



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

Б.В.ГРЫЗЛОВУ

« 28 » марта 20 11 г.

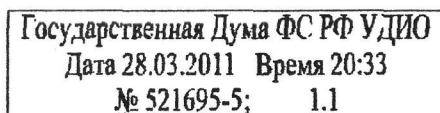
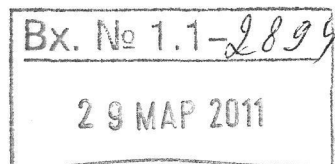
№ Пр-773

Москва, Кремль

Направляю заключение на проект федерального закона № 484412-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе», принятый Государственной Думой в первом чтении 22 февраля 2011 г.

Приложение: на 10 л.

 Д.Медведев



Заключение

на проект федерального закона № 484412-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе», принятый Государственной Думой в первом чтении 22 февраля 2011 г.

По проекту федерального закона № 484412-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» (далее - законопроект) имеются следующие замечания.

1. Из пояснительной записки к законопроекту следует, что законопроект разработан в соответствии с Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, которой предусматриваются 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. Одной из основных целей внесения предлагаемых законопроектом изменений является снижение масштабов потребления алкогольной продукции и пива, особенно среди молодежи, а также профилактика алкоголизма в Российской Федерации.

Между тем дополнительные ограничения, которые способствовали бы усилению мер, принимаемых в этих целях, являются недостаточными. Так, законопроектом не предусматривается отмена нормы пункта 4 статьи 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (далее - Федеральный закон), в соответствии с которой разрешаются производство, поставка и розничная

продажа питьевого этилового спирта в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, что не согласуется с целями, заявленными в пояснительной записке к законопроекту.

Кроме того, в законопроекте не учтены положения, которые определены пунктом 5 поручения Президента Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № Пр-2426 и пунктом 4 Комплекса мер по повышению эффективности регулирования рынка алкогольной продукции в Российской Федерации и производства этилового спирта, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 1940-р, в части расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования и контроля розничной продажи алкогольной продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе, в отношении предоставления им права устанавливать полный запрет продажи этой продукции на территориях субъектов Российской Федерации.

2. Нормы законопроекта не согласуются с положениями проекта федерального закона № 350637-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» (в части отнесения пива к алкогольной продукции), принятого Государственной Думой в первом чтении 3 ноября 2010 г., в части распространения в отношении пива и напитков, изготавливаемых на его основе, установленных Федеральным законом ограничений, действующих при производстве и обороте алкогольной продукции (лицензировании и других видах деятельности).

3. Согласно законопроекту действие Федерального закона распространяется на отношения, участниками которых являются юридические лица (организации) независимо от их организационно-правовых форм, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью (индивидуальные предприниматели) по розничной продаже спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на основе пива (подпункт «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта).

Учитывая норму пункта 3 статьи 26 Федерального закона, согласно которой юридические лица, должностные лица и граждане, нарушающие требования настоящего Федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, представляется целесообразным дополнить пункт 2 статьи 1 Федерального закона положением, согласно которому Федеральный закон будет распространяться на отношения, участниками которых являются лица (продавцы), осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции (в том числе пива и напитков, изготавливаемых на его основе), что позволит устранить указанное противоречие.

Кроме того, следует учитывать, что в Государственной Думе на рассмотрении находятся проекты федеральных законов № 260768-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции и пива» (принят в первом чтении 7 декабря 2010 г.) и № 465731-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления ответственности за нарушения, связанные с ограничениями розничной продажи алкогольной продукции и пива несовершеннолетним», положениями которых предусматривается повышенная административная ответственность для лиц (продавцов), осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции (в том числе пива и напитков, изготавливаемых на его основе) несовершеннолетним, а также уголовная ответственность за неоднократное совершение указанного правонарушения.

4. Законопроектом предлагается распространить действие Федерального закона на деятельность по производству и обороту пива (подпункт «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта).

В связи с этим законопроектом предлагается расширить понятие алкогольной продукции за счет отнесения к ней произведенной без использования этилового спирта пищевой продукции с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции, по перечню, установленному Правительством Российской Федерации (подпункт «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта).

Вместе с тем сохраняется изъятие из сферы действия Федерального закона, касающееся «деятельности по производству и обороту натуральных напитков с содержанием этилового спирта не более 6 процентов объема готовой продукции, изготовленных из виноматериалов, произведенных без добавления этилового спирта» (абзац пятый пункта 3 статьи 1 Федерального закона).

Сохранение данного изъятия при предлагаемой концепции законопроекта и новых механизмах контроля за производством и оборотом алкогольной продукции вряд ли целесообразно. Кроме того, его формулировка недостаточно четкая и, как показывает практика, требует дополнительных разъяснений.

Конкретные виды натуральных напитков могут быть включены в предусмотренный подпунктом «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта перечень пищевой продукции, на которую не распространяется действие Федерального закона, устанавливаемый Правительством Российской Федерации.

