |
| Пиво | нет  информации | 5,37 | 5,25 | 3,80 | 94,14% |
| Сидр, пуаре, медовуха | нет  информации | 0,04 | 0,02 | 0,02 | 92,61% |

Анализ представленных данных свидетельствует о том, что структура продаж алкогольной продукции населению в регионе постепенно меняется. Так, снижается потребление крепкого алкоголя (водка и ликероводочные изделия) в пользу слабоалкогольных напитков (пивные напитки (2016 – 230,7 тыс. декалитров, 2017 – 532,89 тыс. декалитров, 647,3 тыс. декалитров), пиво (2016 – 4 681,5 тыс. декалитров, 2017 – 5 795,09 тыс. декалитров, 2018 – 5 660,99 тыс. декалитров). Оборотной стороной такой динамики является появление и развитие пивного алкоголизма. Переход на слабоалкогольные напитки с крепких не решает проблему алкоголизма. Как правило, именно со стабильного и частого употребления легкого алкоголя (особенно пива, пивных напитков) и формируется в дальнейшем алкогольная зависимость, при этом с пивным алкоголизмом бороться тяжелее.

Не менее интересна ситуация с коньяком и коньячными изделиями. За период   
с 2016 по 2018 год включительно продажи этих напитков увеличились на 14,3 %  
в натуральном выражении. При этом объяснение такой положительной динамики   
не находится, ведь при общей тенденции к снижению спроса на крепкие алкогольные напитки, продажи коньяка не только не теряют своих позиций, а даже наоборот немного увеличиваются.

Приведем статистические данные ОГБУЗ «Томский областной наркологический диспансер» (далее - ОГБУЗ «ТОНД»), характеризующие текущую наркологическую обстановку в Томской области.

Всего на первое января 2019 года на наркологическом учете по Томской области состояло 9058 человек, из них 2138 женщин (23,6% от состоящих на учете).

С диагнозом «алкоголизм» под наблюдением находилось 5463 человека (60,3%), с наркоманиями - 1404 (15,5%), токсикоманиями - 11 (0,12%), со злоупотреблением алкоголем - 1283 (14,2%), наркотическими веществами - 875 (9,7%) и одурманивающими ПАВ - 13 (0,14%).

По сравнению с началом 2018 года, в 2019 году сократилось количество лиц, наблюдающихся у психиатров-наркологов: с диагнозом «алкоголизм» - на 5,1%, с наркоманиями - на 10,9%. При этом в 2019 году отмечено увеличение количества лиц с диагнозом алкогольный психоз + 0,9% и лиц, злоупотребляющих алкоголем, на 12%.

Кроме того, анализирую текущую наркологическую обстановку, по предварительным данным за 2019 год, на территории Томской области отмечен рост показателя числа умерших от всех причин смерти, обусловленных алкоголем (на 100 тыс. населения по данным Росстата):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| За 2 квартала 2018 года | За 2 квартала 2019 года | Рост показателя (%) |
| 180 случаев (16.7) | 215 случаев (19.95) | 19.46 |

Количество потребителей алкоголя на территории Томской области, принятых под диспансерное наблюдение (профилактический учёт) за период с 01 января по 30 сентября 2019 года:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Взято на учёт | | | | Снято с учёта | | | |
| всего | | впервые | | всего | | с ремиссией | |
| всего | женщин | всего | женщин | всего | женщин | всего | женщин |
| 673 | 165 | 535 | 143 | 505 | 137 | 244 | 75 |

Состоит под диспансерным наблюдением на 30 сентября 2019 года 1430 потребителей алкоголя, из них 348 женщин.

Количество несовершеннолетних, состоящих на диспансерном наблюдении в ОГБУЗ «ТОНД» по Томской области и по городу Томску:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Абсолютное число Томская область) | | | | Абсолютное число (город Томск) | | | |
| 2016 | 2017 | 2018 | 9  месяцев 2019 г. | 2016 | 2017 | 2018 | 9  месяцев 2019 г. |
| Алкоголизм | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Потребители алкоголя | 290 | 145 | 141 | 134 | 189 | 85 | 68 | 70 |

Употребление алкоголя является одной из причин дорожно-транспортных происшествий. По данным Управления ГИБДД УМВД России по Томской области за 2016 году водителями, находящимися в состоянии опьянения, совершено 108 дорожно-транспортных происшествия, в 2017 году – 99, а в 2018 году – 56. В 2016 году по этой причине погибло 29 человек и 144 получили ранения, в 2017 году – 23 человека погибло и 149 ранено, а в 2018 году – 17 человек погибло и 73 ранено. Указанные данные показывают, что в среднем в каждом четвертом автотранспортном происшествии, совершенном по вине пьяных водителей, погибает человек, при этом регулярно калечатся в среднем более 1 человека.

