

28 ноября 2016 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект закона Забайкальского края «О внесении изменений в статью 3 Закона Забайкальского края «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» на территории Забайкальского края»

В соответствии с разделом 2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы действующих нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Губернатора Забайкальского края от 27 декабря 2013 года № 80, Министерством экономического развития Забайкальского края (далее - Министерство) проведена оценка регулирующего воздействия проекта закона Забайкальского края «О внесении изменений в статью 3 Закона Забайкальского края «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» на территории Забайкальского края» (далее – проект закона).

Разработчиком проекта закона является Региональная служба по тарифам и ценообразованию Забайкальского края.

Проект закона разработан с целью профилактики правонарушений в местах розничной продажи алкогольной продукции посредством введения запрета для субъектов предпринимательской деятельности на такую продажу на предприятиях (объектах) общественного питания.

Действие проекта закона распространяется на организации, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции, и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи (далее – субъекты предпринимательской деятельности).

Проектом закона предлагается:

- запретить розничную продажу алкогольной продукции, осуществляемую индивидуальными предпринимателями, при оказании услуг общественного питания в помещениях, расположенных на первых, в цокольных (полуподвальных), подвальных этажах, а также во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях многоквартирных домов;

- установить дополнительное условие розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой субъектами предпринимательской деятельности, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании услуг общественного питания. Дополнительное условие предусматривает наличие зала для обслуживания потребителей общей площадью не менее 50 квадратных метров в организациях общественного питания, расположенных в городских поселениях, и не менее 25 квадратных метров, расположенных в сельских поселениях;

- обеспечить недопущения выноса алкогольной продукции в течение времени запрета розничной продажи алкогольной продукции. Под выносом алкогольной продукции понимается перемещение алкогольной продукции за пределы зала для обслуживания потребителей на предприятии общественного питания. Под обеспечением недопущения выноса алкогольной продукции, понимается принятие мер, исключающих перемещение алкогольной продукции за пределы зала для обслуживания потребителей в течение времени запрета розничной продажи алкогольной продукции. Под мерами, исключающими перемещение алкогольной продукции, понимаются продажа в розлив, информирование каждого потребителя о недопустимости выноса, исключение фактов продажи в таре производителя или покупателя, одноразовой таре, а также иные действия, не противоречащие действующему законодательству;

- не допускать розничную продажу алкогольной продукции без информирования каждого потребителя в наглядной и доступной форме о запрете продажи алкогольной продукции на вынос в течение времени запрета розничной продажи алкогольной продукции.

По результатам оценки регулирующего воздействия проекта закона установлено следующее.

Проект закона противоречит статье 34 Конституции Российской Федерации, в которой определено, что каждому предоставляются равные права на использование своих способностей и имущества для осуществления предпринимательской деятельности и не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Пункт 2 статьи 1 проекта закона противоречит пункту 1 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», так как ставит в неравное положение индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги общественного питания, в помещениях расположенных на первых, в цокольных (полуподвальных),

подвальных этажах, а также во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях многоквартирных домов с организациями и индивидуальными предпринимателями, размещенными на объектах не подпадающих под запрет, а также предоставляет преимущество для юридических лиц осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, ограничения для которых не предусмотрены.

Пояснительная записка к проекту закона не отвечает требованиям определенным пунктом 1 части 2 статьи 6 Закона Забайкальского края от 18 декабря 2009 года № 321-ЗЗК «О нормативных правовых актах Забайкальского края», так как не содержит мотивированного обоснования необходимости принятия проекта закона, отсутствуют конкретные нормы нормативных правовых актов, послужившие правовой основой для разработки проекта закона, а также проект закона не отвечает заявленным целям.

Основной целью, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование является профилактика правонарушений в местах розничной продажи алкогольной продукции. В пояснительной записке к проекту закона не приведены данные по фактам нарушения законодательства именно индивидуальными предпринимателями. Следовательно, изменение организационно правовой формы индивидуальных предпринимателей в целях соблюдения ограничений, предлагаемых проектом закона, не является гарантом снижения преступности и не способствует достижению целей, поставленных законопроектом.

