

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

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»

Внести в пункт 4¹ 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» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст. 4553; 1999, № 2, ст. 245; 2001, № 53, ст. 5022; 2005, № 30, ст. 3113; 2006, № 1, ст. 20; 2009, № 1, ст. 21; 2011, № 1, ст. 42; № 30, ст. 4566, 4601; 2012, № 53, ст. 7584; 2015, № 1, ст. 43; 2016, № 26, ст. 3871; № 27, ст. 4194; 2017, № 31, ст. 4827; 2018, № 1, ст. 17; № 49, ст. 7520; 2020, № 17, ст. 2723; № 52, ст. 8582; 2021, № 27, ст. 5173; 2022, № 1, ст. 56; № 13, ст. 1963; 2023, № 12, ст. 1881) следующие изменения:

1) в абзаце третьем слово «питания)» заменить словами «питания, установления ограничений времени розничной продажи алкогольной продукции)»;

2) в абзаце четвертом слово «питания)» заменить словами «питания, установления ограничений времени розничной продажи алкогольной продукции)».

Президент
Российской Федерации

В.В. Путин

Москва, Кремль
года

№

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «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»

Проект федерального закона «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» (далее – проект федерального закона) разработан в целях обеспечения тишины и покоя граждан, общественного порядка посредством ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях.

Проблема деятельности объектов общественного питания, расположенных в шаговой доступности от места проживания жителей многоквартирных домов и обеспечивающих круглосуточную продажу алкогольной продукции, является актуальной для многих субъектов Российской Федерации. Принятые в последние годы законодательные решения не позволяют в полной мере решить данную проблему и обеспечить тишину и покой жителей многоквартирных домов.

В 2020 году Федеральным законом от 24 апреля 2020 года № 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» (далее – Федеральный закон от 24 апреля 2020 года № 145-ФЗ) установлен запрет на осуществление розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях (далее – объекты общественного питания), если общая площадь зала обслуживания посетителей в данных объектах составляет менее 20 квадратных метров. Субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции (в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания), в том числе полностью запрещать розничную продажу алкогольной продукции в объектах общественного питания.

Архангельская область, как и большинство субъектов Российской Федерации, воспользовалась указанным правом. Так, в Архангельской области с 8 июня 2020 года минимальный размер общей площади зала обслуживания посетителей объектов общественного питания не может быть менее 50 квадратных метров (областной закон от 4 июня 2020 года № 278-17-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «О реализации государственных

полномочий Архангельской области в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»), с 8 октября 2022 года – менее 50 квадратных метров для муниципальных районов, муниципальных округов Архангельской области и менее 70 квадратных метров для городских округов Архангельской области (областной закон от 26 сентября 2022 года № 607-37-ОЗ «О внесении изменения в статью 7 областного закона «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»). Несмотря на увеличение указанными законами минимальных размеров общей площади зала обслуживания посетителей объектов общественного питания, имеются случаи увеличения размеров общей площади залов обслуживания посетителей объектов общественного питания. При этом в настоящее время продолжают поступать обращения о нарушении (как правило, в вечернее и ночное время) общественного порядка в кафе, барах и иных заведениях, находящихся на прилегающих к многоквартирным домам территориях и реализующих алкогольную продукцию, что ухудшает условия проживания граждан, подвергает опасности их жизнь и здоровье. Правоприменительная практика показывает, что увеличение минимальных размеров общей площади залов обслуживания посетителей объектов общественного питания не позволяет полностью достичь целей, поставленных Федеральным законом от 24 апреля 2020 года № 145-ФЗ.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в данной сфере показал, что в некоторых субъектах Российской Федерации минимальные размеры общей площади залов обслуживания посетителей объектов общественного питания достигают 75 квадратных метров (Республика Карелия), 80 квадратных метров (Вологодская область) и 100 квадратных метров (Республика Татарстан).

Дальнейшее увеличение минимальных размеров общей площади залов обслуживания посетителей объектов общественного питания может привести к полному прекращению деятельности всех объектов общественного питания.

В настоящее время 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 (абзац второй пункта 9 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 от 22 ноября 1995 года

№ 171-ФЗ). Данное законоположение не позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать ограничения времени реализации алкогольной продукции в объектах общественного питания.

