



ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Комитет по экономической политике

Россия, 634050, г. Томск, пл. Ленина, 6
www.duma.tomsk.ru

тел. (3822) 51-08-61, факс (3822) 51-06-02
duma@tomsk.gov.ru

О проекте постановления Законодательной
Думы Томской области

Председателю Законодательной
Думы Томской области

О.В. Козловской

Уважаемая Оксана Витальевна!

В соответствии с Планом мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области, на 2020 год (утвержден постановлением Законодательной Думы Томской области от 24.12.2019 № 2095), комитетом по экономической политике проведен мониторинг правоприменения Закона Томской области от 5 мая 2012 года № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области».

Вношу на рассмотрение Законодательной Думы Томской области проект постановления Законодательной Думы Томской области «О результатах мониторинга правоприменения Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области»

На заседании комитета и собрании Думы представлять данный проект постановления буду лично.

Приложение: на 56 л. в 1 экз.

С уважением,

В.А. Власов

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О результатах мониторинга правоприменения Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области»

Рассмотрев проект постановления Законодательной Думы Томской области «О результатах мониторинга правоприменения Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области», в соответствии с пунктом 37 статьи 6 Закона Томской области от 12 ноября 2015 года № 182-ОЗ «О Законодательной Думе Томской области» и пунктами 21-24 Положения о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области (утверждено постановлением Законодательной Думы Томской области от 25 июня 2015 года № 2768),

Законодательная Дума Томской области **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Утвердить результаты мониторинга правоприменения Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области» согласно приложению.

2. Предложить Администрации Томской области рассмотреть результаты мониторинга правоприменения Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области» и направить в Законодательную Думу Томской области информацию о мерах по реализации

предложений, изложенных в заключении к данному мониторингу, а также сроках их исполнения.

3. Комитету Законодательной Думы Томской области по экономической политике осуществлять контроль за реализацией предложений по результатам мониторинга.

4. Направить настоящее постановление в Администрацию Томской области.

5. Настоящее постановление разместить на официальном сайте Законодательной Думы Томской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Председатель
Законодательной Думы
Томской области

О.В.Козловская

_____ В.А. Власов

Приложение к постановлению
Законодательной Думы
Томской области
от _____ № _____

**Законодательная Дума Томской области
комитет по экономической политике**

**О результатах мониторинга правоприменения
Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных
вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и
спиртосодержащей продукции на территории Томской области»
/отчет/**

Оглавление

Введение	3
Раздел I Анализ федерального законодательства, регламентирующего производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также ограничения потребления (распития) алкогольной продукции	6
1.1 Основные нормативные правовые акты, регламентирующие правоотношения в сфере производства, оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на федеральном уровне	6
1.2 Полномочия в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, представленные субъектам Российской Федерации	12
1.3 Основные требования к розничной продаже алкогольной продукции, розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, а также потреблению (распитию) алкогольной продукции, установленные Федеральным законом № 171-ФЗ	16
Раздел II Анализ законодательства Томской области в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	22
2.1 Общая информация	22
2.2 Основные положения Закона № 48-ОЗ	24
2.3 Иные нормативные правовые акты Томской области, регламентирующие правоотношения в данной сфере	33
Раздел III Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в части установления дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания	37
Заключение	47
Приложение № 1	50
Приложение № 2	54

Введение

Мониторинг правоприменения Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области» проведен комитетом Законодательной Думы Томской области (далее – Дума) по экономической политике в соответствии с Положением о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области¹, Планом мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области на 2020 год², графиком мероприятий проведения мониторинга³ в соответствии с пунктом 11 Положения о мониторинге.

Проведение мониторинга обеспечено отделом по экономической политике аппарата Законодательной Думы Томской области и юридическим отделом аппарата Законодательной Думы Томской области. Юридическим отделом аппарата Законодательной Думы Томской области проведена правовая и антикоррупционная экспертиза Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области», а также проведено изучение правового регулирования отношений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции.

Отделом по экономической политике аппарата Законодательной Думы Томской области запрошена, обобщена и проанализирована информация, представленная Администрацией Томской области, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Томской области», Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области, УМВД России по Томской области, прокуратурой Томской области, Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области, Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области, ОГБУЗ «Томский областной наркологический диспансер», юридическим отделом аппарата Законодательной Думы Томской области, а также законодательство субъектов

¹ Постановление Законодательной Думы Томской области от 25.06.2015 № 2768 «Об утверждении Положения о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области».

² Постановление Законодательной Думы Томской области от 24.12.2019 № 2095 «О плане мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области, на 2020 год».

³ Решение комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике от 19.02.2020 № РКЭП6-45-309 «О графике мероприятий по проведению мониторинга правоприменения Закона Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области».

Российской Федерации, размещенное в информационно-справочной системе Консультант Плюс.

Целью проведения мониторинга является повышение эффективности законодательной и нормативной правовой деятельности органов власти Томской области, выявление отдельных противоречий между нормативными правовыми актами в сфере производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции и подготовка предложений по их устранению, а также формирование рекомендаций органам государственной власти Томской области, направленных на повышение эффективности правоприменительной практики и совершенствование правового регулирования данной сферы.

Отчет о проведении мониторинга состоит из введения, основной части, включающей три раздела, заключения и приложений.

Во введении обозначены структура настоящего отчета, основание, цель проведения мониторинга.

Основная часть данного отчета состоит из трех разделов, в которых проводится анализ действующих положений федерального и регионального законодательства, регламентирующего производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, включая ограничения потребления (распития) алкогольной продукции, а также представлены рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов в данной сфере.

В первом разделе рассмотрены нормативные правовые акты федерального законодательства, определяющие компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, структурированы основные требования, предъявляемые к розничной продаже алкогольной продукции и розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Во втором разделе проведен подробный анализ областного Закона № 48-ОЗ, включая распределение и реализацию имеющихся полномочий, установленные в законе дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции, рассмотрены принятые в целях его реализации подзаконные акты, а также предложения органов местного самоуправления по совершенствованию законодательства в данной сфере.

В третьем разделе проведено сравнение законодательства субъектов Российской Федерации в части установления дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, по итогам которого подготовлены предложения по корректировке положений Закона № 48-ОЗ.

В заключении подведены итоги мониторинга, представлены рекомендации по совершенствованию Закона № 48-ОЗ и региональных нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере, а также сформированы предложения по доработке

федерального законодательства в части его упрощения и внутреннего согласования, которые предлагается рассмотреть совместно с Администрацией Томской области.

Материалы отчета предназначены для использования в своей деятельности органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления Томской области и иными заинтересованными сторонами.

Раздел I

Анализ федерального законодательства, регламентирующего производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также ограничения потребления (распития) алкогольной продукции

1.1 Основные нормативные правовые акты, регламентирующие правоотношения в сфере производства, оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на федеральном уровне

Государственное регулирование рыночных отношений применяется в различных секторах экономики и, как правило, связано с особенностями продукции (редкость, опасность т.д.), значительной емкостью рынка, высокой стратегической значимостью и другими рисками. При этом деятельность в сфере производства, продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции не является исключением, как ввиду специфичности продукции, так и значительности налоговых поступлений в бюджет.

Как показывает мировой опыт, государственное регулирование посредством введения ограничений, запретов и контроля за производством, продажей и употреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции имело место в истории большинства развитых и развивающихся стран, и наша страна не является исключением.

Так, одна из первых попыток жесткого госконтроля над производством и продажей крепкого спиртного произошла еще в конце XV века при Иване III: был введен запрет на продажу спиртного вне «царевых кабаков», однако данная мера не увенчалась успехом.

Позднее последовательные попытки установить госмонополию в данной сфере производились в XIX – XX веках. В результате в 1902 году на территории всей страны начала действовать государственная водочная монополия. При этом соответствующие запреты сохранялись и на период русско-японской войны, и в годы Первой русской революции, Первой мировой войны, Революции 1917 года. А в 1918 году было принято постановление о запрете производства самогона и торговли водкой на период гражданской войны и иностранной интервенции.

В 1923 году совместным постановлением ЦИК СССР и СНК СССР производство и торговля спиртными напитками в СССР были возобновлены, при этом государство осуществляло полный контроль за выпуском винно-водочной продукции. Однако позднее, во времена СССР, также неоднократно вводились ограничения на производство и продажу алкоголя. Так, в 1958 году значительно ограничили места продажи водки. В 1972 году принято постановление о сокращении производства и продажи крепкого алкоголя и расширении производства вина, пива и безалкогольных напитков. В 1985 году была начата крупная кампания по борьбе с пьянством и алкоголизмом, предусматривавшая значительное сокращение

производства алкогольных напитков, а также мест и времени их продажи. Но в 1987 году советское руководство приняло решение свернуть данную борьбу.

В 1992 году Указом Президента России Бориса Ельцина государственная монополия на водку, предусматривавшая ограничения в части производства, ввоза и продажи, была отменена. Вместе с тем уже 11 июня 1993 года издан Указ о восстановлении государственной монополии на производство, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции, а Правительству России было поручено за три месяца сформировать Государственную инспекцию по обеспечению монополии. Однако поскольку на рынке уже действовало значительное количество независимых производителей алкогольной и спиртосодержащей продукции, проконтролировать деятельность которых было практически невозможно, государственная инспекция была упразднена.

В новейшей истории России разговоры о введении госмонополии на водку возникали неоднократно, но соответствующий закон так и не принят.

Действующее на сегодняшний день в России государственное регулирование в области оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляется в целях обеспечения безопасности указанной продукции, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, а также направлено на защиту экономических интересов государства.

Государственное регулирование в области оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В настоящее время нормативное правовое регулирование отношений в сфере производства, оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции регламентируется значительным количеством нормативных правовых актов, но основным является Федеральный закон 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» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ).

Кроме того, правоотношения в данной сфере регулируются:

– Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» в части особенностей размещения и содержания рекламы алкогольной продукции;

– Федеральным законом от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части применения отдельных таможенных процедур в отношении алкогольной продукции;

– Федеральным законом от 18.07.2011 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота

этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» в части лицензирования перевозок этилового спирта (в том числе денатурата), нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции;

– Федеральным законом от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» в части установления правовых, организационных, технологических и экономических основ в области производства, оборота и потребления продукции виноградарства и винодельческой продукции.

Также при государственном регулировании правоотношений в данной сфере применяются положения Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации, а также Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации в части определения меры ответственности за нарушение установленных норм и требований оборота алкогольной продукции.

