

**МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТНЫЙ ОФИС
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИНСТИТУТА
ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ
В ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ**

**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ХАБАРОВСКОГО КРАЯ**

**Анализ
опыта субъектов Дальневосточного
федерального округа по регулированию
отдельных вопросов**

Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Камчатский край,
Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область,
Еврейская автономная область,
2017 год

1. Общая информация

Настоящий сборник подготовлен в соответствии с Дорожной картой (планом-графиком) межрегионального проектного офиса «Совершенствование института оценки регулирующего воздействия в Дальневосточном федеральном округе» **на основании информации, представленной уполномоченными органами по оценке регулирующего воздействия Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Хабаровского края, Амурской области, Магаданской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области.**

Перечень региональных нормативных правовых актов Дальневосточного федерального округа, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежащих анализу и выявлению лучших практик, утвержден протоколом заседания межрегионального проектного офиса № 1 от 19 апреля 2017 года.

2. Информация об особенностях государственного регулирования вопросов реализации алкогольной продукции в Российской Федерации.

Федеральный уровень

Статьей 16 Федерального закона 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" установлены требования к розничной продаже алкогольной продукции, розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, а также потреблению (распитию) алкогольной продукции (приложение 2), в том числе:

- в отдельных местах запрещена реализация розничной продажи алкогольной продукции и (или) розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания запрещена, и (или) потребление алкогольной продукции (общий перечень таких мест составляет 9);

- осуществление розничной продажи алкогольной продукции и (или) розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания должны возможно только в определенных помещениях, принадлежащих организации, индивидуальному предпринимателю, крестьянскому (фермерскому) хозяйству на особом праве собственности (предусмотрено 8 случаев требований к помещениям и правам собственности);

- особые условия при розничной продаже алкогольной продукции и розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания осуществляется в объектах организации общественного питания, имеющих зал обслуживания посетителей (далее - объект общественного питания), вагонах-ресторанах (вагонах-кафе, вагонах-буфетах, вагонах-барах), а также на морских судах и судах смешанного река-море плавания, внутреннего плавания (далее - водные суда), воздушных судах, за исключением случаев, указанных в настоящем пункте.

- 7 иных ограничений, установленных к возрасту покупателя, форме и способу продаж, времени продаж, документам продавца, применению контрольно-кассовой техники.

Региональный уровень

Статьей 16 Федерального закона предусмотрено право субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные ограничения, в том числе:

- времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания;

- требования к минимальному размеру оплаченного уставного капитала (уставного фонда) в размере не более чем 1 миллион рублей для соответствующих организаций.

3. Опыт государственного регулирования вопросов реализации алкогольной продукции в субъектах ДФО.

В субъектах ДФО реализованы полномочия по установлению дополнительных региональных ограничений в сфере реализации алкогольной продукции. Региональное законодательство в данной области отличается динамичностью (таблица 1), органы власти субъектов ДФО помимо приведения в соответствие региональных правовых актов в соответствие с федеральными нормами предусматривают следующее:

- в Амурской области, Еврейской автономной области приняты изменения, направленные на ослабление дополнительных региональных ограничений;

- в Республике (Саха) Якутия, Сахалинской области, Магаданской области, Камчатском крае приняты изменения, направленные на ужесточение дополнительных региональных ограничений.

Таблица 1

Изменение регионального законодательства в субъектах ДФО, направленного на установление дополнительных ограничений в сфере реализации алкогольной продукции

Наименование НПА	Краткая характеристика внесенных изменений, которые были внесены в НПА субъектов ДФО
Закон Амурской области от 25.09.2014 № 403-ОЗ "О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Амурской области"	- снижены ограничения по времени розничной продажи алкогольной продукции; - уменьшен размер оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции;
Закон ЕАО от 23.12.2005 № 617-ОЗ "О регулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Еврейской автономной области"	- уменьшен размер оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции
Постановление Правительства Камчатского края от 28.03.2012 № 167-П "Об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции на территории Камчатского края"	- введено ограничение на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков и слабоалкогольных энергетических напитков - установлен запрет розничной продажи алкогольной продукции в отдельные праздничные дни
Закон Магаданской области от 25.03.1999 № 59-ОЗ "О государствен-	- установлен запрет реализации алкогольной продукции навынос организациями, осуществляющими розничную