Кроме того, Управлением ГИБДД УМВД России по Томской области были представлены следующие данные о количестве лиц, задержанных за управление транспортными средствами в состоянии опьянения за период 2016-2018 годы в разрезе муниципальных образований :

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Наименование муниципального образования** | **Всего лиц, в нетрезвом состоянии** | | |
| 2016 | 2017 | 2018 |
| г.Томск | 1391 | 1091 | 1202 |
| ЗАТО Северск | 152 | 118 |  |
| Томский район | 210 | 205 |  |
| Колпашевский район | 125 | 123 | 118 |
| Верхнекетский район | 34 | 44 | 51 |
| Шегарский район | 88 | 80 | 69 |
| Кожевниковский район | 35 | 75 | 44 |
| Асиновский район | 108 | 86 | 72 |
| Первомайский район | 55 | 53 | 50 |
| Зырянский район | 43 | 38 | 26 |
| Тегульдетский район | 10 | 16 | 21 |
| Каргасокский район | 84 | 85 | 48 |
| Парабельский район | 36 | 51 | 47 |
| Кедровый | 10 | 2 | 3 |
| Молчановский район | 82 | 87 | 74 |
| Кривошеинский район | 45 | 42 | 43 |
| Стрежевой | 195 | 192 | 125 |
| Александровский район | 34 | 23 | 24 |
| Чаннский район | 41 | 36 | 40 |
| Бакчарский район | 23 | 12 | 11 |
| Всего по области | 2801 | 2459 | 2068 |

Представленные данные свидетельствует о ежегодном сокращении обозначенных показателей, что подчеркивает эффективность проводимых Управлением ГИБДД УМВД России по Томской области контрольно-надзорных   
и профилактических мероприятий.

Данные Управления ГИБДД УМВД России по Томской области косвенно касаются обозначенной Разработчиками проблемы и предлагаемого им правового регулирования, тем не менее характеризуют губительное влияние алкоголя   
на действия и поступки людей.

В качестве негативного эффекта, возникающего в связи с наличием обозначенной проблемы, Разработчики отметили увеличение количества правонарушений, совершенных гражданами в состоянии алкогольного опьянения. Рассмотрим ведомственные данные УМВД России по Томской области, характеризующие данные показатели.

**Преступления, совершенные в состоянии алкогольного опьянения**

Из представленной диаграммы видно, что количество преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, хоть и сократилось за последние три года, вместе с тем рассматриваемый показатель представляется весьма высоким для характеристики криминогенной обстановки в регионе. Возможно факторами, способствующими столь высоким значениям данного показателя, являются:

– начиная с начала 2012 года, полиция перестала заниматься организацией работы медицинских вытрезвителей. Данное обстоятельство является одним   
из отрицательных факторов, влияющих на показатель;

– действуют достаточно лояльные меры наказания за правонарушения в данной сфере (ст. 20.20 КоАП РФ «Потребление (распитие) алкогольной продукции   
в запрещенных местах, запрещенных федеральным законом» и ст. 20.21 КоАП РФ «Появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность» и в том и в другом случае влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 1500 рублей, а во втором случае еще возможен и административный арест на срок   
до пятнадцати суток).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Нарушение | 2016 | 2017 | 2018 |
| Статья 20.20 КоАП РФ «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах» | 15182 | 13540 | 10150 |
| Статья 20.21 КоАП РФ «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» | 13372 | 19399 | 19900 |

Анализируя данные показатели, необходимо отметить, что на сегодняшний день наблюдается безусловная тенденция к уменьшению значения показателя   
по статье 20.20 КоАП РФ, при этом по статье 20.21 КоАП РФ значение показателя существенно увеличилось за последние два года.

Возможно столь существенное увеличение значения показателя, характеризующего появления в общественных местах в состоянии опьянения, именно за два последних года можно объяснить активным распространением торговых точек, в которых осуществляется розничная продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, о чем заявляют Разработчики, характеризуя возникшую проблему.

В то же время, о вовлеченности молодежи в потребление алкогольной продукции, о которой также упоминали Разработчики при характеристике рассматриваемой проблемы на основании представленных ведомственных данных УМВД России по Томской области по статье 20.22 КоАП РФ «Нахождение   
в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие)   
ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ» констатировать увеличение показателя не приходится. Наоборот наблюдается незначительное, но сокращение рассматриваемого показателя (2016 – 350 правонарушений, 2017 – 343, а в 2018 – 309).

Кроме того, УМВД России по Томской области представило сведения   
о выявленных правонарушениях, связанных с незаконной продажей алкогольной продукции на территории Томской области и о выявленных фактах продажи алкогольной продукции в нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, в том числе продажи в период   
с 22 часов до 10 часов по местному времени.

