**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**РАБОЧИЕ ТЕЗИСЫ**

**к проекту федерального закона № 85878-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»** **(в части снятия запрета на розничную продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более чем 16,5 процента объема готовой продукции на автозаправочных станциях)»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проводится общественная экспертиза проекта федерального закона
№ 85878-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части снятия запрета на розничную продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более чем 16,5 процента объема готовой продукции на автозаправочных станциях)» (далее – законопроект, проект федерального закона).

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Г.И. Орденовым (далее также – автор инициативы, автор законопроекта) 24 января 2017 года.

В общественной экспертизе законопроекта принимают члены Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, Научно-консультативного совета при Общественной палате Российской Федерации, представители органов государственной власти, профессионального сообщества, общественные эксперты.

Согласно пояснительной записке проект федерального закона подготовлен вследствие безрезультативности изменений, предусмотренных Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 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», которые установили запрет на розничную продажу алкогольной продукции на автозаправочных станциях (далее – АЗС).

По мнению автора инициативы, законодательно закрепленный в 2011 году запрет реализации алкогольной продукции на АЗС представляется неэффективной мерой борьбы с употреблением спиртных напитков за рулем: он создал дополнительные неудобства для физических лиц-клиентов АЗС, усложнил предпринимательскую деятельность автозаправочных предприятий, в первую очередь, независимых автозаправочных компаний, что повлекло сокращение рабочих мест и снижение объема налогов, уплачиваемых такими юридическими лицами.

Как отмечает автор законопроекта, запрет продажи алкоголя на АЗС привел к тому, что торговые сети в отсутствие конкуренции фактически монополизировали рынок торговли алкогольной продукцией с соответствующими негативными последствиями для потребителей.

Учитывая вышеуказанное, в законопроекте предлагается внести изменения в пункт 2 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ), разрешающие розничную продажу на АЗС алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более чем 16,5 процента объема готовой продукции. При этом предлагается сохранить запрет на продажу на АЗС крепких спиртных напитков.

По мнению автора инициативы, предлагаемые изменения позволят поддержать сферу розничной торговли нефтепродуктами в условиях сложной экономической ситуации без риска увеличения числа правонарушений, совершенных в сфере безопасности дорожного движения лицами, находящимися в состоянии опьянения.

В целях объективной оценки законопроекта представляется целесообразным, прежде всего, остановиться на изменениях, которые претерпевала статья 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ в последнее время, основаниях и целях их принятия законодателем, о проводимой государством политики по снижению потребления населением алкогольной продукции и ее результатах.

Существенные изменения в рассматриваемую статью были внесены Федеральным законом от 18 июля 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» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ).

Вышеупомянутыми изменениями установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции как на автозаправочных станциях (далее – АЗС), так и на остановочных пунктах движения всех видов общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения (в том числе на станциях метрополитена).

Проект Федерального закона № 218-ФЗ (№ 484412-5) был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации и подготовлен в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № Пр-2426 и поручениями Правительства Российской Федерации от 8 июля 2009 года № ВЗ-П11-43пр, от 23 июля 2009 года № ВП-П11-27-пр, от 2 октября 2009 года № ВП-П11-5674, Комплексом мер по повышению эффективности регулирования рынка алкогольной продукции в Российской Федерации и производства этилового спирта, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 года № 1940-р, 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 Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 2128-р (далее – Концепция), протоколами заседания Правительственной комиссии по регулированию алкогольного рынка от 11 марта 2010 года № 3 и от 11 июня 2010 года № 5.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 218-ФЗ (№ 484412-5) указано следующее:

«Принятие законопроекта позволит снизить масштабы потребления алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе.

Согласно Концепции предусматривается снижение доступности алкоголя, включая пиво, и усиление ответственности участников алкогольного рынка, обеспечение приоритетности защиты жизни и здоровья граждан по отношению к экономическим интересам участников алкогольного рынка.

Законопроект направлен на реализацию первого этапа, определенного Концепцией. На первом этапе (2010 - 2012 годы) Концепцией определено создание условий для уменьшения остроты сложившейся негативной ситуации, связанных с большим объемом потребления алкогольной продукции, включая пиво, формирование правовой, организационной и финансовой базы для наращивания дальнейших усилий по поддержке и закреплению позитивных тенденций.