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) неоднократно вносились проекты федеральных законов, направленные на решение указанной проблемы:

1) до принятия Федерального закона от 24 апреля 2020 года № 145-ФЗ вносились следующие проекты федеральных законов:

№ 434703-7 «О внесении изменения 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 регулирования розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах организации общественного питания, расположенных в многоквартирных домах);

№ 584376-7 «О внесении изменения 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 уточнения условий, времени и места осуществления розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания);

№ 712762-7 «О внесении изменения 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 установления дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания);

№ 662706-7 «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 установления дополнительных ограничений времени и условий осуществления розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в нежилых встроенных и (или) встроенно-пристроенных помещениях многоквартирных домов);

2) после принятия Федерального закона от 24 апреля 2020 года № 145-ФЗ вносились следующие проекты федеральных законов:

№ 949414-7 «О внесении изменения 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 расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции);

№ 1046475-7 «О внесении изменения 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 запрета розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и на прилегающих к ним территориях с 23 часов до 10 часов по местному времени);

№ 983044-7 «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 наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации правом устанавливать дополнительные ограничения времени работы объектов общественного питания);

№ 1057133-7 «О внесении изменений в пункт 9 статьи 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации правом устанавливать дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания);

№ 120936-8 «О внесении изменения 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 наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации правом устанавливать дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания).

Указанные проекты федеральных законов отклонены Государственной Думой.

Внесение указанных проектов федеральных законов в Государственную Думу (далее – ранее внесенные в Государственную Думу проекты федеральных законов) подтверждает значимость задачи ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания для многих субъектов Российской Федерации.

В то же время для решения вопросов, связанных с обеспечением тишины и покоя жителей многоквартирных домов, общественного порядка и предупреждением дальнейшей алкоголизации населения, необходим комплексный подход, обеспечивающий баланс между интересами жителей многоквартирных домов и хозяйствующих субъектов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции в объектах общественного питания. Указанный подход не может быть реализован только через ограничение размера общей площади объектов общественного питания.

Требуется установление также ограничений времени реализации алкогольной продукции в объектах общественного питания.

В связи с этим проектом федерального закона предлагается предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации право устанавливать законом субъекта Российской Федерации дополнительные ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания.

Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Архангельскому областному Собранию депутатов рекомендовано внести в Государственную Думу в период весенней сессии 2023 года проект федерального закона, предусматривающий право субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания (постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 1 февраля 2023 года № 23-СФ «О государственной поддержке социально-экономического развития Архангельской области»).

К ранее внесенным в Государственную Думу проектам федеральных законов, аналогичным по содержанию проекту федерального закона, высказывались замечания правового характера, которые не могут служить препятствием для рассмотрения и принятия проекта федерального закона. В частности, высказывались следующие замечания правового характера:

1) положения указанных проектов федеральных законов противоречат пункту 9 статьи 16, пункту 2 статьи 26 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ (ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания могут устанавливаться только федеральным законом).

Представляется, что указанных противоречий не имеется, поскольку абзац второй пункта 9 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ не содержит абсолютного запрета на введение таких ограничений в отношении объектов общественного питания, что подтверждается использованием в данной норме формулировки «если иное не установлено настоящей статьей».

Тем самым устанавливается правовая возможность для федерального законодателя наделить субъекты Российской Федерации правом вводить, помимо ограничения размера площади зала обслуживания посетителей объектов общественного питания, ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции в объектах общественного питания.

Такое право субъектов Российской Федерации должно быть закреплено непосредственно в статье 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ путем внесения в нее соответствующих изменений, что и предусмотрено проектом федерального закона, которым предлагается скорректировать положения пункта 4¹ статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ в части прав субъектов Российской Федерации

Федерации вводить дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции в объектах общественного питания;

2) положения ранее внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов противоречат пункту 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, абзацу второму пункта 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации в части того, что права могут быть ограничены только на основании федерального закона.

В настоящее время полномочия субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции в объектах общественного питания уже установлены Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ, как и иные ограничения розничной продажи алкогольной продукции в стационарных торговых объектах.

Тем самым приведенная аргументация фактически сводится к оспариванию конституционности действующих норм Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ, закрепляющих такие полномочия за субъектами Российской Федерации.