Кроме того, необходимость решения вопросов повышения эффективности регулирования алкогольного рынка, снижения уровня потребления алкогольной продукции, изменения структуры потребления населением алкогольной продукции (за счет уменьшения доли потребления крепких спиртных напитков при одновременном существенном снижении общего уровня потребления алкогольной продукции), переориентирования населения на ведение трезвого и здорового образа жизни, противодействия нелегальному производству и обороту алкогольной продукции, применения ценовых и налоговых мер с целью снижения доступности алкогольной продукции для населения, особенно для молодежи, и создания механизмов применения мер социальной ответственности к производителям алкогольной продукции отмечена в следующих стратегических документах:

– Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России);

– Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года (Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254);

– Стратегия формирования здорового образа жизни населения, профилактики и контроля неинфекционных заболеваний на период до 2025 года (Приказ Минздрава России от 15.01.2020 № 8);

– Концепция по информированию населения Российской Федерации о вреде злоупотребления алкоголем (Приказ Минздрава России от 30.06.2016 № 448);

– Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2009 № 2128-р).

В целях реализации норм вышеуказанного федерального законодательства принято значительное количество подзаконных нормативных правовых актов, в том числе:

– Постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 № 154 «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1027 «О реализации мер по пресечению незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 650 «О требованиях к техническим средствам фиксации и передачи информации об объеме производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в единую государственную автоматизированную информационную систему учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 06.12.1999 № 1344 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непищевой продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.2012 № 688 «О Правилах ведения автоматизированной системы контроля перевозок этилового спирта и спиртосодержащей продукции на территории Российской Федерации»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2006 № 380 «Об учете объема производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также учете использования производственных мощностей, объема собранного винограда и винограда, использованного для производства винодельческой продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 20.04.2019 № 472 «О порядке учета и декларирования объема производства, оборота и (или) использования фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола), а также производства, изготовления и (или) оборота (за исключением розничной продажи) спиртосодержащих лекарственных препаратов и (или) спиртосодержащих медицинских изделий и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2006 г. № 380»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2018 № 473 «Об утверждении Правил представления уведомления о дате, времени и месте осуществления розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в условиях выездного обслуживания и о внесении изменений в Правила ведения государственного сводного реестра выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 474 «О представлении уведомлений о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции»

– Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2012 № 724 «О ведении единого государственного реестра мощностей основного технологического оборудования для производства этилового спирта или алкогольной продукции с использованием этилового спирта и производства пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2016 № 1195 «О ведении реестра виноградных насаждений»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2018 № 1505 «Об ограничении условий и мест розничной продажи спиртосодержащей непищевой продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 27.07.2012 № 775 «Об акцизных марках для маркировки алкогольной продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 785 «О маркировке алкогольной продукции федеральными специальными марками»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2011 № 297 «О порядке маркировки алкогольной продукции федеральными специальными марками»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2012 № 723 «О государственном сводном реестре выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 06.10.1998 № 1159 «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 826 «Об организации оснащения технологических линий по производству алкогольной продукции приборами учета объемов производства этой продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.1996 № 1304 «Об утверждении Порядка проведения инвентаризации алкогольной продукции, произведенной на территории Российской Федерации»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2010 № 261 «О выдаче генеральных лицензий на импорт этилового спирта и алкогольной продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.2012 № 648 «О лицензировании перевозок этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2012 № 824 «Об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2018 № 1505 «Об ограничении условий и мест розничной продажи спиртосодержащей непищевой продукции»;

– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.06.2006 № 898-р Об утверждении перечня спиртосодержащей непищевой продукции;

– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.01.2006 № 17-р Об утверждении перечня видов основного технологического оборудования для производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

– Приказ Росалкогольрегулирования от 06.03.2012 № 42 «Об утверждении Порядка представления организациями уведомлений, представляемых при закупке этилового спирта для производства алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) использования для собственных нужд, а также при поставке и перевозке этилового спирта (в том числе денатурата), нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции, и форм уведомлений»;

– Приказ Росалкогольрегулирования от 01.02.2018 № 30 «О перечнях сведений, содержащихся в штриховом коде документа, предоставляемого покупателю, о факте фиксации информации о розничной продаже алкогольной продукции в единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

– Приказ Минпромторга России от 31.05.2017 № 1728 «Об утверждении перечня документов, позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия, и признании утратившим силу приказа Минпромторга России от 15 апреля 2011 г. № 524 «Об утверждении Перечня документов, удостоверяющих личность и позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия»;

– иные подзаконные акты.

При этом к основным нормативным правовым актам, регулирующим данные правоотношения в части предоставленных полномочий субъектам Российской Федерации, можно отнести следующие:

– Постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.2012 № 649 «О проведении экспертизы при осуществлении лицензионного контроля за

производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2012 № 815 «О представлении деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей, об объеме собранного винограда и использованного для производства винодельческой продукции винограда»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.2019 № 201 «Об утверждении Правил формирования перечня спиртосодержащих лекарственных препаратов, на деятельность по производству, изготовлению и (или) обороту которых не распространяется действие Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 27.06.2020 № 942 «О случае и порядке направления в 2020 году на использование изъятых или конфискованных этилового спирта и спиртосодержащей продукции».

С учетом проведенного юридическим отделом аппарата Законодательной Думы Томской области анализа, информации о наличии противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные правоотношения, не установлено.

1.2 Полномочия в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, представленные субъектам Российской Федерации

Как отмечалось ранее, базовым федеральным законом, регламентирующим основные вопросы производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в России, является Федеральный закон № 171-ФЗ. Именно в нем основные полномочия в данной сфере распределены между органами власти. Так, в соответствии со статьей 6 Федерального закона № 171-ФЗ субъектам Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции предоставлены следующие полномочия:

– выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции (за исключением лицензий на розничную продажу вина, игристого вина (шампанского), осуществляемую сельскохозяйственными товаропроизводителями), регистрация выданных лицензий и лицензий, действие которых приостановлено, а также аннулированных лицензий;

– определение географических объектов, в границах которых осуществляется производство винодельческой продукции с защищенным географическим указанием, с защищенным наименованием места происхождения по предложению саморегулируемой организации виноградарей и виноделов;

– ведение реестра виноградных насаждений;

– прием деклараций об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, об объеме собранного винограда для производства винодельческой продукции;

– осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции;

– внесение предложений о разработке и реализации совместных программ производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

– утверждение по согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти перечня населенных пунктов, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе точка доступа, определенная в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи».

Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

– предоставляют на согласование в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти уточненный перечень населенных пунктов, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе точка доступа, определенная в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», в течение месяца с момента получения уведомления о необходимости пересмотра указанного перечня (подпункт 3 пункта 2.1 статьи 8 Федерального закона № 171-ФЗ);

– направляют сведения, содержащиеся в декларациях об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти (абзац 2 пункта 4 статьи 14 Федерального закона № 171-ФЗ);

– устанавливают для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции (за исключением организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания), требования к минимальному размеру оплаченного уставного капитала (уставного

фонда) в размере не более чем 1 миллион рублей (абзац 3 пункта 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ);

-- устанавливают границы территорий, прилегающих к местам массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий, организуемых в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в рамках которых запрещена розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания (подпункт 8 пункта 2 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ);

– представляют в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти сведения о прилегающих территориях, на которых запрещена розничная продажа алкогольной продукции (розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания) (абзац 5 пункта 8 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ);

– вправе установить полный запрет либо ввести дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции (абзац 2 пункта 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ);

– вправе установить полный запрет либо ввести дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях (в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания) (абзац 3 пункта 4.1 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ);

– представляют в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, сведения об установлении дополнительных ограничений времени, условий, мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе о полном запрете розничной продажи алкогольной продукции (абзац 4 пункта 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ);

– предоставляют в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, сведения об установлении полного запрета либо о введении дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях (в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания) (абзац 4 пункта 4.1 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ).

Вместе с тем согласно пункту 1.1 статьи 26 Федерального закона № 171-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного

самоуправления не вправе ограничивать оборот на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования алкогольной продукции, произведенной в других субъектах Российской Федерации или муниципальных образованиях.

Также органы государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением случаев, если соответствующие полномочия переданы органам местного самоуправления), информируют органы местного самоуправления о расположенных на территории соответствующего муниципального образования точках розничной продажи алкогольной продукции и объектах общественного питания, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления одновременно с официальным опубликованием муниципального правового акта об определении границ прилегающих территорий информируют о нем расположенные на их территории организации (индивидуальных предпринимателей, крестьянские (фермерские) хозяйства), которые осуществляют розничную продажу алкогольной продукции (розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания).

Отметим, что порядок информирования, предусмотренный двумя предыдущими абзацами, также определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации (абзац 4 пункта 8 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ).

Также необходимо отметить, что в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.06.2012 № 649 «О проведении экспертизы при осуществлении лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции (или органами местного самоуправления – в случае передачи им полномочий по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции), закреплено полномочие по проведению экспертизы при осуществлении лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в отношении организаций, имеющих лицензии на розничную продажу алкогольной продукции.

В целях обеспечения реализации вышеуказанных прав и полномочий посредством их распределения и закрепления за конкретными органами государственной власти Томской области принят Закон Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об установлении на территории Томской области

дополнительных ограничений времени и мест розничной продажи алкогольной продукции» (далее – Закон № 48-ОЗ).

Также 26 июня текущего года вступил в силу Федеральный закон от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 468-ФЗ), статьей 7 которого к полномочиям **органов государственной власти субъектов Российской Федерации** в области виноградарства и виноделия отнесено:

– принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих меры стимулирования развития виноградарства и виноделия, осуществляемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

– участие в организации деятельности дегустационных комиссий по органолептической оценке продукции виноградарства и винодельческой продукции, в том числе винодельческой продукции с защищенным географическим указанием, с защищенным наименованием места происхождения, произведенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации виноградарскими хозяйствами и (или) винодельческими хозяйствами;

-- осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области виноградарства и виноделия;

– разработка и реализация государственных программ субъектов Российской Федерации по развитию виноградарства и виноделия;

– поддержка создания саморегулируемых организаций виноградарей и виноделов;

– иные полномочия в области виноградарства и виноделия, предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание, что в настоящее время данные компетенции не распределены между органами государственной власти Томской области, предлагается внести соответствующие дополнения в Закон № 48-ОЗ и в постановление Губернатора Томской области от 21.11.2012 № 165 «Об утверждении Положения о Комитете по лицензированию Томской области».

1.3 Основные требования к розничной продаже алкогольной продукции, розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, а также потреблению (распитию) алкогольной продукции, установленные Федеральным законом № 171-ФЗ

Необходимо отметить, что одним из основных прав, которым наделены органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ и которое активно используется всеми регионами в рамках государственного регулирования розничной продажи алкогольной

продукции, является возможность установления дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции.