Абзац четыре пункта 1 статьи 1 проекта закона содержит понятие мер, исключающих перемещение алкогольной продукции, и подразумевает продажу в розлив, информирование каждого потребителя о недопустимости выноса, исключение фактов продажи в таре производителя или покупателя, одноразовой таре, а также иные действия, не противоречащие действующему законодательству. Указанный запрет исключает продажу алкогольной продукции в таре производителя, что затрудняет продажу некоторых видов алкогольных напитков, например, шампанское, игристые вина.

Принятие проекта закона приведет к ухудшению предпринимательского климата, вызванного сокращением выручки организаций общественного питания, высоким риском банкротства и переходом в полуполюгальное положение и на «черный рынок», ростом коррупции, увеличением реализации нелегальной алкогольной продукции, снижением качества алкогольной продукции, ростом цен, а также росту числа безработных.

С 27 октября 2016 года по 12 ноября 2016 года были проведены публичные консультации по проекту закона. В частности, проект закон размещался на официальном сайте Министерства, направлялся в организации, с которыми Министерством заключены соглашения, субъектам предпринимательской деятельности.

По итогам публичных консультаций проекта закона поступили следующие предложения и замечания от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае, ЗАО «Читинские Ключи»:

1. Проблема, на решение которой направлен проект закона, не является актуальной в настоящее время. При этом более остро стоит вопрос большого объема реализации контрафактной продукции на территории Забайкальского края, наличия нелегальных продавцов алкогольной продукции, увеличения объема самогонварения и употребления суррогатного алкоголя, а также отсутствует культура употребления спиртных напитков.

2. Разработчик проекта закона не указал, на какое количество субъектов предпринимательской деятельности может повлиять принятие нормативного правового акта. Поэтому, невозможно оценить количество индивидуальных предпринимателей, которым необходимо будет перерегистрироваться в хозяйственные общества, следовательно, невозможно оценить эффективность принятия соответствующей нормы.

3. Положения, определенные в пункте 2 статьи 1 проекта закона, не соответствуют пункту 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поскольку создают дискриминационные условия и дают для хозяйствующих субъектов (юридических лиц), осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, включая пиво и пивные напитки, а также сидр, пуаре, медовуху, при оказании услуг общественного питания, отвечающим требованиям Закона Забайкальского края от 26 декабря 2011 года № 616-ЗЗК «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» на территории Забайкальского края», конкурентное преимущество при осуществлении ими розничной продажи алкогольной продукции.

При этом под дискриминационными условиями, в силу положений подпункта 8 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции», понимаются такие условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

4. Требование о наличии торгового зала для обслуживания посетителей с общей площадью не менее 50 квадратных метров для городских поселений - неоправданно в условиях застройки города Чита и затрудняет ведение предпринимательской деятельности.

5. Запрет розничной продажи алкогольной продукции индивидуальными предпринимателями при оказании ими услуг общественного питания повлечет снижение объема выручки несетевых кафе не менее, чем на 40%, приведет к банкротству таких предпринимателей. Это

влечет потери в экономике и соответственно снижение бюджетных поступлений.

Указанные последствия основаны на анализе мнений более 100 субъектов малого и среднего предпринимательства, проведенном при обсуждении данной проблематики.

Принятие проекта закона повлечет следующие расходы для индивидуальных предпринимателей:

расходы на изменение организационно-правовой формы 10 000 рублей (государственная пошлина за снятие с учета индивидуальных предпринимателей, регистрацию общества с ограниченной ответственностью, обязательное нотариальное заверение подписи на заявлении – 3000 рублей);

расходы, связанные с перерегистрацией ККМ -26 500 рублей;

расходы, связанные с выплатой выходного пособия работникам в связи с ликвидацией работодателя - до 150 000 рублей при штате 2 работника;

расходы на изменение вывесок, содержащих обязательную информацию для организаций, осуществляющих розничную продажу в организациях общественного питания - 15 000 рублей.