**Правонарушения, связанные с незаконной продажей алкогольной продукции на территории Томской области**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2016** | **2017** | **2018** |
| Томская область | 1168 | 1194 | 1218 |
| г. Томск | 603 | 492 | 513 |
| Кировский район | 111 | 105 | 98 |
| Ленинский район | 136 | 137 | 138 |
| Советский район | 168 | 130 | 130 |
| Октябрьский район | 188 | 120 | 147 |

Исходя из представленных данных, наблюдается увеличение количества совершенных правонарушений, связанных с незаконной продажей алкогольной продукции на территории Томской области. При этом нарушения, связанные   
с незаконной продажей алкоголя на территории города Томска, составляют в среднем 45% от всех правонарушений по этому основанию. Больше всего в городе Томске нарушают законодательство об обороте алкогольной продукции в Октябрьском районе, что вероятно всего связано с тем, что данный район является «спальным»   
с развитой жилой инфраструктурой.

**Выявленные факты продажи алкогольной продукции в нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей** продукции **(часть 3 статьи 14.16 КоАП РФ)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2016** | **2017** | **2018** |
| Томская область | 176 | 138 | 167 |
| г. Томск | 59 | 50 | 40 |
| Кировский район | 25 | 28 | 21 |
| Ленинский район | 2 | 3 | 10 |
| Советский район | 22 | 11 | 6 |
| Октябрьский район | 10 | 8 | 3 |

Анализируя вышеуказанные данные, можно констатировать, что имеющиеся ограничения розничной продажи алкогольной продукции, в том числе запрет продажи в ночное время, введенный на территории Томской области в 2012 году,   
не являются особо сдерживающим фактором. В целях получения прибыли предприниматели нарушают установленные ограничения несмотря даже   
на достаточно существенные меры наказания за данное правонарушение – наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч   
до сорока тысяч рублей с конфискацией алкогольной и спиртосодержащей продукции или без таковой; на юридических лиц - от ста тысяч до трехсот тысяч рублей   
с конфискацией алкогольной и спиртосодержащей продукции или без таковой.

Больше всего в городе Томске нарушают законодательство об обороте алкогольной продукции, в частности продажи алкоголя в ночное время,   
по представленной статье в Кировском районе, что вероятно всего связано с тем,   
что данный район является «студенческим» с развитой инфраструктурой вузов   
и их общежитий.

В качестве негативного эффекта, возникающего в связи с наличием обозначенной проблемы, Разработчики отметили увеличение количества жалоб граждан на нарушение норм тишины и покоя, а также на соблюдение санитарных норм. Согласно данным Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области сообщается, что жалоб на размещение баров, закусочных в предприятиях торговли, размещенных   
в жилых домах за 2018 год поступило - 17 обращений, за 2019 год - 5 обращений граждан по вопросу несоответствия данных предприятий требованиям, установленных санитарными правилами для предприятий общественного питания.   
В части нарушения общественного порядка, указанные обращения также были дополнительно переадресованы в органы внутренних дел по месту нахождения предприятий (из них за 2018г -4, за 2019г -3 обращения).

Кроме того, Разработчики к негативным эффектам, возникающим в связи   
с наличием обозначенной проблемы, отнесли рост количества обращений в связи   
с нарушениями вышеуказанными торговыми объектами требований и правил, установленных в действующем законодательстве. Так, по данным Комитета   
по лицензированию Томской области, при осуществлении лицензионного контроля   
в сфере розничной продажи алкогольной продукции нарушений обязательных требований, установленных законодательством относительно площади торговых объектов, выявлено не было. При этом к нарушениям обязательных требований, установленных законодательством в сфере розничной продажи алкогольной продукции, можно отнести, в частности, такие как продажа алкогольной продукции без сопроводительных документов, несовершеннолетним, с нарушением временных запретов, без фиксации в ЕГАИС.

Анализ статистических и ведомственных данных, представленных выше, свидетельствует о том, что в регионе произошло изменение структуры потребления алкоголя в сторону слабоалкогольных напитков (пивных напитков, пива). При этом существенное увеличение значения показателя, характеризующего появления   
в общественных местах в состоянии опьянения, именно за два последних года возможно можно связать с активным распространением торговых точек, в которых осуществляется розничная продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи,   
о чем заявляют Разработчики, характеризуя возникшую проблему.

При этом нельзя констатировать, что активное распространение таких торговых точек, располагающихся на первых этажах и цокольных помещениях многоквартирных домов, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, влияет на криминогенную обстановку   
в регионе в целом, поскольку другие показатели, характеризующие количество правонарушений и преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, в том числе и в ночное время, хоть и представляются весьма высокими,   
но имеют тенденцию к сокращению.

Также не усматривается прямой взаимосвязи между ранее установленными временными ограничениями на реализацию алкогольной продукции на территории Томской области и однозначно выраженного положительного социального эффекта от этого (рост смертности от отравления суррогатами отмечают сами Разработчики, рост числа умерших от всех причин смерти, обусловленных алкоголем, в текущем году фиксирует Департамент здравоохранения Томской области).

Кроме того, следует отметить, что статистические данные содержат обобщенные показатели, связанные с негативными последствиями употребления алкогольной продукции в целом. В связи с чем, не представляется возможным дать достоверную оценку степени наличия проблемы, как в целом по Томской области,   
так и в отдельных муниципальных образованиях (актуальна ли проблема для всех или отдельных городов и муниципальных районов региона, для всех многоквартирных домов и пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещений к ним,   
в которых располагаются такие «магазины разливного пива», либо существует ряд таких «проблемных» домов).