В частности, в Концепции предусмотрено, что реализовать меры по преодолению сложившихся негативных тенденций необходимо путем внесения в законодательство Российской Федерации изменений в части ужесточения требований к розничной продаже алкогольной продукции (в том числе слабоалкогольной) и усиления ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, включая продажу алкогольной продукции несовершеннолетним.».

Общественная палата поддержала принятие проекта Федерального закона № 218-ФЗ (№ 484412-5) и в заключении по итогам прошедшей в 2011 году общественной экспертизы указала следующее:

 «Современные исследования показывают, что экономические интересы Российской Федерации испытывают разнонаправленное воздействие алкогольного рынка. С одной стороны, алкогольная индустрия, как и любая другая, обеспечивает в определенной мере занятость, инвестиции, доходы в смежных отраслях (производство алкогольной тары, торговля, реклама). С другой стороны экономический ущерб от злоупотребления алкоголем вследствие повышенной смертности, травматизма, преступности, заболеваемости населения, снижения работоспособности, пожаров, ДТП, затрат на лечение больных алкоголизмом, выплаты пособий инвалидам и семьям погибших многократно превосходит экономическую выгоду от действий алкогольной промышленности.

По мнению Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)следует отдавать надлежащее предпочтение общественному здравоохранению перед конкурирующими интересами и способствовать использованию подходов в поддержку такой направленности, об этом говорится в Глобальной стратегии сокращения вредного употребления алкоголя принятой на 63-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения 21 мая 2010 года».

Исследование результатов проводимой за последние несколько лет государством политики по снижению потребления населением алкогольной продукции, в частности в рамках Концепции, позволяет сделать в целом положительный вывод:

– по данным Росстата, употребление алкоголя в России снизилось с 18 л на душу населения (2009 год) до 13,5 л (2013 год). По состоянию на 2016 год – около 10 л (по сообщению Министра здравоохранения Российской Федерации);

– число пациентов, зарегистрированных наркологическими учреждениями, в 2015 году впервые за последние 4 года уменьшилось с 381,393 человек (2009 год) до 293,122 человек (2013 год). Показатель первичной заболеваемости наркологическими расстройствами снизился на 23%: с 267,1 до 204,5 на 100 тыс. населения.

– по данным Роспотребнадзора в период с 2009 года по 2014 год количество больных, взятых под диспансерное наблюдение с впервые в жизни установленным диагнозом, снизилось почти на 28%, также на 11% снизилась численность больных алкоголизмом, состоящих на учете в лечебно-профилактических организациях.

Вышеуказанное является следствием принятия государством комплекса мер по снижению потребления населением алкогольной продукции, среди которых как установление ограничения продаж алкогольной продукции по времени (запрет ночной торговли), запрет на продажу на объектах социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территориях, запрет дистанционной продажи, так и запрет розничной продажи алкогольной продукции на АЗС.

При этом стоит отметить, что достигнутые результаты не являются достаточными, а правовое регулирование общественных отношений в сфере производства и оборота алкогольной продукции нуждается в совершенствовании. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», алкоголизм назван одной из главных угроз национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан. Следовательно, принимаемые решения и меры должны коррелировать с национальными интересами в сфере охраны здоровья граждан.

Таким образом, учитывая необходимость дальнейшего снижения потребления населением алкогольной продукции, законодательные инициативы, направленные на отмену ранее принятых законодательных актов, в своей совокупности позволивших достичь положительных результатов, вступают в существенное противоречие, как с отдельными нормативными правовыми актами, так и проводимой государством политикой в целом.

Экспертами отмечается, что идеологически АЗС является частью культуры вождения, в которой исключается любое употреблению алкогольной продукции под страхом уголовной ответственности. В случае допущения продажи алкогольной продукции на АЗС возникает логическое противоречие, сопоставимое с продажей алкоголя на социальных объектах – школы, детские сады и т.д. Продажа алкогольной продукции на АЗС вызывает диссонанс – делает такое товарное соседство идеологически возможным, чистота культуры трезвого вождения ставится под сомнение, товар становится более досягаемым. Исключая установленный законодателем дополнительный барьер в виде запрета розничной продажи алкогольной продукции на АЗС, обеспечивается беспрепятственный доступ к товару, употребление которого лицом, управляющим транспортным средством, является правонарушением. Таким образом, торговля алкогольной продукцией на АЗС может вызвать стойкую ассоциативную связь: АЗС – алкоголь – автомобиль.