В частности, статьей 16 Федерального закона № 171-ФЗ запрещена розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания:

- несовершеннолетним;
- дистанционным способом;
- в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1,5 литров;
- без соответствующей лицензии, сопроводительных документов, деклараций о соответствии и маркировки.

При этом ряд остальных запретов и ограничений дифференцирован в отношении розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Так, в соответствии с положениями Федерального закона № 171-ФЗ розничная продажа алкогольной продукции не допускается:

1) в зданиях, строениях, сооружениях и помещениях, находящихся во владении (распоряжении, пользовании) образовательных организаций, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих обучение, образовательную деятельность, медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также деятельность в области культуры;

2) на спортивных сооружениях, которые являются объектами недвижимости, и права на которые зарегистрированы в установленном порядке;

3) на вокзалах, в аэропортах;

4) на боевых позициях войск, полигонах, узлах связи, в расположении воинских частей, в зданиях и сооружениях, предназначенных для управления войсками и т.п.;

5) в местах нахождения источников повышенной опасности, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

6) на оптовых и розничных рынках;

7) в нестационарных торговых объектах;

8) на всех видах общественного транспорта, на остановочных пунктах (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;

9) в местах массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий, организуемых в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

10) на территориях, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, указанным в пунктах 1 – 5;

11) с 23 часов до 8 часов по местному времени;

12) без предоставления покупателю документа с наличием на нем штрихового кода, содержащего сведения о факте фиксации информации о розничной продаже алкогольной продукции в единой государственной автоматизированной информационной системе (за исключением розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, спиртосодержащей продукции, а также случаев розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой в населенных пунктах, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе точка доступа, определенная в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»).

При этом запреты, указанные в пунктах 3, 7 и 11, не распространяются на магазины беспошлинной торговли, а сельскохозяйственные товаропроизводители вправе осуществлять розничную продажу произведенных ими вина и (или) игристого вина (шампанского) на сельскохозяйственных рынках и сельскохозяйственных кооперативных рынках.

Что касается розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, то согласно нормам Федерального закона № 171-ФЗ она может осуществляться только:

- в объектах общественного питания, имеющих зал обслуживания посетителей – рестораны, бары, кафе, буфеты;
- в вагонах-ресторанах (вагонах-кафе, вагонах-буфетах, вагонах-барах);
- на морских судах и судах смешанного река-море плавания, внутреннего плавания (далее – водные суда).
- на воздушных судах.

При этом обязательными условиями розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания являются:

- вскрытие лицом, непосредственно осуществляющим отпуск алкогольной продукции (продавцом), потребительской тары (упаковки);
- потребление (распитие) алкогольной продукции, приобретенной в объекте общественного питания, только в данном объекте.

В целом, ограничения мест розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, установленные Федеральным законом № 171-ФЗ, схожи с ограничениями, установленными в отношении розничной продажи алкогольной продукции. В частности, розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания запрещена:

- 1) в зданиях, строениях, сооружениях и помещениях, находящихся во владении (распоряжении, пользовании) образовательных организаций, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих обучение, образовательную деятельность, медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также деятельность в области культуры;

2) на спортивных сооружениях, которые являются объектами недвижимости, и права на которые зарегистрированы в установленном порядке;

3) на боевых позициях войск, полигонах, узлах связи, в расположении воинских частей, в зданиях и сооружениях, предназначенных для управления войсками и т.п.;

4) в местах нахождения источников повышенной опасности, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) на оптовых и розничных рынках;

6) в нестационарных торговых объектах;

7) на всех видах общественного транспорта, на остановочных пунктах (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;

8) в местах массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий, организуемых в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

9) на территориях, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, указанным в пунктах 1 – 4.

При этом запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в вышеуказанных местах не распространяется:

– на концертные и театральные залы, парки;

– на территории, прилегающие к спортивным сооружениям, за исключением времени проведения детско-юношеских спортивных мероприятий;

– на железнодорожный, водный и воздушный транспорт общего пользования междугородного и международного сообщения, а также на железнодорожный, водный и воздушный транспорт, не относящийся к транспорту общего пользования;

– на алкогольную продукцию с содержанием этилового спирта не более 16,5 процента готовой продукции, реализуемую при оказании услуг общественного питания на оптовых и розничных рынках, а также в нестационарных торговых объектах.

Отдельно стоит отметить требования, предъявляемые Федеральным законом № 171-ФЗ к площади объекта общественного питания, в случае реализации в нем алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, и к площади торговых объектов, в случае осуществления в них розничной продажи алкогольной продукции.

Так, минимальный размер площади зала обслуживания посетителей в объекте общественного питания, расположенном в многоквартирном доме и (или) на прилегающей к нему территории, в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции, должен составлять не менее 20 квадратных метров. При этом под «площадью зала обслуживания посетителей» понимается площадь специально оборудованных помещений объекта общественного питания, предназначенных для потребления готовой кулинарной продукции, кондитерских изделий и (или) покупных товаров, определяемая на основании инвентаризационных и правоустанавливающих документов.

Что касается требований, предъявляемых к площади торговых объектов и складских помещений, то организации, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции (за исключением пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи) должны иметь для таких целей в собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении или в аренде, срок которой определен договором и составляет один год и более, соответствующие помещения общей площадью:

в городских населенных пунктах – не менее 50 квадратных метров;

в сельских населенных пунктах – не менее 25 квадратных метров;

по каждому месту нахождения обособленного подразделения, в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции.

При этом выполнение данных требований является одним из основных условий для получения лицензии на розничную продажу алкогольной продукции (розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания).

Проанализировав вышеуказанные требования, можно сделать вывод, что получить лицензию на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания проще, чем лицензию на розничную продажу «крепкой» алкогольной продукции. Особенно это актуально для городских населенных пунктов при условии размещения объекта общественного питания не в многоквартирном жилом доме и не на прилегающей к нему территории. Отметим, что деятельность объектов общественного питания тяжелее проконтролировать (особенно в части продажи алкогольной продукции на вынос), а также на них не распространяется требование по ограничению времени продажи алкогольной продукции, применяемое к розничным магазинам. Учитывая вышеизложенное, предлагается совместно с Администрацией Томской области рассмотреть вопрос о целесообразности подготовки законодательной инициативы, направленной на «выравнивание» требований к площади объекта общественного питания и к площади торгового объекта, предъявляемых Федеральным законом № 171-ФЗ к получателям лицензии на розничную продажу «крепкой» алкогольной продукции и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Отметим, что ряд субъектов Российской Федерации уже воспользовались правом, предусмотренным пунктом 4.1 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ, увеличив минимальный размер площади зала обслуживания посетителей в объекте общественного питания, в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, и расположенном в многоквартирном доме и (или) на прилегающей у нему территории, до 50 и 25 квадратных метров соответственно. Более подробно данный вопрос рассмотрен в третьем разделе данного мониторинга. Однако в целом данную меру нельзя рассматривать как решение проблемы.

Что касается потребления алкогольной продукции, то согласно пункту 7 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ не допускается распитие алкогольной продукции в тех же местах, где запрещена ее розничная продажа (за исключением прилегающих

территорий), а также в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (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 случаев потребления (распития) алкогольной продукции в местах оказания услуг общественного питания.

Также рядом экспертов отмечается, что статья 16 Федерального закона № 171-ФЗ, содержащая ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, основные из которых приведены в данном разделе мониторинга, является сильно перегруженной, содержит большое количество перекрестных ссылок, исключений и в целом достаточно трудна для восприятия и правоприменения. При этом, согласно данным информационно-справочной системы Консультант Плюс, законопроекты по совершенствованию положений рассматриваемой статьи в части упрощения ее восприятия в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не вносились.

Раздел II

Анализ законодательства Томской области в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции

2.1 Общая информация

Первым законом Томской области в сфере оборота алкогольной продукции, принятым в целях упорядочения поставок и розничной продажи спиртных напитков, а также осуществления эффективного контроля за их качеством и объемами производства, является Закон Томской области от 19.11.1999 № 32-ОЗ «О мерах по упорядочению поставок, контролю за качеством, объемами производства и оборота спиртных напитков». Данным законом была сформирована областная система контроля качества алкогольной продукции, которая представляла собой комплекс мероприятий, осуществляемых на территории региона, по проверке легальности производства и оборота алкогольной продукции.

Также в 1999 году принят Закон Томской области от 28.12.1999 № 39-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции», в соответствии с которым органы местного самоуправления Томской области наделялись государственными полномочиями по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции сроком на три года.

В апреле 2000 года был принят Закон Томской области от 06.04.2000 № 13-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения, связанные со сбытом крепких спиртных напитков домашней выработки на территории Томской области», установивший ответственность за правонарушения, связанные со сбытом крепких спиртных напитков домашней выработки, которые совершены на территории региона и не предусмотрены федеральным законодательством.

В 2006 году в целях регулирования отношений, касающихся порядка и размера сборов за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции на территории региона, продления срока действия таких лицензий и их переоформления, принят Закон Томской области от 25.08.2006 № 177-ОЗ «О сборах за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции на территории Томской области».

Примерно через два года принят Закон Томской области от 02.07.2008 № 124-ОЗ «О порядке определения в Томской области прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции, и ограничении времени ее продажи». При этом кроме порядка определения прилегающих территорий к местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой

продукции, данным законом также ограничивалось время ее продажи в торговых объектах.

К настоящему времени все вышеуказанные областные законы уже утратили силу, поскольку в мае 2012 года во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий Законодательной Думой Томской области принят **Закон Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об установлении на территории Томской области дополнительных ограничений времени и мест розничной продажи алкогольной продукции»** (постановление Законодательной Думы Томской области от 26.04.2012 № 213).

При этом при внесении в июле 2014 года изменений и дополнений в данный закон было скорректировано и его наименование **«Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области»**, которое является актуальным и в настоящее время.

Цель Закона № 48-ОЗ: обеспечение практической реализации положений Федерального закона № 171-ФЗ в части закрепления отдельных вопросов регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции за конкретными органами государственной власти Томской области, а также установление дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания на территории региона.

В принятой редакции данный Закон № 48-ОЗ был опубликован:

- 1) 11 мая 2012 года в приложении к газете «Красное знамя»;
- 2) 15 мая 2012 года в «Собрании законодательства Томской области» № 5/1 (82);
- 3) 28 мая 2012 года в «Официальных ведомостях Законодательной Думы Томской области» № 8 (184).

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Закона № 48-ОЗ данный нормативный правовой акт вступил в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования, то есть с 22 мая 2012 года.