Не представляется возможным дать и достоверную оценку масштаба указанной проблемы.

Разработчик в сводном отчете указал, что по данным сервиса «Дубль Гис Томск» предлагаемый проект акта затронет интересы в городе Томске 165 организаций, осуществляющих продажу разливного пива, уточнив, при этом, что большинство организаций имеет несколько точек продажи.

В целях анализа предлагаемого регулирования, Департаментом был осуществлен сбор информации о количестве субъектов предпринимательской деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием. На основании оперативных данных, предоставленных органами местного самоуправления региона, потенциальными адресатами предлагаемого регулирования для большинства иных муниципальных образований, помимо города Томска, ориентировочно составляет около 50 объектов, более конкретная цифра   
не представлена в виду отсутствия соответствующего статистического учета.

Таким образом, под предлагаемое регулирование на территории Томской области ориентировочно попадают более 200 торговых объектов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции.

При этом, следует отметить, что участниками публичных консультаций, даются иные количественные оценки численности потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования. Так, Открытое акционерное общество «Томское пиво» отмечает, что по предварительным данным закон коснется более 100 торговых объектов на территории Томска и Томской области. Новосибирская областная организация производителей и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП» не соглашается с количественным данными, представленными Разработчиками в сводном отчете о том, что в г. Томске действуют 165 организаций, осуществляющих продажу разливного пива, ссылаясь также на данные справочника «Дубль Гис Томск», указывает, что в городе Томске разливным пивом торгует   
308 торговых точек.

Большинство участников публичных консультаций отмечают,   
что предлагаемое правовое регулирование затронет интересы, прежде всего, субъектов малого предпринимательства, их небольшие объекты торговли. Союз Российских производителей безалкогольной продукции и Новосибирская областная организация производителей и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП» указывают, что ограничения для торговых точек, расположенных в жилых домах, по площади, может привести к ухудшению условий ведения деятельности для субъектов малого и среднего предпринимательства, поскольку зачастую именно такие предприятия владеют объектами розничной торговли, расположенными в жилых домах (так называемыми магазинами формата «у дома»), а продажа алкогольной продукции составляет значительную долю в выручке предприятий розничной торговли (от 10 до 20%).

В соответствии с Приказом Минпромторга России от 25.12.2014 № 2733   
«Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015 - 2016 годы и период до 2020 года» целью Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015 - 2016 годы и период до 2020 года является обеспечение потребителей возможностью в пределах места жительства и работы приобретать товары с возможностью выбора разных торговых форматов. Поэтому введение подобных запретов противоречит направлениям государственной политики   
в области развития торговли.

В ходе оценки регулирующего воздействия установлено, что рассматриваемым регулированием предлагается дополнительно расширить перечень действующих мер ограничения розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области. Данная инициатива соответствует представленному в Федеральном законе № 171-ФЗ праву субъекта Российской Федерации устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции.

Установление дополнительного ограничения также соответствует 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 Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 2128-р (далее - Концепция), предусматривающей снижение доступности алкогольной продукции путем ограничения ее розничной продажи по месту и времени, а также противодействие нелегальному производству и обороту алкогольной продукции, в том числе путем повышения эффективности регулирования алкогольной продукции.

Во исполнение указанных нормативных правовых актов многие субъекты Российской Федерации воспользовались правом устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции. Однако регулирование, аналогичное предлагаемому в проекте акта, ограничивающее розничную продажу алкогольной продукции в многоквартирных домах,   
в пристроенных, встроенных, встроено-пристроенных помещениях   
к многоквартирным домам законодательно установлено в достаточно ограниченном количестве субъектов Российской Федерации (только в 15 из 85 субъектов Российской Федерации).

При этом, следует отметить, что указанное регулирование в субъектах Российской Федерации зачастую имеет свои особенности (либо в отношении торговых объектов, реализующих алкоголь на розлив, либо только на один вид деятельности). Тем самым, рассматриваемым проектом акта предлагается ввести один из наиболее «жёстких» вариантов дополнительного ограничения розничной продажи алкогольной продукции – полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции в торговых объектах, расположенных в многоквартирных домах,   
в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях   
к многоквартирным домам, при условии, что общая площадь одного такого торгового объекта и его складских помещений будет составлять не менее 50 квадратных метров в городских населенных пунктах и не менее 25 квадратных метров в сельских населенных пунктах. Исключением является только розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

В Соответствии с пунктом 10 статьи 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»

