

**Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 226612-7 «О развитии виноградарства и
виноделия в Российской Федерации»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевые чтения») проекта федерального закона № 226612-7 «О развитии виноградарства и виноделия в Российской Федерации» (далее – законопроект, проект федерального закона).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 20 декабря 2018 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представителей органов государственной власти, профессионального сообщества, общественных экспертов.

Законопроект разработан в соответствии с пунктом 3 протокола по итогам совещания о перспективах развития виноградарства и виноделия у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 27 мая 2014 года № ДМ-П11-44пр и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами И.И. Демченко, К.М. Бахаревым, З.А. Аскендеровым и др.

Положения законопроекта предусматривают в качестве концепции идею принятия специального нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере развития виноградарства, виноделия, производства и оборота винодельческой продукции, разграничивающего производство и оборот алкогольной продукции на основе этилового спирта и устанавливающего отдельную процедуру лицензирования.

Принятие соответствующего федерального закона, по мнению его инициаторов, будет способствовать легализации и стабилизации отечественного винодельческого производства и соответствующего сегмента внутреннего потребительского рынка и обеспечению достойного уровня жизни

производителей винодельческой продукции; стимулированию повышения качества, увеличения объемов сырьевой базы и дальнейшего интенсивного развития виноградарства и виноделия в южных регионах Российской Федерации.

8 ноября 2017 года проект федерального закона принят в первом чтении.

Общественная палата в целом поддерживает концепцию законопроекта и полагает, что его принятие должно стать правовой основой для регулирования вопросов развития виноградарства как отрасли агропромышленного комплекса.

В ходе общественной экспертизы участниками высказаны предложения и замечания, которые во время публичного обсуждения было предложено учесть при доработке законопроекта ко второму чтению.

1. В частях 2 и 3 статьи 3 законопроекта содержится отсылка к Федеральному закону от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Федеральный закон № 264-ФЗ). В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона № 264-ФЗ сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год. При этом в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2017 года № 79-р «Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители, а также научные организации, профессиональные образовательные организации, образовательные организации высшего образования в процессе своей научной, научно-

технической и (или) образовательной деятельности» наряду с виноматериалами и прочей продукцией винодельческой промышленности, вина виноградные, ликерные, шампанские и игристые относятся к сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители, лишь при условии, что они производятся сельскохозяйственными товаропроизводителями из собственного винограда, выращенного и переработанного ими на территории Российской Федерации.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным уточнить соответствующие положения законопроекта в части производства вина и винодельческой продукции с использованием не менее 85% сортов винограда, выращенного на территории Российской Федерации и на виноградниках, информация о которых внесена в реестр виноградных насаждений, что в свою очередь будет являться дополнительной мерой стимулирования для закладки новых виноградников и развития винодельческих хозяйств.

В указанных целях меры стимулирования и поддержки, предусмотренные пунктом 2 части 1 и пунктом 5 части 2 статьи 9 законопроекта, представляется необходимым распространить исключительно на производство, экспорт и продвижение винодельческой продукции из винограда, выращенного на территории Российской Федерации.

2. По тексту законопроекта используются термины «вино, игристое вино (шампанское) и ликерное вино, произведенное на территории Российской Федерации, в том числе с защищенным географическим указанием или с защищенным наименованием места происхождения». Однако в статье 2 законопроекта, устанавливающей основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе, определения понятий «с защищенным географическим указанием» и «с защищенным наименованием места происхождения» отсутствуют.

В целях соблюдения принципа правовой определенности положений закона представляется необходимым законодательное закрепление определения

отсутствующих терминов, используемых в законопроекте, сформулированных в целях исключения разночтений в соответствии с положениями Федерального закона № 171-ФЗ.

Кроме того, необходимо устранить иные существующие в понятийном аппарате законопроекта разночтения с положениями Федерального закона № 171-ФЗ, например, определение понятия «виноматериал».

3. В соответствии с пунктом 7 статьи 2 законопроекта «виноделие» определяется как вид экономической деятельности по производству вина из винограда и его последующего использования при производстве винодельческой продукции. Однако понятие винодельческой продукции в проекте федерального закона не предусмотрено. Вместе с тем в соответствии с пунктом 23 статьи 2 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) винодельческая продукция подразделяется на такие виды, как вино, игристое вино (шампанское), ликерное вино, дистилляты (винный, виноградный, коньячный), спиртные напитки, произведенные из указанных дистиллятов (в том числе коньяк), виноматериалы (виноградные), винные напитки. В то же время положения законопроекта регулируют отношения только в части производства и оборота вина, игристого вина (шампанское), ликерного вина (часть 1 статьи 1 законопроекта). Таким образом, положения законопроекта существенно сужают предмет его регулирования, установленный статьей 1 законопроекта и предусмотренный в его наименовании.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным распространить положения законопроекта на отношения в части производства коньяка, произведенного из винограда, выращенного на территории Российской Федерации, а также установить в статье 2 законопроекта определение понятия «винодельческая продукция» и «коньяк».