5. Требуют дополнительной проработки положения законопроекта, касающиеся уточнения определений понятий «места массового скопления граждан», «места нахождения источников повышенной опасности», «общественные места». Кроме того, представляется необходимым включить определение понятия «норма минимального использования мощностей по производству этилового спирта».

Также необходимо уточнить определение понятия «напитки, изготавливаемые на основе пива», устанавливаемое законопроектом (абзац шестой подпункта «г» пункта 2 статьи 1 законопроекта).

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что, по данным ФНС России, в крепкие сорта пива при производстве добавляется этиловый спирт. В соответствии с законопроектом такая продукция будет относиться к напиткам, изготавливаемым на основе пива. Вместе с тем в определении понятия этих напитков устанавливается предельное содержание этилового спирта в объеме готовой продукции до 7 процентов. При этом не учитываются положения статьи 193 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которым к «крепким сортам пива» (как указано в пояснительной записке) можно отнести пиво с нормативным (стандартизированным) содержанием объемной доли этилового спирта свыше 8,6 процента.

Таким образом, неясно, как будут регулироваться отношения, связанные с производством и оборотом пищевой продукции, изготавливаемой на основе пива с добавлением этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, с содержанием этилового спирта 7 (и более) процентов в объеме готовой продукции.

Кроме того, отнесение к напиткам, изготавливаемым на основе пива, алкогольной продукции с добавлением этилового спирта создаст условия для изготовления различных суррогатных спиртных напитков.

Законопроектом не учитываются положения принятого в первом чтении проекта федерального закона № 189885-5 «Технический регламент на пивоваренную продукцию», которыми также определяется понятие «напитки, изготавливаемые на основе пива». Данным проектом устанавливается, что указанные напитки изготавливаются без добавления этилового спирта. Помимо этого, в определении упомянутого понятия не предусмотрено предельное содержание этилового спирта в объеме готовой продукции. Также положения законопроекта не согласуются с нормами данного проекта в части содержания в этих напитках пива (не менее 40 процентов от объема готовой продукции).

В связи с этим представляется целесообразным из указанного определения исключить слова «с добавлением или» (абзац шестой подпункта «г» пункта 2 статьи 1 законопроекта) и в тексте законопроекта (в частности, в подпункте «г» пункта 6 статьи 1) скорректировать нормы, содержащие упоминание о напитках, изготавливаемых на основе пива с добавлением этилового спирта.

6. Законопроектом предлагается установить требование об обязательном оснащении автоматическими средствами измерения и учета объема готовой продукции основного технологического оборудования для производства газифицируемых спиртных напитков с содержанием этилового спирта более 7 процентов объема готовой продукции (абзац третий подпункта «а» пункта 6 статьи 1 законопроекта).

В действующей редакции Федерального закона такое требование установлено в отношении производства газифицируемых спиртных напитков с содержанием этилового спирта более 9 процентов объема готовой продукции (абзац второй пункта 2 статьи 8 Федерального закона).

Считали бы целесообразным исключить из Федерального закона изъятия в отношении производства и оборота газифицируемых спиртных

напитков, изготовленных с добавлением этилового спирта вне зависимости от процентов его содержания в готовой продукции.

7. В подпункте «г» пункта 6 статьи 1 законопроекта статья 8 Федерального закона дополняется пунктом 10, согласно которому в случае невозможности соблюдения норм минимального использования мощностей по производству этилового спирта и алкогольной продукции, произведенной с использованием этилового спирта, организация вправе подать в лицензирующий орган уведомление о приостановлении использования основного технологического оборудования. Учитывая императивность норм указанной статьи, представляется, что данное положение необходимо рассматривать не как право, а как обязанность организации.

Положениями абзаца девятого подпункта «а» пункта 18 законопроекта устанавливается дополнительное ограничение на производство этилового спирта и алкогольной продукции, произведенной с использованием этилового спирта, в случае неуведомления лицензирующего органа о возобновлении использования основного технологического оборудования для производства этилового спирта и алкогольной продукции, произведенной с использованием этилового спирта. Между тем ответственность за устанавливаемое законопроектом ограничение не предусмотрена.

Кроме того, не установлена ответственность и за неуведомление организацией лицензирующего органа о приостановлении использования основного технологического оборудования для производства этилового спирта и алкогольной продукции, произведенной с использованием этилового спирта, а также не установлено соответствующее ограничение на производство этилового спирта и алкогольной продукции, произведенной с использованием этилового спирта, без уведомления лицензирующего органа о приостановлении использования основного технологического оборудования в письменной форме с указанием даты такого приостановления (изменение в статью 26 Федерального закона).