Изменения в Закон № 48-ОЗ с момента его принятия вносились восемь раз:

- в июле 2014 года (Закон Томской области от 07.07.2014 № 100-ОЗ)
- в сентябре 2015 года (Закон Томской области от 18.09.2015 № 123-ОЗ);
- в июле 2016 года (Закон Томской области от 19.07.2015 № 84-ОЗ);
- в сентябре 2017 года (Закон Томской области от 01.09.2017 № 90-ОЗ);
- в ноябре 2017 года (Законы Томской области от 10.11.2017 № 120-ОЗ и № 121-ОЗ);
- в июне 2020 года (Законы Томской области от 08.06.2020 № 72-ОЗ и № 73-ОЗ).

Правовой основой для разработки и принятия Закона № 48-ОЗ является Конституция Российской Федерации (пункт «б» части 1 статьи 72 и часть 2 статьи

76), Федеральный закон 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», а также иные нормативные правовые акты федерального уровня, в том числе Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти.

Проведенная юридическим отделом аппарата Законодательной Думы Томской области антикоррупционная экспертиза Закона № 48-ОЗ коррупциогенных факторов не выявила. Ошибок юридико-технического характера, коллизии норм, а также противоречий и несогласованности Закона № 48-ОЗ с иными нормативными правовыми актами Томской области в системе действующего правового регулирования данной сферы также не обнаружено.

2.2 Основные положения Закона № 48-ОЗ

Закон № 48-ОЗ состоит из шести статей, три из которых регламентируют полномочия органов государственной власти Томской области в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции; в одной статье содержатся дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, действующие на территории региона; еще в одной статье содержится понятийный аппарат, а последняя статья Закона № 48-ОЗ содержит заключительные и переходные положения.

Понятийный аппарат

В статье 1 Закона № 48-ОЗ установлено, что три следующих понятия используются в следующих значениях:

– массовые мероприятия – в значении, установленном Законом Томской области от 15.01.2003 № 12-ОЗ «О массовых мероприятиях, проводимых в Томской области». Таким образом, под «массовым мероприятием» понимается развлекательное, культурно-зрелищное, спортивное, рекламное, юбилейное и иное мероприятие, подготовленное физическими и (или) юридическими лицами в целях организации отдыха и обеспечения пользования благами культуры, проводимое на открытых площадках, включая прилегающие территории к зданиям и сооружениям, постоянно предназначенные или временно подготовленные для проведения массовых мероприятий, а также специально определенные на период их проведения площади, улицы, водоемы и другие территории, численность участников которого составляет 100 и более человек;

– место массового скопления граждан – территория, расположенная за пределами зданий (строений, сооружений), определенная как место проведения публичного мероприятия, организуемого в соответствии с Федеральным законом от

19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», с заявленной численностью участников не менее 100 человек;

– место нахождения источников повышенной опасности – территория, расположенная за пределами зданий (строений, сооружений), определенная как место проведения публичного мероприятия, организуемого в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», для которого предусмотрена обязательная разработка декларации промышленной безопасности.

Отметим, что Законом Томской области от 08.06.2020 № 73-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области» в данную статью введена часть 2, определяющая, что иные понятия, используемые в Законе № 48-ОЗ, применяются в значениях, установленных федеральным законодательством. Также данным областным законом статья 2 Закона № 48-ОЗ дополнена отсылочной нормой, что понятие «площадь зала обслуживания посетителей», используемое в части 4 статьи 2 Закона № 48-ОЗ, применяется в значении, установленном Федеральным законом № 171-ФЗ.

Распределение полномочий органов государственной власти Томской области в сфере регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции

В статьях 2-1, 2-2 и 2-3 Закона № 48-ОЗ определены полномочия Законодательной Думы Томской области, Администрации Томской области и исполнительного органа государственной власти Томской области, уполномоченного в сфере лицензирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории региона.

В частности, к полномочиям Законодательной Думы Томской области отнесено:

– принятие областных законов в части регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также осуществление контроля за их соблюдением и исполнением;

– установление полного запрета либо введение дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции (реализовано в статье 2 Закона № 48-ОЗ);

– установление для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории области, требований к минимальному размеру оплаченного уставного капитала (уставного фонда). Данное полномочие реализовано в Законе Томской области от 09.04.2012 № 35-ОЗ «О минимальном размере оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории Томской области».

К полномочиям Администрации Томской области отнесено:

– внесение предложений о разработке и реализации совместных программ производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Данное полномочие реализуется Администрацией Томской области в рамках подготовки и корректировки Подпрограммы 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320);

– определение мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (постановление Администрации Томской области от 07.12.2015 № 443а «Об определении на территории Томской области мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»);

– утверждение порядка информирования, предусмотренного абзацами вторым и третьим пункта 8 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ (Постановление Администрации Томской области от 01.11.2017 № 376а «О реализации отдельных полномочий, установленных Федеральным законом 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»);

– утверждение перечня населенных пунктов, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе точка доступа, определенная в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», по согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (распоряжение Администрации Томской области от 30.07.2019 № 461-ра «Об утверждении перечня населенных пунктов Томской области, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе точка доступа, определенная в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»);

– ведение реестра виноградных насаждений;

– определение географических объектов, в границах которых осуществляется производство винодельческой продукции с защищенным географическим указанием, с защищенным наименованием места происхождения по предложению саморегулируемой организации виноградарей и виноделов.

Практическая нереализованность двух последних полномочий обусловлена климатическими особенностями региона и отсутствием в Томской области

виноградных насаждений, используемых для производства винодельческой продукции.

Вместе с тем вступившим в силу с 26 июня текущего года Федеральным законом № 468-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены рядом полномочий в области виноградарства и виноделия. Подробнее данный вопрос рассмотрен в части 1.2 раздела 1 данного мониторинга. В этой связи предлагается **внести соответствующие дополнения** в Закон № 48-ОЗ и в постановление Губернатора Томской области от 21.11.2012 № 165 «Об утверждении Положения о Комитете по лицензированию Томской области».

Кроме того, ни в Законе № 48-ОЗ, ни в постановлении Губернатора Томской области от 21.11.2012 № 165 «Об утверждении Положения о Комитете по лицензированию Томской области» не закреплено полномочие о проведении экспертизы при осуществлении лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в отношении организаций, имеющих лицензии на розничную продажу алкогольной продукции (Постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.2012 № 649). В этой связи предлагается включить соответствующее полномочие в вышеуказанные нормативные правовые акты.

Согласно статье 2-3 Закона № 48-ОЗ к полномочиям исполнительного органа государственной власти Томской области, уполномоченного в сфере лицензирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области отнесено:

– выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции (за исключением лицензий на розничную продажу вина, игристого вина (шампанского), осуществляемую сельскохозяйственными товаропроизводителями), регистрация выданных лицензий, лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий;

– осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции;

– прием деклараций об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, об объеме собранного винограда для производства винодельческой продукции;

– направление в электронной форме сведений, содержащихся в декларациях об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти;

– представление в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти по запросу данного органа сведений о прилегающих территориях, указанных в подпункте 10 пункта 2 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», в форме электронных документов в трехдневный срок со дня получения запроса;

– представление в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по запросу данного органа сведений об установлении дополнительных ограничений времени, условий, мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе о полном запрете розничной продажи алкогольной продукции, в форме электронных документов в трехдневный срок со дня получения запроса.

В соответствии с постановлением Губернатора Томской области от 21.11.2012 № 165 исполнительным органом государственной власти Томской области, уполномоченным в сфере лицензирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области, является Комитет по лицензированию Томской области. В целях практической реализации вышеуказанных полномочий Комитетом по лицензированию Томской области утверждены следующие административные регламенты:

– Административный регламент предоставления государственной услуги «Лицензирование розничной продажи алкогольной продукции» на территории Томской области (Приказ Комитета по лицензированию от 25.08.2017 № 1930);

– Административный регламент осуществления лицензионного контроля розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области (Приказ Комитета по лицензированию от 13.12.2018 № 2108);

– Административный регламент осуществления государственного контроля за представлением деклараций об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, об объеме собранного винограда для производства винодельческой продукции на территории Томской области (Приказ Комитета по лицензированию от 13.12.2018 № 2106);

– Административный регламент осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к розничной продаже алкогольной продукции и розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, обязательных требований к розничной продаже спиртосодержащей продукции на территории Томской области (Приказ Комитета по лицензированию от 13.12.2018 № 2107).

Вместе с тем прокуратурой Томской области в рамках изучения административных регламентов регионального государственного контроля в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, принятых во исполнение пункта 2 статьи 2-3 Закона № 48-ОЗ, установлено отсутствие порядка проведения контрольной закупки, предварительной проверки. При этом Комитет по лицензированию Томской области проинформирован о необходимости устранения данных правовых пробелов. Необходимо отметить, что к настоящему времени

соответствующие изменения в административные регламенты внесены Приказами Комитета по лицензированию Томской области от 21.09.2020 №№ 963, 964.

В рамках практической реализации положений Федерального закона № 171-ФЗ и Закона № 48-ОЗ сотрудниками УМВД России по Томской области совместно с сотрудниками Комитета по лицензированию Томской области, Межрегионального Управления Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Сибирскому федеральному округу проводятся оперативно-розыскные и проверочные мероприятия, направленные на декриминализацию сферы производства и оборота алкогольной продукции. Проводятся внеплановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по розничной продаже спиртосодержащей продукции, а также законности и обоснованности транспортировки алкогольной продукции через территорию Томской области. Также Управлением Роспотребнадзора по Томской области проводятся плановые и внеплановые контрольно-надзорные мероприятия за розничной продажей алкогольной продукции и розничной продажей алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания (в соответствии со статьей 16 Федерального закона № 171-ФЗ), а также осуществляется контроль за соблюдением требований технических регламентов.

Комитетом по лицензированию Томской области также осуществляется государственный контроль за соблюдением особых требований и правил розничной продажи алкогольной продукции на территории региона. При этом фиксация нарушений времени продажи алкогольной продукции осуществляется как с помощью Единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (маркируемой алкогольной продукции), так и в рамках проведения контрольных закупок (продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи и продажа алкогольной продукции объектами общественного питания).

Кроме того, проводятся заседания консультативно-экспертного Совета по вопросам лицензирования розничной продажи алкогольной продукции при Комитете по лицензированию Томской области, на которых рассматриваются актуальные вопросы осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также проблемы правоприменительной практики в сфере розничной продажи алкогольной продукции (нарушение временного запрета розничной продажи алкогольной продукции лицензиатами, сбои в системе ЕГАИС, нефиксация в системе ЕГАИС розничной продажи алкогольной продукции в сельских населенных пунктах).