4. В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 13 законопроекта одним из лицензионных требований, предъявляемых к винодельческим хозяйствам и организациям, не являющимся винодельческими хозяйствами, осуществляющим производство, хранение и поставки вина, игристого вина (шампанского), ликерного вина, является наличие счетчика единиц готовой продукции с нанесенными специальными марками, подключенного к единой государственной автоматизированной системе, для перевода количества продукции в объем произведенной продукции. Данное требование не распространяется на производителей только вина, игристого вина (шампанского), ликерного вина с защищенным географическим указанием и с защищенным наименованием места происхождения.

Проектируемая норма не является однозначной и допускает возможность ее произвольного толкования. Исходя из содержания проектируемой нормы, остается не ясным, распространяется вышеуказанное исключение только лишь на производителей вин с защищенным географическим указанием и с защищенным наименованием места происхождения или также на других производителей, которые кроме продукции с защищенным географическим указанием и с защищенным наименованием места происхождения выпускают иные виды винодельческой продукции на основании имеющихся лицензий.

В целях правильного и единообразного применения проектируемой нормы с учетом вышесказанного представляется целесообразной ее корректировка. Кроме того, эксперты считают необходимым предусмотреть в законопроекте отдельную статью, посвященную особенностям производства продукции с защищенным географическим указанием и с защищенным наименованием места происхождения, где предусмотреть в том числе возможность использования без счетчиков тех линий розлива, на которых осуществляется производство вин, игристых вин (шампанских), ликерных вин без добавления этилового спирта.

5. В статье 8 законопроекта устанавливаются полномочия саморегулируемых организаций виноградарей и виноделов, однако ни

положения законопроекта, ни иные нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат требования об обязательности членства виноградарских и/или винодельческих хозяйств или граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, в саморегулируемой организации виноградарей и виноделов.

6. В настоящее время саморегулируемая организация виноградарей и виноделов города Севастополя не может быть зарегистрирована из-за несоответствия критерию минимального количества участников, что является существенным сдерживающим фактором развития виноградарства и виноделия в регионе. Принимая во внимание бланкетный способ изложения нормы, предусмотренной пунктом 1 части 3 статьи 3 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», предлагается часть 1 статьи 8 законопроекта дополнить абзацем следующего содержания:

«Некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой организации виноградарей и виноделов в городе федерального значения Севастополе с даты внесения сведений о ней в государственный реестр саморегулируемых организаций при условии объединения в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее пятнадцати виноградарей и виноделов».

7. Положения законопроекта не предусматривают возможность стимулирования виноградарства и виноделия путем предоставления муниципальной поддержки в формах и направлениях, установленных муниципальными правовыми актами. В связи с этим представляется целесообразной корректировка статей 7 и 9 проекта федерального закона.

Кроме того, часть 2 статьи 9 законопроекта предлагается дополнить пунктами 8 и 9 следующего содержания:

«8) формирование и развитие системы кредитования виноградарских и винодельческих хозяйств;

9) субсидирование затрат на выращивание винограда за каждый килограмм, сданный на переработку для производства винодельческой продукции.».

8. В ходе общественной экспертизы отдельно было отмечено, что виноградарство как отрасль агропромышленного комплекса не ограничивается исключительно вопросами виноделия. Виноградарство направлено в том числе на обеспечение населения свежим и сушеным виноградом, а консервную промышленность (производство соков, компотов, варенья и т.д.) и виноделие – сырьем. Таким образом, в целях развития виноградарства как отрасли, а также решения государственных задач в области импортозамещения, развития сельской кооперации и обеспечения социально-экономического роста южных регионов России эксперты полагают необходимым предусмотреть в законопроекте отдельную главу, регулиующую вопросы закладки и эксплуатации виноградников. Отсутствие регламентирования указанных вопросов приведет к несоответствию наименования законопроекта его содержанию и основному предмету правового регулирования.

Кроме того, статью 2 законопроекта предлагается дополнить определением термина «виноград».

9. В целях обеспечения продовольственной безопасности, защиты добросовестных российских производителей и обеспечения появления на рынке только качественной винодельческой продукции представляется целесообразным закрепить в статье 2 законопроекта понятия «фальсифицированная продукция», а также предусмотреть в законопроекте отдельную статью, посвященную мерам борьбы с фальсификацией вина и винодельческой продукции, а также ответственности за нарушение требований проектируемого федерального закона. Кроме того, представляется необходимым предусмотреть нормы, исключаящие введение потребителя в заблуждение относительно места изготовления вин.