<p>ном регулировании производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции на территории Магаданской области и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции"¹.</p>	<p>продажу алкогольной продукции, и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания</p> <ul style="list-style-type: none"> - исключена норма, предусматривающая запрет розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта от 1, 2 до 9 процентов объема готовой продукции, содержащей кофеин и (или) другие тонизирующие компоненты, в соответствии с национальным стандартом Российской Федерации "Напитки слабоалкогольные тонизирующие. Общие технические условия", утвержденным приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2007 года N 477-ст.
<p>Закон Республики Саха (Якутия) от 05.12.2013 1248-З № 51-V "Об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции в Республике Саха (Якутия)"</p>	<ul style="list-style-type: none"> - установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции во время проведения в городских, сельских поселениях, городских округах Республики Саха (Якутия) культурно-массовых, зрелищно-развлекательных, спортивных, физкультурно-оздоровительных и иных массовых мероприятий полностью запрещается розничная продажа алкогольной продукции. - введен полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции на территориях отдельных населенных пунктов Республики Саха (Якутия) устанавливается законом Республики Саха (Якутия) на основании законодательных инициатив по решениям представительных органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов, в состав которых входят данные населенные пункты. - установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции в торговых объектах, расположенных в нежилых помещениях многоквартирных домов, а также во встроенных, в пристроенных и во встроенно-пристроенных помещениях многоквартирных домов.
<p>Закон Сахалинской области от 26.04.2013 № 33-ЗО "Об установлении на территории Сахалинской области дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции"</p>	<ul style="list-style-type: none"> - дополнен перечень праздничных дат, в которые запрещена розничная продажа алкогольной продукции, уточнены особенности ограничения, приуроченного празднованию Дня молодежи, - введено ограничение розничной продажи алкогольной продукции по времени с 22 до 23 часов; - установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в нестационарных торговых объектах
<p>Закон Хабаровского края от 25.11.2015 г. № 143 "Об ограничениях розничной продажи алкогольной продукции в Хабаровском крае"</p>	<p>внесены изменения, направленные на приведение на приведение отдельный норм Закона в соответствие с федеральным законодательством.</p>

В настоящее время во всех субъектах ДФО установлены дополнительные ограничения реализации алкогольной продукции (подробная информация представлена в Приложении). Стоит отметить, что наибольшее количество данных ограничений установлено в северных регионах ДФО (Магаданской области, Рес-

¹ Статья 4.1. Ограничения розничной продажи алкогольной продукции введена Законом Магаданской области от 11.03.2013 № 1586-ОЗ

публике (Саха) Якутия, Камчатском крае) и 1 южном регионе (Амурской области).

4. Наличие избыточных ограничений в законодательстве субъектов ДФО.

Федеральное законодательство в области регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции динамично изменяется (в 2014 г. – 2 изменений, 2015 г. – 3, 2016 г. – 4, 2017 – 1).

31 июля 2017 г. вступил в силу (за исключение отдельных положений) Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 278-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 278-ФЗ). Согласно Федеральному закону № 278-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

При этом, в настоящее время соответствующие ограничения установлены во всех субъектах ДФО, что определяет необходимость внесения изменений в действующее регулирование.

Также в Амурской, Магаданской, Сахалинской областях, Еврейской автономной области предусмотрен запрет розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков, в том числе слабоалкогольных энергетических напитков. Однако, согласно Апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 16 сентября 2015 г. № 83-АПГ15-6 и от 13 апреля 2016 г. № 65-АПГ16-1 Федеральным законом № 171-ФЗ субъекту Российской Федерации не предоставлено право вводить такое ограничение. Соответственно указанное ограничение является избыточным и подлежит исключению из действующего регулирования.