В настоящее время согласно Федеральному закону от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ субъекты Российской Федерации уже вправе устанавливать ограничения розничной продажи алкогольной продукции как в стационарных торговых объектах (время, условия и места розничной продажи, вплоть до введения полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции), так и в объектах общественного питания (площадь зала обслуживания посетителей, вплоть до введения полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции).

Развитие законодательного регулирования данных отношений с 2006 года свидетельствует о последовательном расширении федеральным законодателем законодательных полномочий субъектов Российской Федерации по введению ограничений розничной продажи алкогольной продукции.

С 1 января 2006 года субъекты Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции в отношении продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции (Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»»).

С 22 июля 2011 года 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» субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции (первоначально абзац второй пункта 5 статьи 16, в настоящее время – абзац второй пункта 9 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ).

Указанные положения Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который не усмотрел неопределенности в вопросе об их соответствии Конституции Российской Федерации (например, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 года № 2511-О и № 2512-О, от 24 декабря 2020 года № 2989-О), также указанные положения неоднократно применены Верховным Судом Российской Федерации (например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2015 года № 74-АПГ15-33, от 11 октября 2017 года № 47-АПГ17-5, от 1 ноября 2017 года № 44-АПГ17-18, от 14 августа 2019 года № 39-АПА19-4, от 28 августа 2019 года № 38-АПА19-7, от 18 декабря 2019 года № 59-АПА19-12).

С 5 мая 2020 года субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания, вплоть до полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции в объектах общественного питания (Федеральный закон от 24 апреля 2020 года № 145-ФЗ).

Аргументация в пояснительной записке к проекту федерального закона № 429017-7, ставшему впоследствии Федеральным законом от 24 апреля 2020 года № 145-ФЗ, полностью согласуется с обоснованием проекта федерального закона.

На какие-либо противоречия Конституции Российской Федерации при принятии проекта федерального закона № 429017-7, ставшего впоследствии Федеральным законом от 24 апреля 2020 года № 145-ФЗ, указано не было.

Представленный проект федерального закона последовательно развивает сущность ограничений, введенных Федеральным законом от 24 апреля 2020 года № 145-ФЗ, позволяя их комбинировать (например, не вводить ограничения по размерам площади зала обслуживания посетителей в объектах общественного питания, а установить ограничения времени работы объектов общественного питания; соотнести время работы объектов общественного питания в ночное время с размером площади зала обслуживания посетителей).

Представляется, что предусмотренные в настоящее время в Федеральном законе от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ полномочия субъектов Российской Федерации по установлению ограничений розничной продажи алкогольной продукции обладают той же правовой природой (например, цели и методы регулирования, объект воздействия), что и полномочия субъектов Российской Федерации

Федерации в проекте федерального закона;

3) реализация положений ранее внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов негативно скажется на деятельности субъектов малого предпринимательства, занятых в сфере розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, и приведет к их сокращению, что является признаком ограничения конкуренции.

В настоящее время субъекты Российской Федерации уже устанавливают ограничения розничной продажи алкогольной продукции в объектах общественного питания в части размера площади зала обслуживания посетителей объектов общественного питания. Это является законодательно установленным случаем ограничения предпринимательской деятельности и, соответственно, конкуренции в указанной сфере, так как делит хозяйствующие субъекты в зависимости от размера площади зала обслуживания посетителей объектов общественного питания.

Ограничение времени розничной продажи алкогольной продукции в объектах общественного питания не ограничивает конкуренцию, поскольку в отличие от ограничения размера площади зала обслуживания посетителей объектов общественного питания такое ограничение не выделяет отдельные группы хозяйствующих субъектов;

4) реализация положений ранее внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов может повлечь риски увеличения объемов производства и сбыта фальсифицированной алкогольной и спиртосодержащей продукции, потенциально опасной для здоровья населения.

Указанные последствия могут возникнуть вследствие установления любых ограничений розничной продажи алкогольной продукции. Однако в этом случае должны применяться иные законодательно установленные механизмы противодействия производству и сбыту фальсифицированной алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



Е.В. Прокопьева

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
проекта федерального закона «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»

Принятие проекта федерального закона «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» не потребует увеличения расходов федерального бюджета.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



Е.В. Прокопьева

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «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»

Принятие проекта федерального закона «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» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



Е.В. Прокопьева