Представляется, что розничная продажа алкогольной продукции на АЗС может привлечь лиц страдающих алкогольной зависимостью, увеличить количество посетителей АЗС, не нуждающихся в нефтепродуктах. В местах употребления алкоголя может происходить неконтролируемое курение табака, что противоречит требованиям пожарной безопасности, потребует привлечения дополнительного числа охранников на АЗС. Необходимо также иметь в виду, что АЗС отнесены к категории опасных объектов (статья 5 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»). Вышеуказанное может снизить качество обслуживания водителей при заправке транспортного средства топливом.

Кроме того, является необоснованным довод автора законопроекта о негативном влиянии указанного запрета на состояние конкуренции в сфере розничной реализации нефтепродуктов и торговли в целом, поскольку АЗС реализует товары (топливо, нефтепродукты) с неэластичным спросом. Спрос на данные товары не находится в какой-либо зависимости от возможности реализации алкогольной продукции. В связи с этим не ясно, как предлагаемая автором законопроекта мера позволит поддержать сферу розничной торговли нефтепродуктами в условиях сложной экономической ситуации. При этом следует отметить, что в целях поддержки сферы розничной торговли нефтепродуктами могли бы быть приняты меры учитывающие потребность водителей в улучшении качества топлива и снижения его стоимости, качества обслуживания на АЗС и различных программ лояльности.

Также не представляется возможным согласиться с мнением автора законопроекта об отсутствии риска увеличения правонарушений, совершенных в сфере дорожного движения лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, поскольку если это и не отразится на водителях с осознанным уровнем мышления, то на такой социально-демографической группе как молодежь, продажа алкоголя на автозаправках может оказать негативное влияние.

Кроме того, лишь экономическое обоснование необходимости снятия установленного запрета розничной продажи алкогольной продукции на АЗС и довод об отсутствии его влияния на совершение правонарушений в сфере дорожного движения, не исключает увеличение негативных социальных последствий в других сферах жизни общества, а также совершения правонарушений, в том числе преступлений в сферах, не связанных с дорожным движением.

Стоит отметить, что по данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в 19-ти странах-членах ВОЗ из 53-х стран (в том числе в Великобритании, Ирландии, Италии, Франции, Швеции, Нидерландах) на автозаправочных станциях введены ограничения на продажу навынос пива и вина. Мировой опыт правового регулирования розничной продажи алкогольной продукции свидетельствует о ее существенных ограничениях, а не о либерализации законодательства.

Довод автора законопроекта о том, что по логике запрета на торговлю алкоголем в АЗС его необходимо было распространить на все магазины, имеющие парковочные места, свидетельствует не в пользу предлагаемого регулирования. Действительно, как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, во многих случаях в непосредственной близости от АЗС располагаются магазины, где производится беспрепятственная продажа алкогольной продукции. Однако это не свидетельствует об отсутствии смысла запрета на розничную продажу алкогольной продукции на АЗС, а, более того, служит доказательством необходимости принятия дополнительных мер правового регулирования розничной продажи алкогольной продукции.

Так, установленный в пункте 2 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ запрет на розничную продажу алкогольной продукции на АЗС не в полной мере обеспечивает достижение своих целей. Анализируя данное ограничение, следует исходить из следующего. АЗС является комплексным понятием. На ее территории могут располагаться здания и сооружения как производственного назначения для технического обслуживания, так и для оказания сервисных услуг водителям и пассажирам. Поэтому в связи с допустимой многофункциональностью рассматриваемого объекта запрет на розничную продажу алкогольной продукции распространяется непосредственно на АЗС. При этом запрета продажи на прилегающей территории к АЗС указанная норма ограничений не устанавливает, в отличие от иных абзацев пункта 2 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ.