5. Особенности антиалкогольной политики

Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.12.2009 N 2128-р, определены более 20 направлений мер по реализации государственной политики, в т.ч.:

- организация в средствах массовой информации кампаний, направленных на укрепление общественной поддержки существующих или новых стратегий борьбы со злоупотреблением алкогольной продукцией;

- разработка и установление механизма координации информационных и обучающих программ и проведение кампаний по формированию здорового образа жизни среди различных слоев населения и возрастных групп;
- пропаганда здорового образа жизни среди детей и молодежи;
- укрепление нравственности и самосознания у детей и молодежи в целях развития у них способности эффективно противостоять употреблению алкогольной продукции;
- включение в основные и дополнительные общеобразовательные программы тематических вопросов по профилактике употребления алкогольной продукции среди обучающихся, воспитанников образовательных учреждений;
- обеспечение широкой доступности лечебно-профилактических программ, нацеленных на семью;
- осуществление политики ценообразования, обеспечивающей установление потребительских цен на алкогольную продукцию с учетом содержания в ней этилового спирта;
- снижение доступности алкогольной продукции путем ограничения ее розничной продажи по месту и времени;
- ограничение (вплоть до полного запрета) скрытой рекламы алкогольной продукции, привлекающей общественное внимание, особенно детей и молодежи;
- в целях формирования культуры потребления алкогольной продукции создание условий для развития российского виноделия и увеличения производства российских качественных вин;
- усиление административной ответственности за нарушения в области производства и оборота алкогольной продукции, в том числе установленных ограничений на розничную продажу алкогольной продукции несовершеннолетним, а также установление уголовной ответственности за неоднократное совершение указанных деяний.

Учитывая, что антиалкогольная политика предполагает не только установление ограничительных мер по реализации алкогольной продукции, но также проведение мероприятия, направленных на пропаганду здорового образа жизни, создание соответствующей инфраструктуры, необходимо отметить опыт правового регулирования в Республике Саха (Якутия).

По данным, представленным министерством экономики Республики Саха (Якутия), Распоряжением Главы Республики Саха (Якутия) от 20 января 2016 г. № 28-РГ утверждена молодежная трезвенническая доктрина Республики Саха (Якутия), а Правительством Республики Саха (Якутия) принят План мероприятий по реализации доктрина на 2016 -2019 годы. Кроме того, постановлением Правительством Республики Саха (Якутия) от 12 марта 2015 г. № 44 утверждены положения об опорном центре здорового образа жизни в городских и сельских поселениях и Порядок конкурсного отбора на предоставление грантов Правительства Республики Саха (Якутия). Так, ежегодно увеличивается количество таких опорных центров с 58 в 2015 года до 62 в 2016 года.

6. Информация о динамике основных экономических и социальных показателей

На основании сравнения федерального и регионального законодательства в сфере розничной продажи алкогольной продукции, розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания можно сделать вывод о том, что региональные ограничения лишь конкретизируют отдельные федеральные нормы и составляют меньшую часть всех ограничений в рассматриваемой сфере. В связи с чем, достоверно оценить влияние непосредственно регионального законодательства на состояние предпринимательской и инвестиционной деятельности в сфере реализации алкогольной продукции, а также его социальные последствия затруднительно. В рамках подготовки настоящего сборника регулирующим органами исполнительной власти субъектов ДФО представлены сведения о последствиях действия ограничений.