Вместе с тем УМВД России по Томской области отмечает следующую сложность, связанную с правоприменительной практикой: в экспертных подразделениях Томской области отсутствует методика по установлению принадлежности алкогольной и спиртосодержащей продукции к пищевой, в связи с чем имеются сложности при решении вопроса о привлечении к уголовной

ответственности по статье 171.4 УК Российской Федерации (Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции). В результате неучтенным остается значительное количество противоправных деяний в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Что касается **полномочий органов местного самоуправления** в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, то в Законе № 48-ОЗ соответствующие нормы отсутствуют. Однако согласно положениям статьи 7 Федерального закона № 171-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления отнесено осуществление контроля за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции в пределах своей компетенции. Также органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции» органы местного самоуправления наделены правом определения границ прилегающих территорий для установления запрета на розничную продажу алкогольной продукции в стационарных торговых объектах и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. Реализация вышеуказанных полномочий органами местного самоуправления в Томской области приведена в Приложении № 1.

Отметим, что в настоящее время Правительством Российской Федерации подготовлен и направлен для согласования в регионы проект постановления «Об утверждении правил определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания». Предполагается, что данное постановление заменит вышеуказанный нормативный правовой акт, поскольку по итогам проведенного на федеральном уровне анализа размеров прилегающих территорий, определенных решениями органов местного самоуправления в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1425, выявлена существенная разница значений размеров прилегающих территорий в муниципальных образованиях. Например, в ряде муниципальных образований

прилегающие территории установлены в размере 30 метров от школ, в то время как в других – от 200 до 300 метров и более.

Также в рамках проведения мониторинга Закона № 48-ОЗ органами местного самоуправления выдвинуты предложения по совершенствованию законодательства, в том числе в части расширения полномочий органов местного самоуправления по регулированию розничной продажи алкогольной продукции. В частности, Администрация Колпашевского района предлагает наделить органы местного самоуправления правом вводить запрет розничной продажи алкогольной продукции в связи с проведением массовых мероприятий вне мест их проведения (например, на всей территории населенного пункта или конкретного микрорайона, где проводится массовое мероприятие). Аналогичное предложение также внесено предпринимателями в Администрацию Верхнекетского района. В то же время Администрация Кривошеинского сельского поселения предлагает рассмотреть возможность принятия нормативно-правовых актов, регулирующих особенности продажи алкогольной продукции в малонаселенных пунктах в связи с тем, что на их территории зачастую организации разного направления деятельности (торгового, социального, культурного и др.) занимают помещения в одном задании. В результате возможности предпринимателей по реализации алкогольной продукции существенно ограничиваются. В этой связи, а также учитывая проводимую Правительством Российской Федерации процедуру доработки и согласования вышеуказанного проекта постановления, подготовка инициативы по данным предложениям органов местного самоуправления в настоящее время видится нецелесообразной.

Администрацией Зырянского района выдвинуто предложение об увеличении до 21 года возраста, с которого разрешена продажа алкогольной продукции, в целях профилактики употребления алкогольной продукции. Необходимо отметить, что в мае текущего года с аналогичными предложениями выступали члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а в сентябре текущего года о необходимости повышения до 21 года возраста продажи некрепкого алкоголя заявил заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации Салагай О.О. Вместе с тем, согласно информации, представленной в информационно-справочной системе Консультант Плюс, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации уже внесено около десяти аналогичных законопроектов, однако в настоящее время все они либо отклонены, либо отозваны инициатором. При этом проект закона, предполагающий запрет продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 16,5 процента объема готовой продукции лицам, не достигшим возраста 21 года, подготовленный Минздравом России в 2019 году, получил ряд замечаний на этапе проведения оценки регулирующего воздействия и до настоящего времени не внесен. В этой связи внесение соответствующих изменений, предполагающих проведение широкого общественного обсуждения и корректировку значительного количества нормативных правовых актов федерального уровня, в настоящее время видится нецелесообразным.

Дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания

В соответствии с пунктом 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом устанавливать полный запрет либо вводить дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции. Также согласно пункту 4.1 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ субъекты Российской Федерации вправе устанавливать полный запрет либо вводить дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях (в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания).

Соответствующие дополнительные ограничения и запреты розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания указаны в статье 2 Закона № 48-ОЗ. При этом частями 1 – 3 установлены ограничения только в отношении розничной продажи алкогольной продукции, а частью 4 – исключительно в отношении розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

В частности, частью 1 статьи 2 Закона № 48-ОЗ увеличен временной интервал, в течение которого запрещается розничная продажа алкогольной продукции. Согласно нормам Федерального закона розничная продажа алкогольной продукции запрещена в период с 23 часов до 8 часов по местному времени. Законом № 48-ОЗ данный период увеличен с 22 часов до 10 часов по местному времени.

Необходимо отметить, что согласно информации предоставленной Комитетом по лицензированию Томской области, в 2019 году составлено 29 протоколов об административном правонарушении по фактам розничной продажи алкогольной продукции в магазинах в период с 22 часов до 10 часов по местному времени. При этом текущем году (по состоянию на 01.10.2020 г.) составлено уже 30 протоколов об административном правонарушении за аналогичные нарушения.

Частью 2 статьи 2 Закона № 48-ОЗ запрещена 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 при оказании услуг общественного питания в местах оказания таких услуг, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспроцентной торговли.

Частью 3 статьи 2 Закона № 48-ОЗ введен запрет на розничную продажу 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. Необходимо отметить, что

в рамках мониторинга Администрацией Города Томска предложено установить исчерпывающий перечень признаков, которым должны отвечать соответствующие территории, в связи со сложностью толкования указанных формулировок при реализации закона. Отметим, что вышеуказанная формулировка полностью соответствует расшифровке понятия «зоны рекреационного назначения», используемого в пункте 7 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ, которым определен перечень мест и территорий, где не допускается потребление (распитие) алкогольной продукции. В этой связи внесение изменений в данной части видится нецелесообразным.

Необходимо отметить, что в соответствии с абзацем третьим пункта 4.1 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ установление полного запрета либо введение дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях (в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания), возможно только законом субъекта Российской Федерации. Таким образом, дополнение статьи 2 Закона № 48-ОЗ частью 4 является прямой реализацией вышеуказанных положений Федерального закона № 171-ФЗ.

Частью 4 статьи 2 Закона № 48-ОЗ, вступившей в силу с 10 сентября текущего года, установлены ограничения в отношении розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. В частности, в городах Томск, Асино, Колпашево, Стрежевой, Северск запрещена розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, имеющих зал обслуживания посетителей общей площадью менее 30 квадратных метров.

Вместе с тем в целях совершенствования Закона № 48-ОЗ Управление Роспотребнадзора по Томской области предлагает запретить после 22:00 розничную продажу алкогольной продукции, пива, пивных напитков при оказании услуг общественного питания в качестве меры по профилактике нарушений обязательных требований при продаже алкогольной продукции.

2.3 Иные нормативные правовые акты Томской области, регламентирующие правоотношения в данной сфере

Наряду с Законом № 48-ОЗ правоотношения в сфере розничной продажи и потребления алкогольной продукции урегулированы следующими нормативными правовыми актами регионального значения:

1) распоряжение Администрации Томской области от 30.07.2019 № 461-ра «Об утверждении перечня населенных пунктов Томской области, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том

числе точка доступа, определенная в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи»;

2) постановление Администрации Томской области от 19.10.2018 № 402а «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области»;

3) постановление Администрации Томской области от 01.11.2017 № 376а «О реализации отдельных полномочий, установленных Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»;

4) постановление Администрации Томской области от 07.12.2015 № 443а «Об определении на территории Томской области мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;

5) распоряжение Администрации Томской области от 20.08.2010 № 719-ра «О пункте медицинской помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения»;

6) распоряжение Администрации Томской области от 30.07.2010 № 661-ра «О реализации политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Томской области на период до 2020 года».

Из вышеуказанных первые четыре нормативных правовых акта Администрации Томской области приняты в рамках практической реализации полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 171-ФЗ и Законом № 48-ОЗ.

Распоряжение Администрации Томской области от 20.08.2010 № 719-ра выступило правовой основой для организации структурного подразделения областного государственного учреждения здравоохранения «Томский областной наркологический диспансер» – пункта медицинской помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения. В распоряжении определены задачи и принципы организации работы данного пункта медицинской помощи. При этом в качестве основной задачи установлено проведение медицинского освидетельствования лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, в порядке, установленном действующим законодательством, с установлением степени алкогольного опьянения и клинической диагностики показаний для оказания скорой либо специализированной медицинской помощи.

Распоряжением Администрации Томской области от 30.07.2010 № 661-ра одобрена Концепция реализации политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Томской области на период до 2020 года, а также план мероприятий по реализации ее первого этапа (2010 – 2012 годы). Концепция определяет направления развития, цели, задачи,

ожидаемые сроки и этапы реализации политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Томской области на период до 2020 года. При этом основной целью является улучшение демографической ситуации на территории Томской области путем снижения смертности населения вследствие злоупотребления алкогольной продукцией.

Необходимо отметить, что в полной мере оценить качество реализации Концепции в настоящее время не представляется возможным, поскольку числовые показатели эффективности ее реализации приведены только для мероприятий первого этапа. Так, к 2012 году Концепцией предполагалось снизить:

- количество потребляемой алкогольной продукции до 8,1 л в чистом алкоголе на душу населения в год;

- распространенность алкоголизма до 157 человек на 10 000 жителей Томской области;

- заболеваемость алкоголизмом до 9,6 человека на 10 000 жителей Томской области;

- распространенность алкогольных психозов до 6,0 человека на 10 000 жителей Томской области;

- долю крепких напитков в структуре потребления алкогольной продукции ниже 15 %.

К концу 2019 года – в 1 полугодии 2020 года значения вышеуказанных показателей, согласно данным Комитета по лицензированию Томской области и ОГБУЗ «Томский областной наркологический диспансер», следующие:

- количество потребляемой алкогольной продукции до 5,56 л в чистом алкоголе на душу населения в год;

- распространенность алкоголизма 48,1 человек на 10 000 жителей Томской области;

- первичная заболеваемость алкоголизмом 1,93 человека на 10 000 жителей Томской области;

- распространенность алкогольных психозов 2,93 человека на 10 000 жителей Томской области;

- доля крепких напитков (содержанием этилового спирта свыше 25 %) в структуре потребления алкогольной продукции около 9 %.