Кроме указанных расходов вследствие принятия проекта закона возникнут расходы на перерегистрацию в системе ЕГАИС, переоформление всех договорных отношений (договоры аренды, поставки и прочее), открытие нового расчетного счета, получение новых ключей ЭЦП, переоформление лицензий (уплата государственной пошлины).

При этом изменение организационно-правовой формы не стоит в прямой взаимосвязи с количеством правонарушений санитарно-гигиенических правил, жалоб жителей Забайкальского края по фактам размещения индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги общественного питания в жилых домах, а напротив, позволит уйти от ответственности недобросовестным предпринимателям (осуществлять ликвидацию юридических лиц, тем самым не оплачивая штрафы), тогда как физические лица, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом и продолжают нести ответственность даже после снятия их с учета в налоговом органе.

6. Проект закона вступает в силу через тридцать дней после дня его официального опубликования. Считаем, что тридцать дней может быть не достаточно для поиска помещения и заключения нового договора аренды для осуществления предпринимательской деятельности, если помещение не соответствует требованиям, определяющим наличие зала для обслуживания потребителей общей площадью не менее 50 квадратных метров в организациях общественного питания, расположенных в городских поселениях, и не менее 25 квадратных метров, расположенных в сельских поселениях.

Необходимо принять во внимание продолжительность процедуры снятия с учета индивидуального предпринимателя и сроки регистрации

юридического лица, постановки на учет контрольно-кассовой техники, найма работников и сроки на иные организационно-хозяйственные мероприятия - в общей продолжительности не менее 3 месяцев.

7. Отсутствие адекватных мер борьбы с нелегальным производством алкогольной продукции повлияет на резкое снижение легального производства алкогольной продукции в регионе. Изменения, предлагаемые проектом закона, не изменят методы работы «нечестных» предпринимателей, а напротив, сократят рынок сбыта продукции для местных товаропроизводителей.

Предложены альтернативные методы достижения заявленных целей:

1) установить в части 3 статьи 14.16 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации штраф для индивидуальных предпринимателей, в том же размере, что и для юридических лиц;

2) усилить контроль за нелегальным рынком алкогольных напитков.

3) повышать культуру потребления алкогольной продукции.

Отчет о результатах публичных консультаций прилагается.

16 ноября 2016 года Министерством проведено совещание по проекту закона с разработчиками проекта закона, заинтересованными представителями субъектов предпринимательской деятельности, Торгово-промышленной палаты Забайкальского края, Забайкальской краевой общественной организации «Выпускники Президентской программы», а также Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае и его рабочим аппаратом. По итогам совещания Министерством сделаны следующие выводы:

1. Целью проекта закона является предотвращение административных правонарушений и борьба с алкоголизацией населения. По мнению участников совещания, проект закона направлен на увеличение доходов бюджета Забайкальского края посредством уплаты штрафов субъектами предпринимательской деятельности, а не на борьбу с правонарушениями.

Кроме того разработчиками не были представлены статистические данные по привлечению субъектов предпринимательской деятельности к административным правонарушениям.

2. Законодательная инициатива нанесет серьезный ущерб малому и среднему бизнесу, приведет к ликвидации этого сегмента рынка в Забайкальском крае, так как архитектурное строение города Чита вынуждает предпринимателей осуществлять деятельность по розничной продаже в нежилых помещениях, расположенных на первом, цокольном этажах жилых домов, с площадью зала для обслуживания посетителей общей площадью не более 50 квадратных метров.

3. Участниками совещания предложено не принимать проект закона, так как в нем существуют положения, которые необоснованно затрудняют ведение предпринимательской деятельности, создают дискриминационные условия для отдельной группы хозяйствующих субъектов.

4. Предложено увеличить время продажи алкогольной продукции.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта закона Министерством сделан вывод о средней степени регулирующего воздействия, о том, что проект закона содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, а так же положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных нормативными правовыми актами расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Приложение: на 4 л. в 1 экз.