8. В пункте 7 новой редакции статьи 16 Федерального закона (пункт 12 статьи 1 законопроекта) устанавливаются требования к организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим розничную продажу алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, о наличии у них стационарных

торговых и складских помещений. Между тем согласно статье 19 Федерального закона для получения лицензии на соответствующий вид деятельности не требуется предоставления документов, подтверждающих наличие в аренде или в собственности торговых и складских помещений. Более того, законопроектом не предусмотрено отнесение указанного требования к ограничениям в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, установленным статьей 26 Федерального закона.

Кроме того, представляется целесообразным в абзацах первом и втором пункта 7 новой редакции упомянутой статьи 16 четко определить, на каком праве организации, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции, а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие розничную продажу пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, должны иметь стационарные торговые и складские помещения (на праве собственности или по договору аренды).

Также необходимо отметить, что предлагаемую законопроектом новую редакцию статьи 16 Федерального закона следует изложить с учетом положений Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 430-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

9. Подпунктом «в» пункта 3 статьи 1 законопроекта предусматривается ввести декларирование объемов розничной продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. В то же время сохраняется предусмотренное статьей 5 Федерального закона требование об обязательном представлении в установленный срок в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики, сведений об объеме розничной продажи алкогольной продукции. То есть будут действовать два порядка представления одних и тех же сведений в разные органы исполнительной власти. Полагаем, что такие требования излишни. Целесообразно было бы унифицировать механизм представления указанных сведений.

10. Законопроектом устанавливаются требования по соблюдению норм минимального использования мощностей по производству этилового спирта и алкогольной продукции (абзацы третий и четвертый

подпункта «г» пункта 6 статьи 1). Однако порядок и сроки подачи соответствующих уведомлений в лицензирующий орган в законопроекте не установлены.

11. Законопроектом устанавливается требование о доведении до потребителя информации о вреде употребления алкогольной продукции в виде предупредительной надписи на потребительской таре: «Алкоголь вредит Вашему здоровью» (абзац третий подпункта «в» пункта 9 статьи 1). Предлагаемое требование не относится к предмету регулирования данного законопроекта и должно регламентироваться нормами законодательства о техническом регулировании. Кроме того, данная норма содержит правило общего применения, не учитывающее особенности потребительской тары и видов алкогольной продукции, и при применении на практике создаст необоснованные препятствия на этом рынке. Переходных положений в отношении находящейся в обороте продукции законопроект не содержит.

12. Пунктом 10 статьи 1 законопроекта расширяется круг алкогольной продукции, подлежащей обязательной маркировке. Это положение вступает в силу с 1 июля 2011 г. Оборота алкогольной продукции, выпущенной до вступления в силу законопроекта и не маркированной в соответствии с вводимыми требованиями, может осуществляться до 1 июля 2012 г. в соответствии с переходными положениями законопроекта (пункт 6 статьи 3). Полагаем, что предложенные в переходных положениях периоды требуют дополнительного обоснования и оценки с точки зрения возможности хозяйствующих субъектов в установленные законопроектом сроки закупить, установить, зарегистрировать специальное оборудование, а также реализовать продукцию, находящуюся как на складах, так и в оптовой и розничной торговле. Кроме того, потребуется разработать и изготовить марки на новые виды продукции, что займет определенное время.

13. Подпунктом «в» пункта 13 статьи 1 законопроекта вводится обязательное лицензирование перевозки этилового спирта (в том числе денатурированного) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции. Данная норма в соответствии со статьей 3 законопроекта начнет действовать с момента принятия данного федерального закона.

По нашей оценке, введение указанных правил потребует принятия ряда нормативных правовых актов, регулирующих порядок лицензирования, а также проведения процедур получения лицензии на указанный вид деятельности, что может занять значительное время. Во избежание необоснованных препятствий в перемещении названной продукции необходимо предусмотреть переходный период.

14. Пункт 15 статьи 1 законопроекта содержит положения, предусматривающие установление дополнительных требований и условий в области лицензирования деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Однако указанные положения не содержат каких-либо требований и условий к соискателям лицензий на такой вид деятельности, как перевозка этилового спирта (в том числе денатурированного) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции. Полагаем, что такие нормы должны быть предусмотрены законопроектом.

15. В подпункте «д» пункта 15 статьи 1 законопроекта устанавливается обязанность лицензиата представлять в лицензирующий орган перечень видов основного технологического оборудования, которое будет использовано для производства этилового спирта, алкогольной (за исключением пива и напитков, изготавливаемых на основе пива) и спиртосодержащей продукции, сертификаты соответствия, а также документы, связанные с приобретением организацией основного технологического оборудования, в том числе указанные в подпункте «а» пункта 15 статьи 1 законопроекта.

Полагаем целесообразным установить требование об одновременном представлении в лицензирующий орган вместе с документацией по указанному оборудованию также документации на контрольно-измерительное оборудование, установка которого обязательна в соответствии с требованием законодательства.

16. Подпунктом «б» пункта 17 статьи 1 законопроекта вводится норма об обязательном уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, однако она не содержит положений, определяющих порядок их уничтожения. Необходимо такие положения предусмотреть.