Таким образом, можно сделать вывод о достаточно позитивной динамике по сокращению потребления алкогольной продукции населением региона и, как следствие, улучшению показателей, связанных с заболеванием алкоголизмом и алкогольными психозами. Однако, несмотря на окончание реализации данной Концепции, информация о ее продлении либо принятии иного регионального нормативного правового акта, имеющего аналогичную направленность, в Законодательную Думу Томской области не поступала. В этой связи Администрации Томской области предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности актуализации

и пролонгации данной Концепции либо о подготовке и принятии иного соответствующего документа.

Раздел III

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в части установления дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания

В рамках проведения мониторинга Закона № 48-ОЗ также проведен анализ законодательства субъектов Российской Федерации в целях выявления положений, которые могут быть использованы для совершенствования областного законодательства.

1. В соответствии с пунктом 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом устанавливать полный запрет либо вводить дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции. В этой связи с учетом информации, представленной в информационно-справочной системе Консультант Плюс, рассмотрены региональные законы в части установления запрета розничной продажи алкогольной продукции в праздничные дни. В рамках анализа установлено, что в законодательстве сорока субъектов Российской Федерации установлены соответствующие ограничения. Наибольшее распространение получили семь следующих праздничных дней:

Таблица 1

№	Наименование праздничного дня	Дата проведения праздника	Количество субъектов РФ, установивших соответствующие ограничения.
1.	День знаний	1 сентября	39
2.	Международный день защиты детей	1 июня	32
3.	День молодежи	27 июня	27
4.	Последний звонок (и (или) день проведения «выпускного вечера»)		23
5.	Всероссийский день трезвости	11 сентября	7
6.	День российского студенчества («Татьянин день»)	25 января	5
7.	День семьи, любви и верности	8 июля	4

Также ограничения розничной продажи алкогольной продукции введены в ряде регионов в следующие дни: 7 апреля «Всемирный день здоровья» (Магаданская

область, Чукотский автономный округ), 1 мая «Праздник Весны и Труда» (Ямало-Ненецкий автономный округ), 9 мая «День Победы» (Ямало-Ненецкий автономный округ), 12 июня «День России» (Кемеровская область), 9 августа «Международный день коренных народов мира» (Чукотский автономный округ), 17 ноября «Международный день студентов» (Республика Марий Эл, Рязанская область, г. Севастополь).

Принимая во внимание, что на федеральном уровне приняты и реализуются ряд нормативных правовых актов:

– Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»,

– Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года»,

– Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»,

– Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2009 № 2128-р «О Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года»,

направленных на снижение количества потребляемого алкоголя, переориентирование населения на ведение трезвого и здорового образа жизни, профилактику алкоголизма среди населения, в том числе за счет регулирования продажи и потребления алкогольной продукции, в том числе с учетом принципа обеспечения приоритетности защиты жизни и здоровья граждан по отношению к экономическим интересам участников алкогольного рынка, предлагается рассмотреть вопрос о дополнении Закона № 48-ОЗ аналогичными нормами. Соответствующий законопроект прилагается (**Приложение № 2**).

2. Также в соответствии с пунктом 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции⁴, размер оплаченного уставного капитала (уставного фонда), но не более чем 1 млн рублей. В Томской области минимальный размер уставного капитала (уставного фонда) установлен ещё в 2012 году в размере 20 тысяч рублей и до настоящего времени не изменялся (Закон Томской области от 09.04.2012 № 35-ОЗ «О минимальном размере оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории Томской области»). С учетом информации, представленной

⁴ За исключением организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

в информационно-справочной системе Консультант Плюс, проведен анализ регионального законодательства в данной части. Так:

- в 71-м субъекте Российской Федерации установлены фиксированные значения минимального размера уставного капитала;

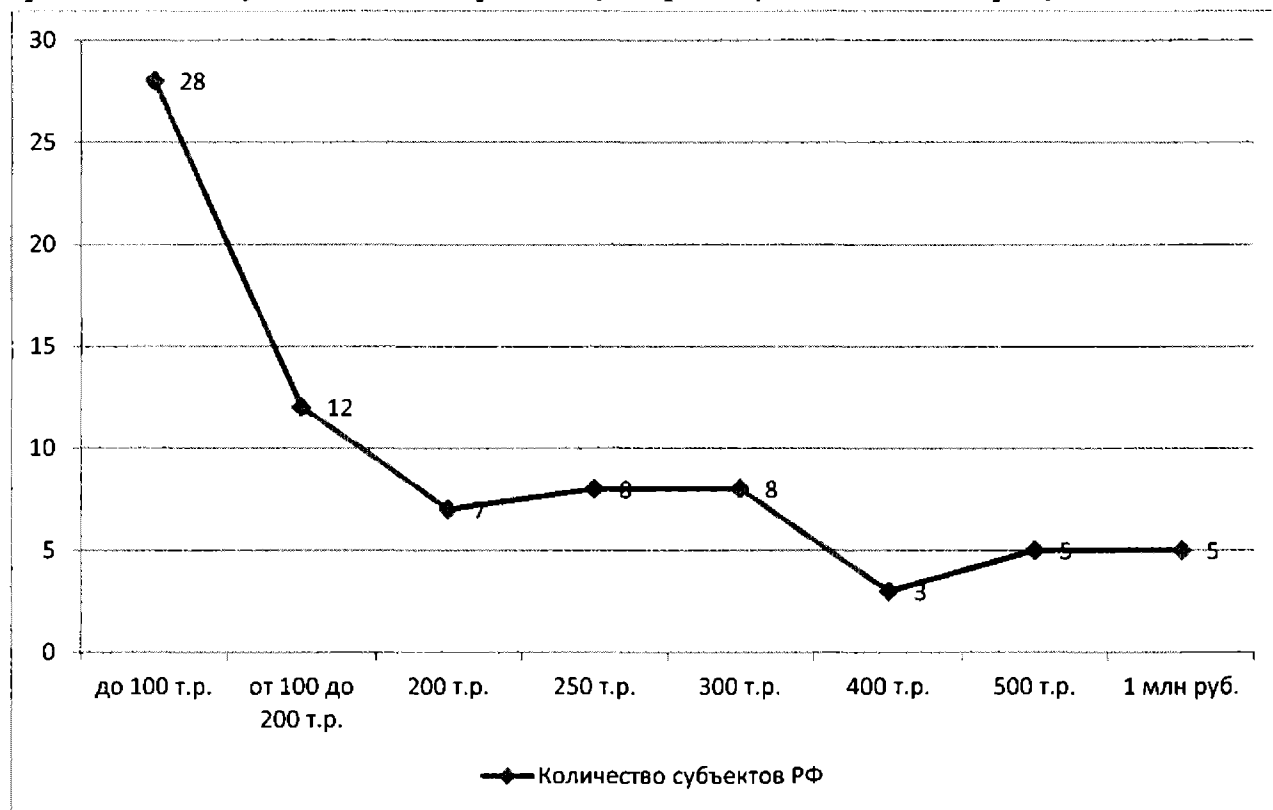
- в двух субъектах Российской Федерации значения не установлены (соответственно применяются значения, установленные в Налоговом кодексе для регистрации соответствующего вида юридического лица);

- в одном субъекте Российской Федерации размер уставного капитала дифференцирован в зависимости от организационно-правовой формы юридического лица (ОАО, ЗАО, ООО);

- в двух субъектах Российской Федерации размер уставного капитала дифференцирован в зависимости от соответствия юридического лица критериям отнесения к субъектам малого и среднего предпринимательства;

- в девяти субъектах Российской Федерации размер уставного капитала дифференцируется в зависимости от места розничной продажи алкогольной продукции (в городских или сельских населенных пунктах).

График: Дифференциация субъектов Российской Федерации по значению минимального размера оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции



Из представленного графика видно, что из 76-ти рассмотренных субъектов Российской Федерации, в 36-ти субъектах Российской Федерации минимальный размер уставного капитала установлен в размере от 200 тыс. рублей, при этом пять субъектов Российской Федерации установили максимально возможный размер, определенный федеральным законодательством, — 1 млн рублей.

Сравнение положений нормативно-правовых актов девяти других субъектов Российской Федерации, установивших различные размеры уставного капитала для городских и сельских населенных пунктов (поселений), демонстрирует очень большое социально-экономическое различие регионов:

– наименьший размер уставного капитала, определенный для организаций, осуществляющих торговлю в сельских поселениях, – 30 тыс. рублей (Челябинская область);

– наибольший размер уставного капитала, определенный для организаций, осуществляющих торговлю в сельских поселениях, – 500 тыс. рублей (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);

– наименьший размер уставного капитала, определенный для организаций, осуществляющих торговлю в городских поселениях, – 100 тыс. рублей (Владимирская область);

– наибольший размер уставного капитала, определенный для организаций, осуществляющих торговлю в городских поселениях, – 1 млн рублей (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра).

Отметим также, что только в четырех (включая Томскую область) из десяти субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ, минимальный размер уставного капитала составляет менее 100 тысяч рублей.

По итогам анализа вышеуказанной информации, в первом квартале текущего года подготовлен и направлен для проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проект Закона Томской области «О внесении изменения в статью 1 Закона Томской области «О минимальном размере оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории Томской области». Законопроектом предлагалось увеличить размер уставного капитала (уставного фонда) с 20 до 200 тысяч рублей для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории Томской области (за исключением организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания). Предполагалось, что данные изменения повысят ответственность предпринимателей, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, что в свою очередь будет способствовать сокращению оборота некачественного (фальсифицированного) алкоголя в регионе.

Несмотря на то, что в заключении об оценке регулирующего воздействия данного законопроекта отмечена целесообразность введения предлагаемого разработчиками правового регулирования, обоснованная его большой социальной направленностью, принятие законопроекта в представленной редакции было признано нецелесообразным, особенно в нынешних социально-экономических условиях. В целях получения прибыли предприниматели нарушают уже установленные ограничения несмотря даже на достаточно существенные меры наказания, поэтому введение дополнительных ограничений может стать

дополнительным серьезным ударом по легальному бизнесу, что заставит его уйти в тень. При этом в качестве одной из форм минимизации данного риска предложено предусмотреть отсрочку введения предлагаемого правового регулирования сроком от 6-ти месяцев до 2-х лет.

3. Одним из последних изменений Федерального закона № 171-ФЗ, получившим широкую огласку, стало установление в размере 20 квадратных метров минимального размера площади зала обслуживания посетителей для организаций общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

При этом Федеральным законом от 24.04.2020 № 145-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» субъекты Российской Федерации наделены правом увеличивать вышеуказанный минимальный размер площади зала обслуживания посетителей для организаций общественного питания, а также вводить полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях.

Законом Томской области от 08.06.2020 № 73-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области», вступившим в силу в сентябре текущего года, установлено, что в городах Томск, Асино, Колпашево, Стрежевой, Северск запрещается розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, имеющих зал обслуживания посетителей общей площадью менее 30 квадратных метров.