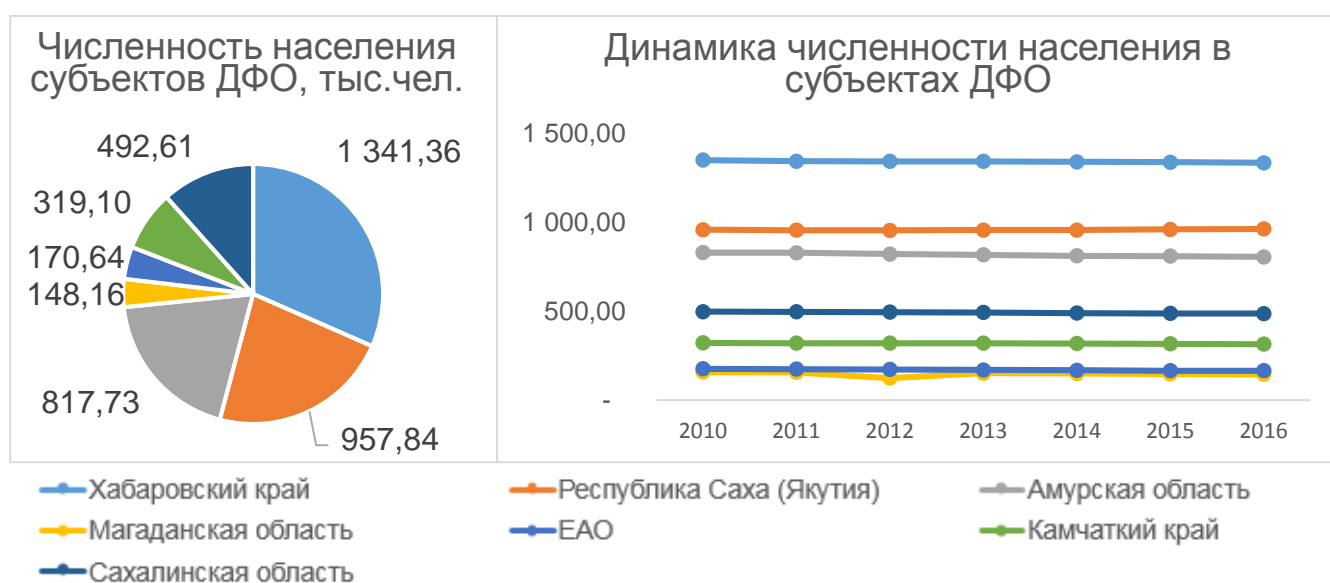


Рисунок 1 – Информация о численности населения в субъектах ДФО

При проведении анализа влияния ограничений реализации алкогольной продукции на социально – экономические показатели изучена динамика численности населения субъектов ДФО, которая характеризуется линейностью изменений без резких колебаний и показывает в большинстве регионов достаточно устойчивые тенденции сохранения численности населения на протяжении 2010 – 2016 годов: Республика (Саха) Якутия 100,5 %, Хабаровский край – 99 %, Камчатский край и Сахалинская область – 98 %, Амурская область – 97 %, Еврейская автономная область – 94 %, Магаданская область – 92 % (рис. 1). При этом, учитывая, что численность субъектов ДФО значительно отличается – от 146 тыс. человек в Магаданской области до 1 334 тыс. человек в Хабаровском крае, целесообразно проводить исследование социально-экономических показателей в расчете на душу населения.



Рисунок 2 – Объем продажи алкогольной продукции на душу населения в субъектах ДФО за период 2010 -2016 годов

Особенности потребления алкогольной продукции характеризуются показателем объемов продаж алкогольной продукции на душу населения. На рисунке 2 представлена соответствующая информация в субъектах ДФО в среднем за период 2010 -2016 годов. Наибольший объем продаж зафиксирован в Камчатском крае (10,04 л.), Сахалинской области (9,52 л.), Магаданской области (8,94 л.), наименьший объем продаж – Амурская область (6,82 л.).

Таблица 2

Количество организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции за период 2013 – 2016 годов

Субъект ДФО	Год						
	2013	2014		2015		2016	
	факт	факт	темп роста	факт	темп роста	факт	темп роста
Хабаровский край	4919	4928	100,2%	4650	94,4%	4095	88,1%
Республика Саха (Якутия)	2054	2017	98,2%	1676	83,1%	1602	95,6%
Амурская область	2941	2906	98,8%	2860	98,4%	2856	99,9%
Магаданская область	655	646	98,6%	649	100,5%	569	87,7%
Сахалинская область				1778		2300	129,4%

Реализация алкогольной продукции на указанном на таблице 2 уровне обеспечивается сетью организаций и индивидуальных предпринимателей. Наибольшее количество таких организаций и индивидуальных предпринимателей зарегистрировано в Хабаровском крае, Амурской области. При этом, общей тенденцией, за исключением Сахалинской и Амурской областей, является сокращение количества организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции. Вместе с тем, причинами указанной тенденции могут являться не только введение ограничений на реализацию алкогольной продукции, но и особенности осуществления продаж с учетом единой

государственной автоматизированной информационной системы учета и так далее.

