**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Экспертного совета Общественной палаты Амурской области**

**по результатам общественной экспертизы проекта закона Амурской области «О внесении изменений в статью 1 Закона Амурской области «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Амурской области»**

Экспертным Советом Общественной палаты Амурской области 15 декабря 2015 года проведена общественная экспертиза проекта закона Амурской области «О внесении изменений в статью 1 Закона Амурской области «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Амурской области», внесённого в Законодательное Собрание в порядке законодательной инициативы депутатом Законодательного Собрания Жаровским Д.С.

В соответствии с Законом Амурской области от 04.06.2008 N 35-ОЗ «Об общественной палате Амурской области» на общественную экспертизу в Общественную палату Амурской области вышеуказанный проект закона Амурской области был направлен 11 декабря и поступил 14 декабря 2015 года.

Проект закона Амурской области, по мнению его разработчика, направлен на отмену невозможной к применению нормы действующего Закона, запрещающую розничную продажу алкогольной продукции в помещениях многоквартирных жилых домов, в которых размещение объектов торговли и (или) общественного питания не предусмотрено проектом при строительстве. Также разработчик законопроекта предлагает вернуться ко времени розничной продажи алкогольной продукции до 21 часа.

Заключение Экспертного Совета Общественной палаты подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций министерств и ведомств Амурской области, управлений федеральных служб Российской Федерации по Амурской области, образовательных учреждений Амурской области, управлений органов местного самоуправления Амурской области, членов Общественной палаты Амурской области, общественных советов при органах исполнительной власти, общественных экспертов, ряда общественных ассоциаций и объединений.

Рассмотрев и обобщив поступившие ответы и заключения от экспертного сообщества, Экспертный Совет Общественной палаты Амурской области отмечает, что данный проект закона Амурской области вызвал широкое общественное обсуждение, получив негативную оценку. Представляется, что предлагаемые законопроектом изменения ухудшат положение большинства категорий граждан, противоречат законодательству, создают предпосылки для возникновения социальной напряженности.

Согласно Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2015 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351 (далее - Концепция), с 1992 года началось снижение числа населения из - за превышения уровня смертности над уровнем рождаемости. При этом уровень смертности обусловлен, в том числе, распространением алкоголизма, ввиду отсутствия условий для формирования мотивации к здоровому образу жизни.

Согласно правовой позиции, выраженной в Концепции, одной из задач и направлений демографической политики государства до 2025 года, является разработка мер, направленных на снижение количества потребляемого алкоголя, регулирование производства, продажи и потребления алкогольной продукции, осуществление в образовательных организациях профилактических программ, направленных на недопущение потребления алкоголя и табачных изделий детьми и подростками.

Концепцией реализацией государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукции 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 объёмов 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 путём ограничения её розничной продажи по месту и времени как одну из мер по реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Кроме того, распоряжением премьер-министра Правительства РФ Дмитрия Медведева от 26 ноября 2015 года № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке» предусмотрены контрольные показатели, в числе которых значится и снижение потребления алкогольной продукции населением.

**Анализ положений проекта закона, предлагаемого разработчика, показывает, что закон в его новой версии не будет направлен на защиту жизни, здоровья и социального благополучия жителей Амурской области через целенаправленное сокращение потребления алкоголя, охрану фискальных интересов субъекта Российской Федерации, а также контроль за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области.**

1. В качестве обоснования внесения данного проекта закона Амурской области разработчик приводит тяжёлую экономическую ситуацию, при которой наблюдается снижение товарооборота, сокращение количества объектов торговли и налоговых поступлений в бюджет.

Однако следует отметить, что указанная формулировка не только не отражает концепции законопроекта, но и очевидно устарела. Современные исследования показывают, что экономические интересы субъектов 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.

Вносимые законопроектом изменения касаются, прежде всего, тех лиц, которые для целей извлечения прибыли осуществляли перевод жилых помещений в нежилые.

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 г.

**Проект закона, предлагаемого разработчиком, противоречит названным международным принципам, устанавливающим надлежащее предпочтение общественному здравоохранению перед конкурирующими интересами. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.**

1. **Принятие данного законопроекта значительно снижает уровень социального благополучия граждан Российской Федерации. Истинная цель законопроекта - увеличить доходы лиц, которые для целей извлечения прибыли осуществляли перевод жилых помещений в нежилые.**

С целью профилактики алкоголизма, борьбы с его распространением и минимизации негативных последствий его потребления в Амурской области был принят Закон Амурской области от 25 сентября 2015 года № 403-ОЗ «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Амурской области», проект его около двух месяцев находился в открытом доступе на сайте Правительства Амурской области, окончательная формулировка подготовлена в том числе и на общественных слушаниях Общественной палаты Амурской области.