Согласно материалам, размещенным в информационно-справочной системе Консультант Плюс, аналогичные законы приняты еще в 35 субъектах Российской Федерации. Проведенный анализ показал, что:

– в трех субъектах Российской Федерации введен полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях;

– в семи субъектах Российской Федерации (включая Томскую область) значения минимального размера площади зала обслуживания посетителей для организаций общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания,

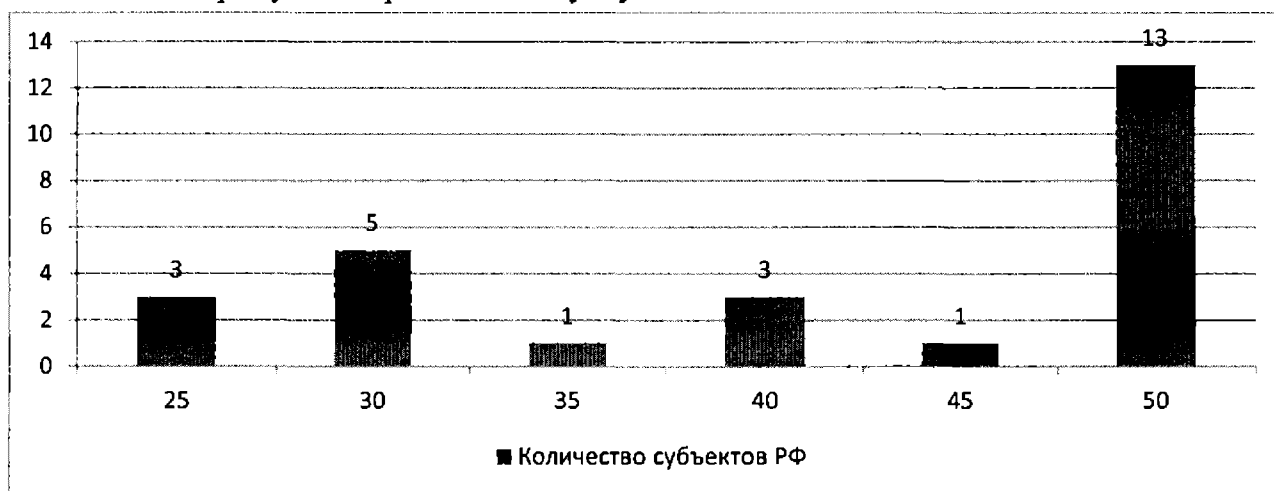
дифференцированы по типам населенных пунктов либо по муниципальным образованиям;

– в 25-ти субъектах Российской Федерации установлены фиксированные значения минимального размера площади зала обслуживания посетителей для организаций общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания;

– в Республике Татарстан установлены следующие ограничения в отношении объектов общественного питания, расположенных в многоквартирных домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции:

- в соответствии с национальным стандартом Российской Федерации отнесены к типам «ресторан», «кафе»;
- вход для покупателей (потребителей) в объекты общественного питания должен быть организован не со стороны двора многоквартирного дома;
- общая площадь объектов общественного питания, расположенных в городских поселениях, составляет не менее 50 квадратных метров (за исключением розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи).

График: Дифференциация субъектов Российской Федерации по минимальному размеру площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания



Из представленного графика видно, что из 25-ти рассмотренных субъектов Российской Федерации, в 13-ти субъектах Российской Федерации минимальный размер площади зала обслуживания посетителей установлен в размере 50 квадратных метров, чего достаточно для открытия магазина, осуществляющего розничную торговлю крепкой алкогольной продукцией.

Что касается семи регионов, применивших дифференцированный подход к установлению минимального размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, то введенные ими ограничения также в большинстве равны 50 квадратным метрам (4 субъекта Российской Федерации), в Томской области – 30 квадратных метров, а в Республике Карелия и Вологодской области соответствующие ограничения равны 75 и 80 квадратных метров для городских округов.

Необходимо отметить, что установление вышеуказанных ограничений минимального размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, нацелено на борьбу с псевдопитейными заведениями. Зачастую недобросовестные предприниматели в целях осуществления круглосуточной розничной торговли алкогольной продукцией регистрируют свою торговую точку в качестве одного из типов предприятий общественного питания. При этом такие организации в большинстве случаев не соответствуют установленным национальным стандартом Российской Федерации требованиям, фактически не предоставляют услуг общественного питания, поскольку не производят и не реализуют продукцию общественного питания, а ориентированы исключительно на ночную розничную продажу алкогольной продукции на вынос (без предоставления возможности ее потребления на месте приобретения). Как правило, так поступают владельцы небольших магазинов, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях. В результате значительно возрастает количество жалоб и обращений граждан по вопросам несоблюдения посетителями таких объектов тишины и покоя, а также увеличивается количество нарушений общественного порядка в местах размещения таких торговых объектов. Кроме того, такие торговые точки способствуют росту количества правонарушений, совершенных гражданами в состоянии алкогольного опьянения, что в свою очередь дискредитирует деятельность реальных предприятий общественного питания и препятствует адекватному регулированию такой деятельности со стороны государства. В целях недопущения перерегистрации таких организаций в розничные магазины, которые могут незаконно осуществлять розничную продажу алкогольной продукции в ночное время, а также соблюдения приоритетности защиты прав жильцов в соответствии с пунктом 9 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ ряд субъектов Российской Федерации ввели запрет на розничную продажу алкогольной продукции в многоквартирных домах и общежитиях.

4. В этой связи с использованием материалов, представленных в информационно-справочной системе Консультант Плюс, проанализированы

нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в части установления запрета на розничную продажу алкогольной продукции в торговых объектах, расположенных в многоквартирных домах (в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам) и общежитиях.

Проведенный анализ позволил выявить, что в 12-ти субъектах Российской Федерации законодательно ограничена розничная продажа алкогольной продукции в общежитиях, и еще в 20-ти субъектах Российской Федерации – розничная продажа алкогольной продукции в многоквартирных домах (в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирным домам). В ряде случаев нормативные правовые акты содержат дополнительные условия, все же позволяющие осуществлять розничную торговлю. В частности:

– Законом Кировской области от 08.12.2015 № 600-ЗО «Об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции на территории Кировской области» установлено, что в городских округах **площадь торговых объектов**, осуществляющих розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, должна составлять не менее 50 квадратных метров;

– Законом Кемеровской области от 20.12.2011 № 156-ОЗ «О некоторых вопросах в сфере государственного регулирования розничной продажи алкогольной продукции и о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Кемеровской области» установлены **дифференцированные ограничения площади торгового объекта** и его складских помещений, расположенного в многоквартирном доме, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к многоквартирному дому (не менее 50 квадратных метров для торгового объекта, расположенного в городских населенных пунктах и не менее 25 квадратных метров – в сельских населенных пунктах);

– Законами Краснодарского края от 04.06.2012 № 2497-КЗ «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков» и Тульской области от 24.07.2006 № 727-ЗТО «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Тульской области» установлен **запрет только в отношении розничной продажи пива и пивных напитков**, сидра, пуаре, медовухи в розлив в организациях торговли, расположенных в многоквартирных домах, а также во встроенных, в пристроенных, во встроенно-пристроенных помещениях в многоквартирных домах;

– Законом Курской области от 09.09.2015 № 73-ЗКО «Об установлении дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции на территории Курской области» запрещена розничная продажа алкогольной продукции **на розлив** в торговых объектах, расположенных в многоквартирных жилых домах, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к жилым домам,

в отдельно стоящих зданиях, сооружениях, расположенных во дворах многоквартирных жилых домов.

Необходимо отметить, что в октябре 2019 года был подготовлен и направлен для проведения процедуры оценки регулирующего воздействия 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», которым предлагалось ввести дифференцированное для городских и сельских населенных пунктов ограничение минимальной общей площади торгового объекта, расположенного в многоквартирном доме (в пристроенном, встроенном, встроенно-пристроенном помещении к многоквартирному дому), в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции, включая пиво, пивные напитки, сидр, пуаре и медовуху. В частности, в случае принятия законопроекта минимальная общая площадь такого торгового объекта в городских населенных пунктах должна составлять 50 квадратных метров, а в сельских населенных пунктах – 25 квадратных метров.

В заключении об оценке регулирующего воздействия законопроекта отмечено, что в регионе действительно произошло изменение структуры потребления алкоголя в сторону слабоалкогольных напитков (пивных напитков, пива), а существенное увеличение значения показателя, характеризующего появление в общественных местах в состоянии опьянения, именно за два последних года возможно связано с активным распространением торговых точек, в которых осуществляется розничная продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи. Кроме того, можно констатировать, что уже 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, поскольку в целях получения прибыли предприниматели нарушают установленные ограничения несмотря даже на достаточно существенные меры наказания за данное правонарушение.

Вместе с тем в заключении отмечено, что предлагаемое правовое регулирование не является оптимальным способом решения рассматриваемой проблемы, поскольку законопроект не в полной мере разрешит обозначенную проблему и 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).

В соответствии с действующим федеральным законодательством (на момент проведения оценки регулирующего воздействия законопроекта) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не были 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. В связи с чем в целях обхода устанавливаемых ограничений предполагалась массовая смена деятельности торговых организаций с розничной торговли на сферу общественного питания. При этом, как правило, такое «преобразование» действующих торговых объектов приведет к их переводу в «псевдопитейные» заведения (рюмочные, бары, пивные).

Таким образом, несмотря на большую социальную направленность законопроекта, сделан вывод о недостаточности оснований для принятия и введения предлагаемого правового регулирования.

Вместе с тем после принятия и вступления в силу Закона Томской области от 08.06.2020 № 73-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области» предлагается повторно рассмотреть концепцию данного законопроекта.

Заключение

Закон № 48-ОЗ является базовым региональным законом, принятым в соответствии с Федеральным законом 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».

Закон № 48-ОЗ определяет полномочия органов государственной власти Томской области по отдельным вопросам регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также устанавливает дополнительные ограничения времени и мест розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области. При этом несогласованности Закона № 48-ОЗ с иными нормативными правовыми актами Томской области в системе действующего правового регулирования данной сферы общественных отношений, а также коллизии норм не выявлено. Коррупциогенные факторы, а также ошибки юридико-технического характера в Законе № 48-ОЗ отсутствуют.

Об актуальности темы государственного регулирования производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции говорит как историческая давность вопроса, так и динамичность и множественность вносимых изменений. Так, например, вступив в силу восемь лет назад, Закон № 48-ОЗ уже восемь раз претерпевал изменения, что свидетельствует о его востребованности и высокой значимости для практического применения.