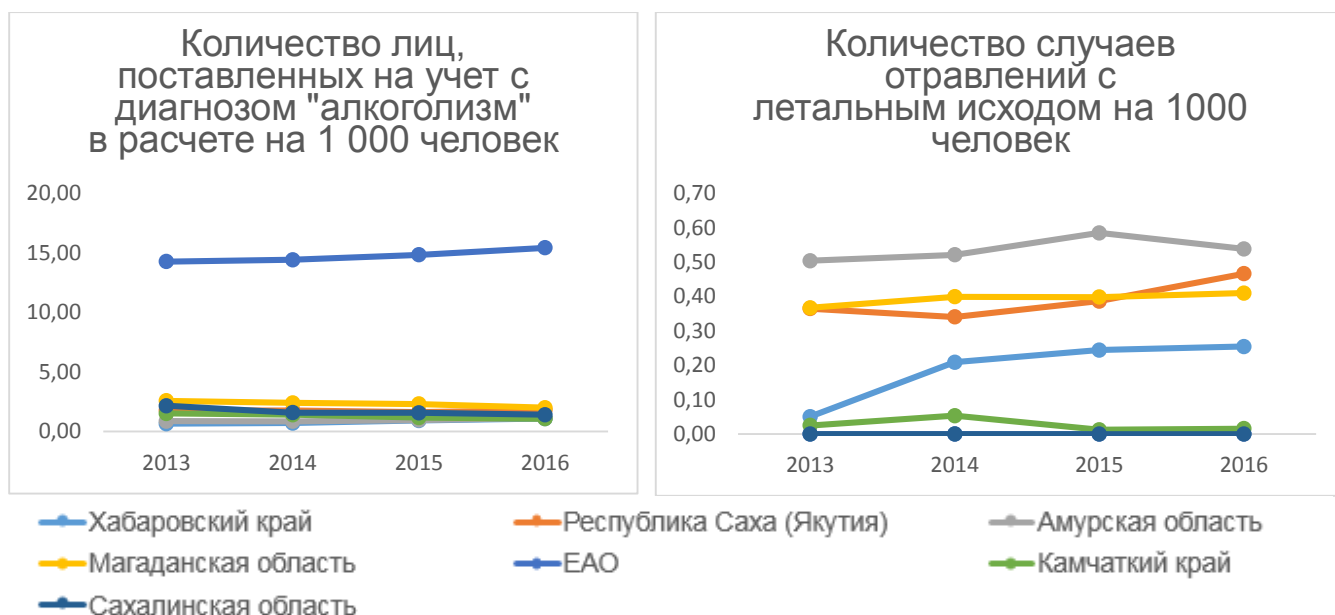


Рисунок 3 – Динамика отдельных социальных показателей

При рассмотрении вопросов влияния установления ограничений на розничную продажу алкогольной продукции стоит отметить общую динамику снижения в период 2013 – 2016 годов количества лиц, поставленных на учет с диагнозом "алкоголизм" в субъектах ДФО, за исключением данного показателя в Еврейской автономной области. При этом, в период 2013 – 2016 годов в субъектах ДФО отмечается рост количества отравлений алкогольной продукцией с летальным исходом, что свидетельствует о росте оборота нелегальной, контрафактной продукции (таблица 3).