Показательной является позиция судов по делу № А41-52242/12.

Так, ООО «Олимпсервис», обратилось в Арбитражный суд Московской области с заявлением о признании незаконным решения Министерства потребительского рынка и услуг Московской области (далее – Министерство) об отказе в выдаче лицензии на розничную продажу алкогольной продукции на территории Московской области. Решением Арбитражного суда Московской области заявленные требования общества в этой части удовлетворены.

Как следует из материалов дела, ООО «Олимпсервис» обратилось в Министерство с заявлением о выдаче лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, однако им был получено решение об отказе в выдаче лицензии по причине запрета на розничную продажу алкогольной продукции на АЗС.

Обжалуя решение Арбитражного суда Московской области, Министерство ссылается на относимость автозаправочной станции к источнику повышенной опасности, на основании чего запрещается розничная продажа алкогольной продукции в т.ч. и на прилегающей к АЗС территории, к которой относится место расположения ресторана. Арбитражным судом Московской области установлено, что Общество оказывает в ресторане, расположенном по спорному адресу, услуги общественного питания. Таким образом, доводы жалобы апелляционным судом отклонены на основании абзаца 10 пункта 2 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ, так как согласно техническому паспорту сооружение, расположенное по указанному адресу, является автозаправочным комплексом.

При этом согласно описанию, данному в паспорте БТИ, объект включает в себя многофункциональное здание, состоящее из операторской АЗС, мойки, двух магазинов со складом, ресторана, боулинга.

Кроме того, данные помещения находятся в собственности иного лица и являются разными объектами права, так как имеют различные свидетельства о государственной регистрации.

Кроме того, заявитель не является арендатором помещений, относящихся к топливно-заправочному комплексу, помещения боулинга и ресторана обособлены от помещения топливно-заправочного комплекса, имеют разные дверные проемы для входа и выхода посетителей и не имеют прохода между собой, даже предназначенного для служебного пользования.

В судебном акте указано, что в данном случае согласно положениям статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ запрет на розничную продажу алкогольной продукции на специальном объекте регулирования – АЗС, установлен абзацем 4 части 2 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ: непосредственно на АЗС. При этом относительно запрета продажи на прилегающей территории к АЗС указанная норма ограничений не устанавливает, в отличие от иных абзацев части 2 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ.

При таких обстоятельствах апелляционный суд пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения жалобы Министерства потребительского рынка и услуг Московской области, Федеральный арбитражный суд Московского округа также оставил решение суда первой инстанции без изменений, а кассационную жалобу без удовлетворения.

Таким образом, вышеуказанное свидетельствует о наличии правового пробела в действующем регулировании, позволяющем предпринимателям осуществлять розничную продажу алкогольной продукции на прилегающей территории к АЗС. При этом добросовестные, социально ответственные предприниматели воздерживаются от продажи алкогольной продукции на прилегающей к АЗС территории.

По мнению Общественной палаты, положения части 2 статьи 16 Федерального закона № 171-ФЗ нуждаются в корректировке с целью исключения вышеупомянутого пробела в правовом регулировании.

Проектируемый вывод:

На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации не поддерживает принятие проекта федерального закона № 85878-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части снятия запрета на розничную продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более чем 16,5 процента объема готовой продукции на автозаправочных станциях)».

**Уважаемые участники «нулевого чтения»!**

По результатам «нулевого чтения» проекта федерального закона
№ 85878-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части снятия запрета на розничную продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более чем 16,5 процента объема готовой продукции на автозаправочных станциях)» будет подготовлено и выставлено в установленном порядке на голосование заключение Общественной палаты Российской Федерации, учитывающее представленные в процессе «нулевого чтения» предложения к указанному законопроекту.

Замечания, предложения и дополнения к данному законопроекту просим представить в Экспертно-аналитический центр при Общественной палате Российской Федерации до 22 марта 2017 года по адресу электронной почты k.akimov@oprf.ru (контактное лицо: Акимов Кирилл Владимирович, тел. 8 (495) 221-83-63, доб. 2017).

Заранее благодарим вас за сотрудничество и активную гражданскую позицию при развитии института «нулевого чтения».