1. Организации, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции (за исключением пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи) в городских населенных пунктах, должны иметь для таких целей в собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении или в аренде, срок которой определен договором и составляет один год и более, стационарные торговые объекты и складские помещения общей площадью не менее 50 квадратных метров по каждому месту нахождения обособленного подразделения, в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции.
2. Организации, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции (за исключением пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи) в сельских населенных пунктах, должны иметь для таких целей в собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении или в аренде, срок которой определен договором и составляет один год и более, стационарные торговые объекты и складские помещения общей площадью не менее 25 квадратных метров по каждому месту нахождения обособленного подразделения, в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции.
3. Организации, осуществляющие розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, и индивидуальные предприниматели, осуществляющие розничную продажу пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, должны иметь для таких целей в собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении или в аренде стационарные торговые объекты и складские помещения.
4. Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели, признаваемые сельскохозяйственными товаропроизводителями и осуществляющие розничную продажу произведенных ими вина, игристого вина (шампанского), должны иметь для таких целей в собственности или в аренде стационарные производственные помещения и (или) торговые объекты.
5. Розничная продажа вина, игристого вина (шампанского), произведенных крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, признаваемыми сельскохозяйственными товаропроизводителями, может осуществляться в стационарных производственных помещениях по месту нахождения производства этой продукции и (или) в торговых объектах.

Из анализа приведенных норм, следует, что требования установленные указанным Федеральным законом к площади стационарных торговых объектов и складских помещений в зависимости от вида алкогольной продукции, реализуемой организацией и местности в которой находится такая организация. Так, например, если организация реализует алкогольную продукцию (за исключением пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи), то площадь торгового объекта не может быть менее 50 квадратных метров в городе и 25 квадратных метров на селе, т.е. Федеральный закон уже установил запрет на продажу в торговых объектах не соответствующих указанным требованиям. Соответственно нецелесообразно его переносить в закон Томской области, устанавливаемый в проекте закона запрет может касаться в основном продажи пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи. Вместе с тем в проекте закона виды продукции не определены. В законопроекте не указано и то, устанавливается ли этот запрет в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Необходимо также отметить, что в проекте закона используется такое понятие, как «торговый объект, расположенный в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам» вместе с тем, законопроектом и действующим законодательством такое понятие не определено, что является коррупциогенным фактором, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, выразившимся в юридико-лингвистической неопределенности - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Большинство участников публичных консультаций указывают, что предлагаемое Разработчиками регулирование не является оптимальным способом решения рассматриваемой проблемы. Проект акта не в полной мере разрешит обозначенную проблему. Предложенный правовой механизм не позволит достигнуть поставленных целей (снижение количества фальсифицированной алкогольной продукции, препятствование вовлечению молодежи в потребление алкогольной продукции, содействие снижению количества правонарушений, совершенных гражданами в состоянии алкогольного опьянения).

Некоторые участники публичных консультаций отмечают следующие положительные эффекты от принятия проекта акта:

– сокращение количества торговых объектов, расположенных в многоквартирных домах, осуществляющих розничную продажу слабоалкогольных напитков;

– снижение количества фальсифицированной алкогольной продукции;

– уменьшение потребления алкоголя за счет снижения доступности его приобретения;

– препятствование вовлечению молодежи в потребление алкогольной продукции;

– содействие снижению количества правонарушений, совершенных гражданами в состоянии алкогольного опьянения;

– сохранение жилого фонда и использование жилья по назначению;

– обеспечение тишины и порядка в многоквартирных домах.

Однако, по мнению большинства участников публичных консультаций, предлагаемое правовое регулирование создаст ряд издержек для предпринимателей   
и общества в целом:

1. Введение рассматриваемого запрета может привести к негативной реакции   
в связи с установлением преимущественных условий ведения деятельности   
в области розничной торговли для крупных сетевых магазинов (супермаркеты, гипермаркеты) по отношению к магазинам «у дома».   
На данный факт указывает и Уполномоченный по защите прав предпринимателей   
в Томской области, отмечая, что представленное правовое регулирование будет способствовать ограничению конкуренции в сфере реализации слабоалкогольной продукции, поскольку приведет к перераспределению рынка розничной продажи слабоалкогольных напитков путем увеличения доли более крупных и сетевых ретейлеров.

2. Рост «теневого» сектора торговли алкогольной продукцией, увеличением числа фактов продажи контрафактной алкогольной продукции, которые в свою очередь могут повлечь увеличение числа отравлений некачественной алкогольной продукцией, что вызовет угрозу жизни и здоровью потребителям.

3. Сокращение числа торговых объектов, легально осуществляющих предпринимательскую деятельность, что вынудит потребителей обращаться   
к недобросовестным продавцам продукции сомнительного качества, и, как следствие, обернется увеличением доходов криминального сектора в связи   
с перераспределением рынка в пользу нелегальной продажи алкогольной продукции.

4. Снижение занятости на территории Томской области, как следствие, повышение уровня безработицы и снижение уровня жизни семей сотрудников закрывшихся торговых объектов.

5. Сокращение налоговой базы бюджета Томской области, в том числе поступлений акциза в областной бюджет.