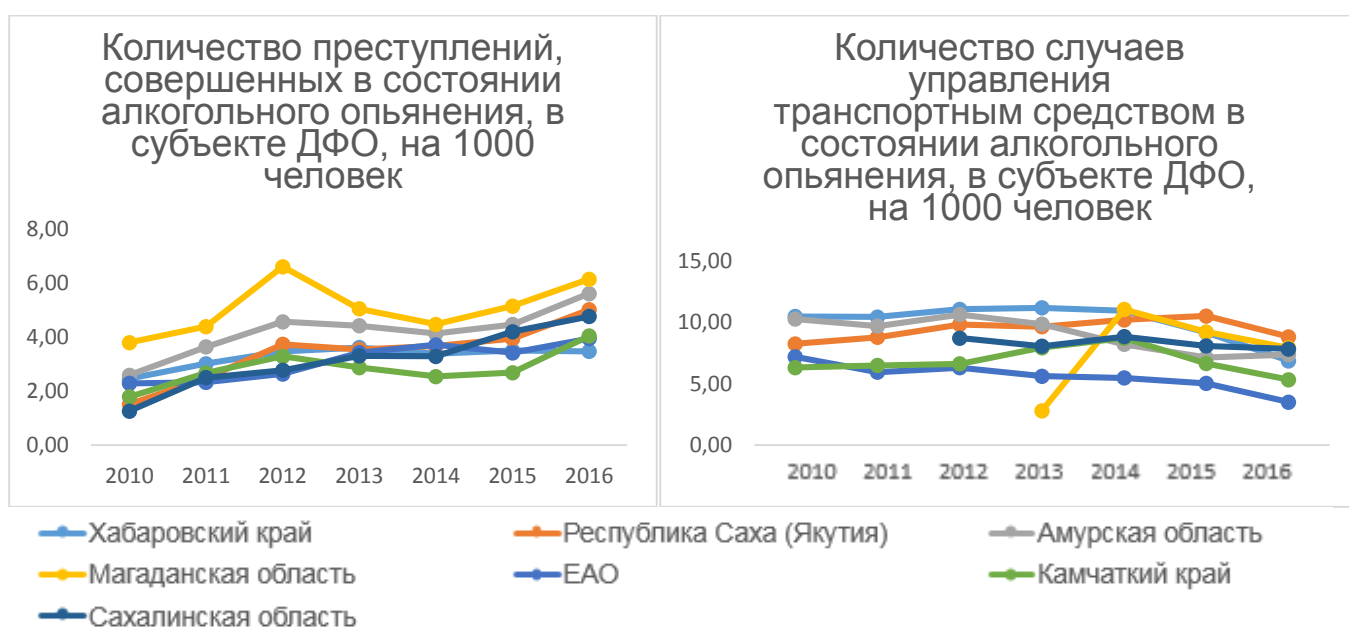


Рисунок 4 – Динамика отдельных социальных показателей

Противоположная динамика отмечается в субъектах ДФО по показателям безопасности в регионах. С 2014 года зафиксирован устойчивый рост количества преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. При этом, в 2015 году практически во всех субъектах ДФО произошло снижение количества случаев управления транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения. Однако, динамика последнего показателя скорее связана с ужесточением мер административного наказания в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Таким образом, по итогам анализа стоит отметить следующее:

1. В субъектах ДФО реализуются различные меры дополнительных ограничений реализации алкогольной продукции. При этом, данные меры составляют меньшую часть всех федеральных норм, регламентирующих особенности розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

2. Учитывая, что федеральные и региональные ограничения реализации алкогольной продукции реализуются в регионах совместно, то отдельно выявить влияние именно регионального законодательства на социально-экономические показатели затруднительно.

3. Общие тенденции изменения социально-экономических показателей, такие как снижение количества дорожно-транспортных происшествий, совершенных в состоянии алкогольного опьянения характеризующих особенности потребления алкогольной продукции в субъектах ДФО свидетельствуют о весомости федеральных норм в рассматриваемой сфере.

4. Антиалкогольная политика предполагает не только установление ограничительных мер по реализации алкогольной продукции, но также проведение мероприятий, направленных на пропаганду здорового образа жизни, создание соответствующей инфраструктуры. В связи с чем, целесообразно отметить подход правового регулирования в Республике Саха (Якутия) как положительный опыт построения всесторонней антиалкогольной политики.

5. В законодательстве субъектов ДФО выявлены положения, противоречащие федеральному законодательству, в части запрета на реализацию слабоалкогольных тонизирующих напитков и слабоалкогольных энергетических напитков, норм, регламентирующих особенности розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.