Необходимо также отметить противоречивость и многогранность государственного регулирования данной сферы, связанную с морально-этическими и религиозными нормами, а также с необходимостью соблюдения баланса интересов граждан и предпринимательского сообщества. В этой связи большинство вносимых изменений в данной сфере обязательно проходят процедуру оценки регулирующего воздействия.

В рамках проведения мониторинга правоприменения рассмотрены положения федерального законодательства, регламентирующего данную сферу, а также проведен анализ Закона № 48-ОЗ и законодательных норм, регулирующих соответствующие правоотношения в других субъектах Российской Федерации.

Проведенный мониторинг позволил выявить:

- положения федерального законодательства, которые не урегулированы в нормативных правовых актах Томской области (статья 7 Федерального закона № 468; Постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.2012 № 649);
- положения Федерального закона № 171-ФЗ, которые трудны для восприятия и правоприменения, вопрос о совершенствовании которых предлагается дополнительно проработать (статья 16 Федерального закона № 171-ФЗ);

– полномочия органов государственной власти Томской области, установленные Законом № 48-ОЗ, которые не реализованы по объективным причинам (4 и 5 абзац статьи 2-2 Закона № 48-ОЗ);

– положения иных региональных нормативных правовых актов, принятых в рамках регионального государственного контроля в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции требующие доработки. Отметим, что к настоящему времени соответствующие изменения в административные регламенты уже внесены Комитетом по лицензированию Томской области в сентябре текущего года;

– положения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые предлагается рассмотреть в целях совершенствования Закона № 48-ОЗ (введение запрета розничной продажи алкогольной продукции в праздничные дни).

В этой связи Администрации Томской области предлагается:

1. Рассмотреть и направить в Законодательную Думу Томской области позицию о целесообразности подготовки законодательной инициативы (обращения):

– по совершенствованию статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ в целях облегчения ее восприятия и правоприменения за счет исключения большого количества отсылочных норм и исключений;

– в части «выравнивания» требований к площади объекта общественного питания и к площади торгового объекта, предъявляемых Федеральным законом № 171-ФЗ к получателям лицензии на розничную продажу «крепкой» алкогольной продукции и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

2. Внести дополнения в Закон № 48-ОЗ, а также в постановление Губернатора Томской области от 21.11.2012 № 165 «Об утверждении Положения о Комитете по лицензированию Томской области» в части отражения в региональных нормативных правовых актах полномочий в области виноградарства и виноделия, указанных в Федеральном законе № 468-ФЗ и Постановлении Правительства Российской Федерации от 28.06.2012 № 649 «О проведении экспертизы при осуществлении лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

3. Рассмотреть возможность продления действия Концепции реализации политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Томской области на период до 2020 года либо принятия иного нормативного правового акта, имеющего аналогичную направленность.

Законодательной Думе Томской области предлагается:

1. Направить на проведение оценки регулирующего воздействия законопроект, предполагающий введение запрета розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в праздничные дни;

2. Во втором – третьем квартале 2021 года рассмотреть на заседании комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике вопросы целесообразности:

– увеличения минимального размера площади зала обслуживания посетителей для объектов общественного питания, расположенных в городах Томск, Асино, Колпашево, Стрежевой или Северск в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях и осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания

– введения дифференцированного для городских и сельских населенных пунктов ограничения минимального размера общей площади торгового объекта, расположенного в многоквартирном доме (в пристроенном, встроенном, встроенно-пристроенном помещении к многоквартирному дому), в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции, включая пиво, пивные напитки, сидр, пуаре и медовуху.

В завершение необходимо отметить, что основная цель, преследуемая государством в рамках регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, которая прослеживается в качестве показателей («сокращение потребления алкогольной продукции», «рост количества граждан, ведущих здоровый образ жизни», «сокращение смертности от отравления некачественной алкогольной продукцией») во многих документах стратегического планирования, – это сохранение здоровья нации.

	Муниципальное образование	Наименование нормативного правового акта
1.	Город Томск	<p>– Решение Думы Города Томска от 03.06.2014 № 1027 «О Порядке принятия на территории муниципального образования «Город Томск» решений об определении границ прилегающих к некоторым зданиям, строениям, сооружениям, помещениям и местам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания»;</p> <p>– Постановление Администрации Города Томска от 23.12.2015 № 1293 «Об утверждении границ прилегающих к некоторым зданиям, строениям, сооружениям, помещениям и местам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания на территории муниципального образования «Город Томск»»;</p> <p>– Постановление Администрации Города Томска от 01.04.2019 № 270 «Об утверждении Порядка проведения общественных обсуждений проектов муниципальных правовых актов администрации Города Томска об установлении границ прилегающих к некоторым зданиям, строениям, сооружениям, помещениям и местам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания»</p>
2.	ЗАТО Северск	Решение Думы ЗАТО Северск от 26.09.2013 № 44/11 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»
3.	Город Кедровый	Решение Думы города Кедрового от 20.05.2013 № 27 «Об утверждении способа расчета расстояния от организаций и объектов, на прилегающих территориях к которым не допускается розничная продажа алкогольной продукции, до границ прилегающих территорий, перечня организаций и объектов, на прилегающих территориях к которым не допускается розничная продажа алкогольной продукции, и определении минимального значения расстояния до границ указанных территорий»
4.	Город Стрежевой	Постановление Администрации городского округа Стрежевой от 05.03.2018 № 132 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»
5.	Колпашевское	Постановление Администрации Колпашевского

	городское поселение	городского поселения от 01.10.2014 № 551 «Об определении границ, прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»
6.	Асиновское городское поселение	Постановление Администрации Асиновского городского поселения от 17.10.2014 № 386/14 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции». (В настоящее время решается вопрос об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, в отношении объектов расположенных на территории муниципального образования «Асиновское городское поселение»)
7.	Асиновский район	Постановление Администрации Асиновского района от 26.06.2017 № 893 «Об утверждении порядка доведения до сведения субъектов, осуществляющих продажу алкогольной продукции, информации о месте и времени проведения массовых мероприятий с массовым скоплением граждан на территории муниципального образования «Асиновский район»
8.	Верхнекетский район	<p>– Постановление Белоярского городского поселения от 28.06.2013 № 66 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Ягоднинского сельского поселения от 21.06.2013 № 29 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Орловского сельского поселения от 27.01.2016 № 10 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Катайгинского сельского поселения от 03.02.2016 № 08 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Клюквинского сельского поселения от 05.02.2016 № 15 «Об определении границ прилегающих территорий на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Палочкинского сельского поселения от 24.08.2015 № 46 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Сайгинского сельского поселения от 28.01.2016 № 04 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p>

		<p>– Постановление Степановского сельского поселения от 25.02.2016 № 22 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Макзырского сельского поселения от 10.08.2015 № 50 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»</p>
9.	Зырянский район	Постановление Администрации Зырянского района от 25.02.2015 № 81 а/2015 « Об установлении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»
10.	Каргасокский район	Постановление Администрации Каргасокского района от 25.09.2018 № 283 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории муниципального образования «Каргасокский район»
11.	Колпашевский район	Во всех муниципальных образованиях Колпашевского района приняты нормативные правовые акты об определении границ, прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции
12.	Парабельский район	<p>– Постановление Администрации Заводского сельского поселения № 40 от 25.04.2013 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Администрации Нарымского сельского поселения № 47а от 23.08.2013 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Администрации Старицинского сельского поселения № 32а от 15.05.2013 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Администрации Новосельцевского сельского поселения № 50 от 30.08.2013 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Администрации Парабельского сельского поселения № 49 от 28.08.2013 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p>
13.	Томский район	Постановление Администрации Томского района от 21.12.2018 № 357 «Об определении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»

14.	Чаинский район	Постановление Администрации Чаинского района от 01.06.2016 № 223 «Об определении мест проведения массовых мероприятий»
15.	Шегарский район	<p>– Постановление Администрации Шегарского сельского поселения от № 90 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Администрации Баткатского сельского поселения от № 34 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции» (ред. от 25.06.2015);</p> <p>– Постановление Администрации Побединского сельского поселения от 10.04.2013 № 51 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Администрации Северного сельского поселения от 29.04.2013 № 37 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;</p> <p>– Постановление Администрации Анастасьевского сельского поселения от 06.05.2013 № 48 «Об определении границ прилегающих территорий к организациям и (или) объектам, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории Анастасьевского сельского поселения»;</p> <p>– Постановление Администрации Трубачевского сельского поселения от 07.02.2013 № 15 «Об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»</p>
16.	Бакчарское сельское поселение Бакчарского района	Постановления Администрации Бакчарского сельского поселения от 17.04.2013 № 34 «Об утверждении Порядка доведения до сведения субъектов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, информации о месте и времени проведения массовых мероприятий с массовым скоплением граждан на территории муниципального образования «Бакчарское сельское поселение»
17.	Первомайское сельское поселение Первомайского района	Порядок определения границ прилегающих территорий к некоторым организациям и объектам, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории муниципального образования Первомайское сельское поселение, утвержденный решением Совета Первомайского сельского поселения от 25.02.2016 № 4

Приложение № 2

Проект
Приложение к постановлению
Законодательной Думы Томской области
от _____ № _____

ЗАКОН ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

О внесении изменения в статью 2 Закона Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области»

Статья 1

Статью 2 Закона Томской области от 5 мая 2012 года № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области» (Собрание законодательства Томской области, 2012, № 5/1 (82), постановление от 26.04.2012 № 213; 2014, № 7/2 (108), постановление от 26.06.2014 № 2115; 2015, № 10/1 (132), постановление от 27.08.2015 № 2807; 2016, № 7/2 (151), постановление от 30.06.2016 № 3332; 2017, № 9/1 (178), постановление от 22.08.2017 № 577; № 11/2 (183), постановление от 26.10.2017 № 658, постановление от 26.10.2017 № 659; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 10 июня 2020 года, № 7000202006100010, № 7000202006100011) дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. На территории Томской области не допускается розничная продажа алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в следующие дни: 25 января (День российского студенчества), 1 июня (Международный день защиты детей), 27 июня (День молодежи), 8 июля (День семьи, любви и верности), 1 сентября (День знаний) – в случае если 1 сентября приходится на воскресенье, запрет устанавливается на 2 сентября, 11 сентября (Всероссийский день трезвости), а также в дни проведения мероприятий «Последний звонок» и «Выпускной вечер».»;

Статья 2

Настоящий Закон вступает в силу через десять дней после дня его официального опубликования.

Губернатор Томской области

С.А. Жвачкин