6. Негативное влияние на смежные отрасли: сельское хозяйство (сырья для пивоваренной отрасли), производство упаковки, логистика, сфера услуг и розничная торговля (например, снижение продаж и производства сопутствующих товаров (рыбной и мясной гастрономии) местными производителями).

8. Риск финансовых убытков и снижение прибыли для бизнеса. Выполнение норм проекта акта приведет к дополнительной финансовой нагрузке на бизнес, связанной с необходимостью переориентации направления деятельности, расширением торговых площадей или, что более вероятно, к прекращению осуществления предпринимательской деятельности и закрытию торговых точек. По экспертным оценкам, в связи с отсутствием необходимых финансовых средств для исполнения новых законодательных требований с рынка может уйти до 50% действующих компаний этой сферы.

Исходя из разобщенных данных о количестве субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих под предлагаемое регулирование, не представляется возможным просчитать возможные финансовые издержки. Можно лишь констатировать, что рассматриваемое регулирование затронет в основном субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих свою деятельность на территории областного центра – города Томска, и приведет к значительному снижению доходов субъектов предпринимательской деятельности.

Потери предпринимателей будут зависеть от выбранного ими способа реагирования на предлагаемые изменения: менее затратными способами возможно будет переориентация деятельности, расширение торговых площадей   
до более затратных и кардинальных – закрытие торговых объектов.

По данным Новосибирской областной организация производителей   
и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП» введение заявленных ограничений создаст издержки, как правило, именно для добросовестных предпринимателей, а это десятки миллионов рублей оборота.

Разработчики в сводном отчете упоминают о риске финансовых потерь для предпринимателей, выражающемся в упущенной выгоде от продажи пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи. При этом, для минимизации указанного риска Разработчики непосредственно в тексте проекта акта закрепили отсрочку введения предлагаемого правового регулирования – 90 дней.

Необходимость введения отсрочки предлагаемого правового регулирования поддерживают несколько участников публичных консультаций. Представители Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» (город Томск, Томский район, городской округ Стрежевой) убеждены в целесообразности установления переходного периода, но предлагают определить его длительность 6 месяцев. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области предлагает установить, что период вступления в силу проекта должен составлять   
не менее года с даты его принятия, что позволит действующим субъектам предпринимательской деятельности минимизировать понесенные финансовые затраты, переориентировать направление бизнеса или приобрести дополнительные торговые площади для продолжения осуществления деятельности. Открытое акционерное общество «Томское пиво» также предлагает рассмотреть срок введения указанных в законопроекте ограничений не ранее 2022 года для того, чтобы малые предприятия могли подготовиться и заблаговременно перестроить свою предпринимательскую деятельность.

Предлагаем Разработчикам рассмотреть возможность увеличения переходного периода для вступления в силу проекта акта, в случае его принятия.

Также следует отметить о сокращении доходов областного бюджета   
от предлагаемого правового регулирования. Так, по данным отчетной информации Управления Федеральной налоговой службы Российской Федерации по Томской области по состоянию на 1 ноября 2019 года от уплаты акцизов на пиво в текущем году в областной бюджет Томской области уже поступило 2 702 643 тыс. руб.[[1]](#footnote-1).   
В случае принятия проекта акта недополучение всей указанной стоимости или даже её части негативно для регионального бюджета. При этом к потерям бюджета можно отнести и возможное недополучение налоговых платежей по налогу на имущество (в случае закрытия торговых точек), налога на доходы физических лиц (при сокращении рабочих мест). На снижение ежегодных поступлений в бюджет Томской области может повлиять снижение числа организаций, получающих лицензии   
на реализацию алкогольной продукции (сумма доходов, поступивших в бюджет Томской области от уплаты государственной пошлины за выдачу лицензии   
на розничную продажу алкогольной продукции в 2017 году составляла 24 449,2 тыс. руб., а в 2018 году уменьшилась и составила 22 005, 3 тыс. руб.).

Такие участники публичных консультаций, как Управление экономического развития Администрации города Томска и Новосибирская областная организация производителей и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП» представили опыт введения ограничений розничной продажи алкогольной продукции, в том числе аналогичных:

– в Республике Тыва с 2016 года введены региональные ограничения. В 2019 году в регионе значительно ограничена продажа: алкоголь продается только   
в рабочие дни с 11 до 15 часов, а также запрещена его продажа в магазинах, расположенных в жилых домах в помещениях, переведенных из жилого фонда   
в нежилой. При этом значительно увеличены расстояния от мест продажи алкоголя   
до социальных объектов. От школ и больниц расстояние может составлять 600 м,   
от воинских частей 900 м. В регионе практически не осталось мест, где продажа алкоголя возможна. Тем не менее, Республика продолжает возглавлять топ самых криминогенных регионов - здесь сохраняет наиболее высокий уровень преступности 2,87 тыс. преступлений на 100 тыс. населения, и входит в пятерку самых «пьющих» регионов России согласно национальному рейтингу трезвости субъектов РФ (проект «Трезвой России»);