Указанный Закон Амурской области № 403-ОЗ вступал в силу постепенно, в три этапа, что предполагало возможность участников розничной торговли алкогольной продукции подготовиться к новым требованиям законодательства области и принять все необходимые меры. Кроме того, вступление в силу норма закона, запрещающей розничную продажу алкогольной продукцией в помещениях многоквартирных домов, в которых размещение объектов торговли не было предусмотрено проектом при строительстве, уже переносилось с 01.04.2015 года на 01.01.2016 г., чем было предоставлено дополнительное время заинтересованным коммерческим структурам для приведения деятельности в соответствие с требованиями законодательства области.

**Проект закона Амурской области, вносимый разработчиком, не отвечает целям Закона Амурской области от 25 сентября 2015 года № 403-ОЗ «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Амурской области» - профилактика алкоголизма, борьба с его распространением и минимизация негативных последствий его потребления в Амурской области.**

1. По мнению Экспертного Совета Общественной палаты, авторы проекта Закона Амурской области в стремлении решить финансовые проблемы коммерческих структур, занимающихся реализацией алкоголя, за счет игнорирования принципов защиты жизни, здоровья и социального благополучия жителей Амурской области совершенно не учитывают реальное положение дел в субъекте Российской Федерации, не обращают внимания на сложившуюся положительную практику временных ограничений продажи алкоголя. Расположение объектов торговли алкогольной продукцией, предлагаемое проектом закона Амурской области, делает более доступным алкоголь для потенциальных покупателей, продажи в ночное время, а также несовершеннолетним.

Проект «Трезвая Россия» совместно с центром информационных коммуникаций «Рейтинг» составили «Национальный рейтинг трезвости», в котором сравнили регионы по степени алкоголизации. Согласно рейтингу, Амурская область попала во вторую половину списка — на 59 место из 85 возможных (239 баллов). Как говорится в исследовании, регионы, набравшие большое количество баллов, «демонстрируют высокую смертность, заболеваемость и преступность, связанные с потреблением спиртных напитков, а также максимальный объем продажи алкоголя».

Вместе с тем, согласно информации министерства здравоохранения Амурской области, меры по ограничению продажи алкогольной продукции, введённые в 2013 году, позволили снизить заболеваемость населения области алкоголизмом на 13 %, что подтверждается статистическими данными.

Согласно информации **начальника Управления МВД России по Амурской области Николя Аксёнова:** «Благодаря ограничению временных рамок продажи алкоголя на 30 процентов снизился уровень преступности. Случаи совершения тяжких преступлений снизились на 33%, в 4 раза сократилось число правонарушений, совершенных на бытовой почве, и в 7 раз - количество преступлений, совершенных лицами, находящимися в алкогольном опьянении. Число краж и разбоев снизилось на 47% и 56% соответственно».

Ограничения продажи алкоголя по времени – одна из наиболее эффективных мер, которая, как показала и российская, и зарубежная практика, и практика Амурской области сразу же приводит к снижению уровня смертности, преступности и травматизма.

**К сожалению, проект закона Амурской области в его текущей версии не предлагает решения проблемы избыточного количества точек, торгующих алкоголем в Амурской области, а наоборот, он способен усугубить ситуацию и увеличить риски продажи алкоголя в ночное время, а также несовершеннолетним.**

1. Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона от 22.11.1995 г. № 174-ФЗ «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 осуществляются в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан.

Согласно пункту 3 статьи 16 Федерального закона не допускается потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, указанных в абзацах втором-седьмом пункта 2 статьи 16, в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озёрами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Согласно пункту 4 статьи 16 к прилегающим территориям, указанным в пункте 2 настоящей статьи, относятся земельные участки, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям и границы которых определяются решениями органов местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

**Проект закона Амурской области, вносимый разработчиком, противоречит Федеральному закону от 22.11.1995 г. № 174-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в части профилактики алкоголизма, защиты общественной нравственности.**

1. Экспертный Совет Общественной палаты Амурской области считает необходимым предложить разработчику представить подробную информацию по данному проекту закона Амурской области о том, насколько изменится социальное благополучие и качество жизни всех категорий граждан, которых могут коснуться предлагаемые изменения, с обязательным уточнением количества граждан и оценки с позиций защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов жителей Амурской области.

При этом данные предлагается представить не только в отношении заинтересованных коммерческих структур, но и в отношении всех категорий жителей Амурской области.

**На основании вышеизложенного Экспертный Совет Общественной палаты Амурской области не поддерживает принятие проекта закона Амурской области «О внесении изменений в статью 1 Закона Амурской области «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Амурской области», внесённого в Законодательное Собрание в порядке законодательной инициативы депутатом Законодательного Собрания Жаровским Д.С., исходя из обязанности соблюдения принципов защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов жителей Амурской области, профилактики алкоголизма, установленных Конституцией России и федеральным законодательством.**