

**Пояснительная записка
к проекту Закона Саратовской области
«О внесении изменений в Закон Саратовской области «О дополни-
тельных ограничениях розничной продажи алкогольной продукции на
территории Саратовской области»**

Правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом № 171-ФЗ от 22 ноября 1995 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

Государственное регулирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции осуществляется в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечения безопасности указанной продукции, нужд потребителей в ней, а также в целях контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области (п. 1 ст. 1 вышеназванного Федерального закона).

Законодательство о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, а также принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (ст. 3 Федерального закона № 171-ФЗ от 22 ноября 1995 года).

Вопросы регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В свою очередь, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции определены нормами Федерального закона № 171-ФЗ от 22 ноября 1995 года, Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), Законом Саратовской области от 28 октября 2011 г. № 144-ЗСО «О полномочиях органов государствен-

ной власти Саратовской области в сфере государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Особые требования к розничной продаже и потреблению (распитию) алкогольной продукции приведены в статье 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ. Из содержания данной статьи Федерального закона № 171-ФЗ, которая в числе прочих требований, устанавливает запреты в потреблении (распитии) алкогольной продукции (пункт 3), следует, что федеральный законодатель к розничной торговле алкогольной продукцией предъявляет особые требования, предоставляя широкие полномочия в этой сфере органам государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 5).

Запрет розничной продажи алкогольной продукции не только выполняет правоохранительную функцию (защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечение безопасности), но и выполняет функцию правоограничения.

Такое правовое регулирование определяется, в том числе, и Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 2128-р, которая направлена на снижение объемов потребления населением алкогольной продукции, в том числе слабоалкогольных напитков, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, предусматривает в качестве принципа государственного регулирования в названной сфере обеспечение приоритетности защиты жизни и здоровья граждан по отношению к экономическим интересам участников алкогольного рынка, а также определяет снижение доступности алкогольной продукции путем ограничения ее розничной продажи по месту, условиям и времени как одну из мер по реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации.

Абзацем 2 пункта 5 статьи 16 выше названного Федерального закона предусмотрено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе в качестве исключительной меры применительно к вышеприведенным критериям вводить полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

Таким образом, указанной нормой права предусмотрено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные ограничения (помимо установленных федеральным законодательством) к тем ограничениям, которые установлены Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ в абзаце 1 и 2 пункта 5 статьи 16. При этом, Федеральный закон не содержит запрета на частичное исключение из состава установленных федеральным законодательством категорий объектов оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции путем введения в субъекте Российской Федерации запрета на розничную продажу отдельных видов напитков, относящихся к алкогольной продукции.

В статье 2 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ определены категории, виды алкогольной продукции, производство и оборот которых регулируется на территории Российской Федерации, соответственно и на территории Саратовской области как субъекта Российской Федерации.

Определяя основные понятия, используемые в Федеральном законе от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ, федеральный законодатель установил, что регулирование производства и оборота осуществляется, среди прочих, в отношении алкогольной продукции (пп. 7 ч. 1 ст. 2), в том числе винных напитков (пп. 12.3 ч. 1 ст. 2) и напитков, изготавливаемых на основе пива (пивных напитков) (пп. 13.2 ч. 1 ст. 2).

Анализ содержания статьи 2 Федерального закона позволяет сделать вывод, что в отношении данных видов продукции осуществляется регулирование как на федеральном уровне, так и законодательством субъекта Российской Федерации.

В настоящее время на территории Саратовской области действует запрет в отношении розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков (часть 5 статьи 4 Закона Саратовской области от 28 октября 2011 г. № 144-ЗСО «О полномочиях органов государственной власти Саратовской области в сфере государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (в редакции Законов Саратовской области от 02 июня 2015 г. № 61-ЗСО, от 24 июня 2015 г. № 85-ЗСО). Понятие слабоалкогольных тонизирующих напитков использовано в данном законе в соответствии с положениями национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 52845-2007 «Напитки слабоалкогольные тонизирующие. Общие технические условия», утвержденного Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2007 года № 477-ст. Указанный национальный стандарт определяет требования, обеспечивающие безопасность продукта, требования к качеству и маркировке.

По состоянию на сегодняшний день на основе созданного прецедента уже весьма значительное число субъектов Российской Федерации запретили полностью или частично розничную продажу определенных видов слабоалкогольных напитков в том числе, слабоалкогольных тонизирующих напитков, на территории своих регионов.

Однако производители слабоалкогольных напитков быстро среагировали на введение в ряде регионов запрета (ограничений) в отношении розничной продажи данной продукции, изменив наименование напитков, частично состав продукта и указывая на этикетках соответствие продукции иным ГОСТам либо исключив ссылку на таковые. Производители же винных и пивных напитков ссылаются при маркировке продукции только ТУ (Технические условия), тем самым, делая производимую ими продукцию не подпадающей под введенные региональным законодателем ограничения.

Таким образом, введенные в Саратовской области ограничения на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков в действующей редакции Закона от 28 октября 2011 г. № 144-ЗСО не отвечает современной ситуации на рынке оборота данной продукции.

Как при этом буквально следует из утвержденной Правительством РФ Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, в Российской Федерации с 1998 года наблюдается ежегодное увеличение производства и продажи слабоалкогольных напитков. Слабоалкогольные напитки производятся с вкусовыми и тонизирующими добавками, присущими традиционным безалкогольным прохладительным напиткам, и выпускаются в красочной упаковке, зачастую содержащей привлекательные для молодежи наименования и символику. Сведения о наличии в таких напитках содержания этилового спирта зачастую представлены не явно, что создает у потребителя ложное представление о них как о безалкогольных напитках. Кроме того, сочетание этилового спирта и тонизирующих веществ (в частности кофеина) в составе слабоалкогольных напитков ускоряет пристрастие населения, особенно молодежи, к алкогольной продукции. Потребление такой алкогольной продукции приводит к физиологической потребности ежедневного ее потребления.

Следовательно, слабоалкогольные напитки, в особенности, содержащие тонизирующие вещества, могут представлять опасность для здоровья человека.

В связи с вступлением в силу специального Закона (от 24 июня 2015 г. № 85-ЗСО), регулирующего сферу дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции на территории региона, Общественная па-

лата Саратовской области как субъект законодательной инициативы, считает целесообразным, в целях урегулирования существующей на рынке оборота слабоалкогольных напитков (как содержащих, так и не содержащих тонизирующие вещества) ситуации, принятие закона о внесении в Закон Саратовской области от 24 июня 2015 г. № 85-ЗСО соответствующих поправок.

Необходимо отметить, что предлагаемый законопроект, помимо правоохранительной и правоограничительной функции, направлен, в первую очередь, на поддержание и сохранение здоровья населения региона, в особенности молодежи.

В целях соблюдения правовой определенности понятия товаров (продукции), составляющих предмет регулирования настоящего Закона, используются в редакции Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».