– в Республике Саха (Якутия), где действуют серьезные ограничения розничной продажи алкогольной продукции (розничная продажа алкоголя осуществляется лишь 6 часов в сутки и только в специализированных магазинах). Согласно данным регионального МВД, удельный вес преступлений, совершенных лицами в алкогольном опьянении, в 2013 г. составил 46,3%, что на 4,8% ниже, чем   
в 2012 г. Однако, впоследствии удельный вес таких преступлений стал расти - в 2014 г. он составил 45,8%, в 2015 г. - 47,1%. При этом, число лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, показывает схожую динамику - после сокращения в 2013 г. на 1,2% по сравнению с 2012 г., количество людей, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, увеличилось с 3462 до 3509 в 2014 г., до 3777 - в 2015 г., до 4825 человек - в 2016 г. Кроме того,   
по данным Генпрокуратуры РФ, с 2010 по 2015 гг. количество лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения в республике, выросло с 1422   
до 3728 человек. Также необходимо отметить, что только в 2017 г., впервые за 7 лет проведения антиалкогольной политики в республике, было отмечено незначительное снижение годового количества преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения - с 4825 до 4536;

– в 2018 году в Кемеровской области были введены ограничения розничной продажи алкогольной продукции в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно- пристроенных помещениях к многоквартирным домам.   
На 2 февраля 2019 года в городе Кемерово насчитывалось 276 пивных точек,   
из которых 84 попали под ограничение. По истечении полугода ситуация не сильно поменялась - закрылись только 9 «пивточек» площадью менее 50 кв.м, 19 оформились как объекты общественного питания. Некоторые предприниматели, выкупив соседние помещения, расширили площади магазинов в целях приведения в соответствие   
с новыми ограничениями регионального законодательства.

Опыт введения региональных ограничений на розничную продажу алкогольной продукции показывает, что избыточные меры, способны порождать противоположные эффекты. При этом ужесточение антиалкогольного законодательства не меняет поведенческих привычек не только потребителей, которые, лишаясь возможности приобретать алкоголь легально, идут на риск приобретения алкогольной продукции сомнительного качества у нелегальных продавцов, это может привести к росту потребления нелегального алкоголя.

Введение запрета продажи алкогольной продукции в нежилых помещениях многоквартирных жилых домов несет серьезные риски прекращения деятельности добросовестных хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность. Реализация алкогольной продукции позволяет сохранить рентабельность мелкогорозничной торговли, которая осуществляется небольшими магазинами, где продаются социально значимые товары (хлеб и молоко). Предлагаемое правовое регулирование может привести к сокращению количества торговых объектов шаговой доступности, особенно в сельской местности.

Рассматриваемое правовое регулирование не распространяет свое действие   
на продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания,   
в связи с чем в целях обхода устанавливаемых ограничений возможно массовая смена деятельности с розничной торговли на сферу общественного питания. При этом, как правило, такие «преобразования» действующих торговых объектов приведет к их переводу в «псевдопитейные» заведения (рюмочные, бары, пивные).

Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области отмечается, что в таких предприятиях, как правило, при наличии вывески «Бар», «Закусочная» имеется крайне ограниченная площадь так называемого обеденного зала, либо импровизированная барная стойка, отсутствуют посадочные места, туалет для посетителей, что приводит к обоснованным обращениям граждан поступающих   
в Управление Роспотребнадзора, связанных с нарушением их прав на благоприятные условия проживания в случае расположения таких предприятий в непосредственной близости от жилых домов, а также в самих жилых домах. Негативными эффектами наличия таких заведений также является постоянное скопление на территории дворов жилых домов граждан, распивающих спиртные напитки, в том числе в ночное время суток, что впоследствии приводит к беспорядкам, загрязнению территории жилых районов.

В соответствии с действующим федеральным законодательством органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены правом устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в том числе вводить полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Вместе с тем, как указывает Управление экономического развития Администрации Города Томска, в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе РФ находится законопроект № 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» (законопроект принят в первом чтении 24.09.2019).

В соответствии с законопроектом заведение общественного питания, расположенное в многоквартирном доме или на прилегающей к нему территории, может продавать алкоголь только в том случае, если имеет зал для обслуживания посетителей площадью не менее 20 кв. м. Также законопроект наделяет власти регионов правом устанавливать дополнительные условия для розничной продажи алкоголя в помещениях общественного питания, прилегающих к жилым домам, в том числе ввести полный запрет на продажу алкоголя в таких заведениях, на основании решения общего собрания собственников жилых помещений в многоквартирном доме, принятого в соответствии с Жилищного кодекса Российской Федерации.

Принимая во внимание изложенное, Департамент поддерживает мнение Управления экономического развития Администрации Города Томска, которое считает, что для более эффективного решения рассматриваемой проблемы целесообразно установление соответствующих ограничений розничной продажи алкогольной продукции также и при оказании услуг общественного питания, при условии наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации такими полномочиями.