Заместитель министра
экономического развития
Забайкальского края



Ж.Б.Сухобаторова

18 ноября 2016 года

ОТЧЕТ

о проведении публичных консультаций при проведении оценки регулирующего воздействия на проект закона
Забайкальского края «О внесении изменений в статью 3 Закона Забайкальского края «Об отдельных вопросах
реализации Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта,
алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»
на территории Забайкальского края»

№	Наименование организации	Общее содержание полученных замечаний и предложений
	Ассоциация товаропроизводителей Забай- калья	Предложений не поступало
1.	Забайкальское региональное отделение Общероссийской общественной организа- ции малого и среднего предприниматель- ства «ОПОРА РОССИИ»	Предложений не поступало
2.	Забайкальское региональное отделение общественной организации «Деловая Рос- сия»	Предложений не поступало
3.	Забайкальская краевая общественная орга- низация «Выпускники Президентской про- граммы»	Предложений не поступало
4.	Некоммерческое партнерство «Забайкаль- ский союз предпринимателей»	Предложений не поступало
5.	Саморегулируемая организация Ассоциа- ция инжиниринговых компаний	Предложений не поступало
6.	Саморегулируемая организация Забай- кальская Ассоциация строительных орга- низаций	Предложений не поступало
7.	Торгово-промышленная палата Забайкаль- ского края	Предложений не поступало
8.	Уполномоченный по защите прав пред- принимателей в Забайкальском крае и его	Определить актуальность проблемы не представляется возможным в связи с отсутствием стати- стических данных и неопределенностью целей правового регулирования

Существует иной вариант достижения заявленных целей государственного регулирования, такой как установление в части 3 статьи 14.16. КоАП Российской Федерации штрафов для индивидуальных предпринимателей, в том же размере, что и для юридических лиц.

Разработчик проекта Закона не указал, на какое количество субъектов предпринимательской деятельности может повлиять принятие нормативного правового акта. Поэтому, невозможно оценить количество индивидуальных предпринимателей, которым необходимо будет перерегистрироваться в хозяйственные общества, следовательно, невозможно оценить эффективность принятия соответствующей нормы.

Вследствие принятия проекта Закона возникнут расходы субъектов предпринимательской деятельности на создание организационно правовой формы общества, разработку учредительных документов, уплату государственной пошлины за регистрацию юридического лица, свидетельство о подписи на заявлении о регистрации юридического лица у нотариуса, перерегистрация в системе ЕГАИС, переоформление всех договорных отношений (договоры аренды, поставки и проч.), открытие нового расчетного счета, получение новых ключей ЭЦП, переоформление работников на новое предприятие (увольнение и окончательный расчет у ИП), переоформление лицензий (уплата государственной пошлины).

Проект Закона вступает в силу через тридцать дней после дня его официального опубликования. Полагаем, что тридцать дней может быть не достаточно для поиска помещения и заключения нового договора аренды для осуществления предпринимательской деятельности, если помещение не соответствует требованиям определяющим наличие зала для обслуживания потребителей общей площадью не менее 50 квадратных метров в организациях общественного питания, расположенных в городских поселениях и не менее 25 квадратных метров, расположенных в сельских поселениях.

В предлагаемом государственным регулированием существующих положений, которые не обосновано затрудняют ведение предпринимательской деятельности, создают дискриминационные условия для отдельной группы хозяйствующих субъектов.

Пункт 2 статьи 1 проекта Закона противоречит подпункту 8 статьи 4, пункту 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того норма, определенная в пункте 2 статьи 1 проекта Закона, по своему содержанию является неопределенной, допускает широкое и неоднозначное толкование.