Полагаем целесообразным подготовку законодательной инициативы в Государственную Думу Российской Федерации, поддержав, к примеру, идею, предлагаемую Управлением Федеральной службы   
по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека   
по Томской области, о внесении изменений в пункт 3.2-2 статьи 19 Федерального закона № 171-ФЗ в части установления обязательных требований при выдаче лицензии на розничную продажу алкогольной продукции в предприятиях общественного питания:

В частности, участником публичных консультаций предлагается изложить указанную норму в следующей редакции:

«Для получения лицензии на розничную продажу алкогольной продукции в предприятиях общественного питания заявитель представляет в лицензирующий орган:

1) документы, предусмотренные подпунктами 1-4 пункта 1, подпунктами 2-3 пункта 3.2 настоящей статьи;

2) документы, подтверждающие наличие в собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении или в аренде у заявителя стационарных объектов площадью не менее 50 метров с вместимостью обеденного зала не менее 20 посадочных мест, оборудованных туалетом, раковиной для мытья рук посетителей (совмещение туалетов для персонала и посетителей не допускается).».

Последнее предложение корреспондирует с действующими положениями санитарного законодательства (п. 3.14 «Санитарно-эпидемиологических требований к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья. Санитарно-эпидемиологические правила», утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 06.11.2001).

В качестве альтернативных способом решения рассматриваемой проблемы другими участниками публичных консультаций также были предложены варианты:

1. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области полагает, что менее затратным альтернативным способом решения проблемы, обозначенной Разработчиками, могло бы стать ограничение времени (периода) реализации розничной продажи слабоалкогольных напитков в торговых объектах, расположенных в жилых домах, с 20 до 12 часов. Такое ограничение позволило  
    бы в большей мере обеспечить соблюдение тишины и покоя жильцов жилых домов,   
   в которых расположены торговые объекты, реализующие алкогольные напитки, снижению числа постоянных покупателей.
2. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области также предлагает рассмотреть более эффективный способ решения проблемы – введение программы субсидирования или льготного кредитования для предпринимателей, добровольно переориентировавших свои торговые объекты, расположенные в жилых домах, с реализации алкогольной продукции на оказание социально полезных бытовых услуг.
3. Администрация Кожевниковского района предлагает ужесточить требования к организации и выдаче разрешений (лицензий), которые не следует выдавать организациям, не имеющим права на объект, где предполагается осуществлять розничную продажу алкогольной продукции. Указанная мера позволит сократить количество торговых точек, в том числе объектов, располагающихся   
   в многоквартирных домах.

Администрация Томского района, Новосибирская областная организация производителей и продавцов пивной и алкогольной продукции «ПИАП» и Союз Российских производителей пиво-безалкогольной продукции указывают, что для решения рассматриваемой проблемы усилия следует направить не на нормативное урегулирование проблемы (введение ограничения минимальной площади торгового объекта), а на организацию комплексного подхода к решению обозначенной проблемы, включающего усиление контрольно-надзорных и правоохранительных мероприятий, пропаганды здорового образа жизни, открытия культурно-спортивных объектов для населения, повышение общей культуры населения, а также культуры потребления алкоголя.

В целях проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчик выделил такие индикаторы,   
как количество торговых объектов, расположенных в многоквартирных домах   
и осуществляющих розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре   
и медовухи, увеличение количества граждан ведущих здоровый образ жизни, количество алкогольной продукции, изъятой из незаконного оборота, количество правонарушений, совершенных гражданами в состоянии алкогольного опьянения   
к общему числу совершенных правонарушений. Полагаем, что указанные индикаторы позволят Разработчику в достаточном объеме по истечении определенного времени оценить эффективность предложенного правового регулирования.

**Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта**

По итогам оценки регулирующего воздействия проекта акта считаем,   
что целесообразность введения предлагаемого Разработчиком правового регулирования обоснована его большой социальной направленностью. Рассматриваемый проект акта направлен на предупреждение причинения вреда населению Томской области от употребления алкоголя.

Полагаем необходимым отметить, что рост потребления алкоголя имеет   
не правовые, а социальные причины, в этой связи введение очередных ограничений должно быть взвешенным и выверенным решением, которое впоследствии   
не приведет к усугублению ситуации с употреблением алкогольной продукции   
в регионе. Определенный положительный социальный эффект можно будет ожидать только в случае комплексного подхода к реализации рассматриваемого проекта акта.

Представленный проект акта содержит положения, вводящие избыточные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности и способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о полном соблюдении Разработчиком установленного порядка проведения оценки регулирующего воздействия в Томской области и о недостаточности оснований   
для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования. Представленный проект акта нуждается в доработке.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Начальник департамента | <Штамп ЭП> | Р.С.Радзивил |

Ирина Евгеньевна Войко

8 (382-2) 510-884 voykoie@tomsk.gov.ru

1. Данные Управления федеральной налоговой службы по Томской области https://www.nalog.

   ru/rn70/related\_activities/statistics\_and\_analytics/forms/8515412/ [↑](#footnote-ref-1)