Пунктом 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции или созданию дискриминационных условий. При этом под дискриминационными условиями, в силу положений подпункта 8 статьи 4 названного Федерального закона, понимаются такие условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Установленные ограничения создают дискриминационные условия деятельности для индивиду-

		альных предпринимателей и имеют своим результатом допущение ограничения, устранения конкуренции и ущемления интересов хозяйствующих субъектов. Данной нормой нарушается единое экономическое пространство Российской Федерации, поскольку устанавливается прямое или косвенное ограничение возможности индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги обществу, осуществлять свои права по свободному оказанию услуг, реализации товаров в пределах единого экономического пространства.
9.	Читинский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Байкальский государственный университет экономики и права»	Предложений не поступало
10.	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Забайкальский государственный университет»	Предложений не поступало
11.	Официальный сайт Министерства экономического развития Забайкальского края: ЗАО «Читинские Ключи»	<p>Проблема, на решение которой направлен нормативный правовой акт, не является актуальной в настоящее время. При этом более остро стоит вопрос большого объема реализации контрафактной продукции на территории Забайкальского края, наличия нелегальных производителей алкогольной продукции, увеличения объема самогонварения и употребления суррогатного алкоголя, а также отсутствует культура употребления спиртных напитков.</p> <p>Необходимо усилить контроль за нелегальным рынком алкогольных напитков.</p> <p>Законодательная инициатива нанесет серьезный удар по малому и среднему бизнесу, приведет к абсолютному уничтожению этого сегмента рынка в Забайкальском крае, так как архитектурное строение города Читы вынуждает предпринимателей осуществлять деятельность по розничной продаже в нежилых помещениях, расположенных на первых этажах жилых домов, с площадью зала для обслуживания посетителей общей площадью не более 50 квадратных метров.</p> <p>Изменение организационно-правовой формы не стоит в прямой взаимосвязи с количеством правонарушений санитарно-гигиенических правил, а напротив, позволит уйти от ответственности недобросовестным предпринимателям (осуществлять ликвидацию юридических лиц без оплаты штрафов), тогда как физические лица, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом и продолжают нести ответственность даже после снятия их с учета в налоговом органе.</p> <p>Предлагаемые нормы правового регулирования не соответствуют пункту 8 части 1 статьи</p>

15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поскольку создают дискриминационные условия и дают для хозяйствующих субъектов (юридических лиц), осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, включая пиво и пивные напитки, а также сидр, пшаре, медовуху, при оказании услуг общественного питания, отвечающим требованиям Закона № 616-33К, конкурентное преимущество при осуществлении ими розничной продажи алкогольной продукции.

Требование о наличии торгового зала для обслуживания посетителей с общей площадью не менее 50 квадратных метров для городских поселений - неоправданно в условиях застройки города Чита и затрудняют ведение предпринимательской деятельности.

Запрет розничной продажи алкогольной продукции индивидуальными предпринимателями при оказании ими услуг общественного питания повлечет снижение объема выручки сетей кафе не менее, чем на 40%. приведет к банкротству таких предпринимателей. Это означает потери в экономике, а соответственно, снижение бюджетных поступлений.

Указанные последствия основаны на анализе мнений более 100 субъектов малого и среднего предпринимательства, проведенном при обсуждении данной проблематики.

Принятие проекта Закона повлечет следующие расходы:

расходы на изменение организационно-правовой формы 10 000 рублей (государственная пошлина за снятие с учета ИП, регистрацию ООО, обязательное нотариальное заверение подписи на заявлении - 3000);

расходы, связанные с перерегистрацией ККМ - 26 500 рублей;

расходы, связанные с выплатой выходного пособия работникам, в связи с ликвидацией работодателя - до 150 000 рублей при штате 2 работника;

расходы на изменение вывесок, содержащих обязательную информацию для организаций, осуществляющих розничную продажу в организациях общественного питания - 15 000 рублей.

Необходимо принять во внимание продолжительность процедуры снятия с учета индивидуального предпринимателя и сроки регистрации юридического лица, постановки на учет контрольно-кассовой техники, найм работников и сроки на иные организационно-хозяйственные мероприятия - в общей продолжительности не менее 3 месяцев.

Отсутствие адекватных мер борьбы с нелегальным производством алкоголя повлияет на резкое снижение легального производства алкоголя в регионе. Изменения, предлагаемые проектом Закона, не изменят методы работы «нечестных» предпринимателей, а напротив, сократят рынок сбыта продукции для местных товаропроизводителей.