10. Одной из мер по реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма

среди населения Российской Федерации, предусмотренной 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, является создание условий для развития российского виноделия и увеличения производства российских качественных вин в целях формирования культуры потребления алкогольной продукции. Представляется целесообразным отражение данного положения в проекте федерального закона, в связи с чем часть 3 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3) увеличение доли винодельческой продукции в объеме потребления алкогольной продукции в Российской Федерации при постепенном снижении общего потребления алкогольной продукции.».

11. В течение двух последних лет произошло резкое увеличение поставок относительно недорогих импортных вин низкого качества, которые изготавливаются специально для российского рынка и реализуются по демпинговым ценам. В целях стимулирования развития отечественного виноградарства и виноделия необходимо часть 2 статьи 9 законопроекта дополнить пунктом 10, предусматривающим ежегодное установление квот максимального годового объема поставок в Российскую Федерацию импортного бутилированного вина и винных напитков в объеме не более 35% от общего объема розничной продажи вина и винных напитков в течение предыдущего года, возложив полномочия по установлению квот на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса.

12. В ходе общественной экспертизы экспертами сформулированы также замечания юридико-технического характера:

12.1. Пункт 4 части 3 статьи 10 законопроекта изложить в следующей редакции:

«4) общая площадь виноградников (га) в разрезе сортов;»;

12.2. Пункт 9 части 3 статьи 10 законопроекта изложить в следующей редакции:

«9) сведения об объемах собранного винограда и урожайности виноградных насаждений по каждому сорту;»;

12.3. Пункт 10 части 3 статьи 10 изложить в следующей редакции:

«10) сведения об объеме винограда, направленного для производства винодельческой продукции (по каждому сорту).»;

12.4. Отдельному учету, по мнению экспертов, должны подлежать сведения об объеме закупленного винограда, направленного для производства винодельческой продукции (по каждому сорту). В связи с этим представляется целесообразным дополнить статью 11 законопроекта нормой соответствующего содержания, а наименование статьи 11 законопроекта изложить в следующей редакции:

«Статья 11. Декларирование урожая винограда, произведенного и закупленного для производства винодельческой продукции, и декларирование производства винодельческой продукции с защищенным географическим указанием и с защищенным наименованием места происхождения».

13. В настоящее время на винодельческом рынке существуют три категории юридических лиц – производителей винодельческой продукции: 1) непосредственно выращивающие виноград, осуществляющие его переработку и производящие винодельческую продукцию, 2) закупающие российский или импортный виноград с целью его последующей переработки и производства винодельческой продукции и 3) закупающие российские или импортные виноматериалы с целью их последующей минимальной обработки и розлива винодельческой продукции. Очевидно, что юридические лица – сельхозтоваропроизводители, осуществляющие полный цикл производства вина, включая выращивание винограда, затрачивают больше средств на

производство вина по сравнению с двумя другими категориями виноделов, что создает неравные условия ведения бизнеса при формально одинаковом процессе.

Вместе с тем положения законопроекта практически не предусматривают преференций и мер государственной поддержки для юридических лиц – сельхозтоваропроизводителей.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным положения части 2 статьи 13 законопроекта распространить также на юридических лиц – сельхозтоваропроизводителей, осуществляющих производство, хранение и поставки вина и розничную продажу вина, игристого вина (шампанского), ликерного вина.

Кроме того, исключение, предусмотренное пунктом 3 части 1 статьи 13 законопроекта, предлагается распространить на сельхозтоваропроизводителей – юридических лиц.

14. Самые оживленные споры среди участников общественной экспертизы вызвали поправки Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона ко второму чтению, размещенные 20 марта 2018 года на официальном сайте (<http://government.ru/activities/selection/304/31752/>).

Общественные эксперты и профессиональное сообщество отмечают, что данные поправки принципиально изменяют концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 8 ноября 2017 года, в связи с чем ходатайствуют об отклонении предложенных Правительством Российской Федерации от 20 марта 2018 года поправок к законопроекту ко второму чтению.

15. Принимая во внимание значительное количество предложений, поступивших в ходе проведения общественной экспертизы законопроекта от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых развито виноградарство и виноделие, Общественная палата ходатайствует о продлении срока предоставления поправок к проекту федерального закона № 226612-7 «О развитии виноградарства и виноделия в

Российской Федерации», а также о проведении на площадке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации рабочей встречи по доработке законопроекта с привлечением представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, с развитым виноградарством и виноделием, винодельческих и виноградарских хозяйств указанных регионов, включая фермерские.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации поддерживает принятие проекта федерального закона № 226612-7 «О развитии виноградарства и виноделия в Российской Федерации» и предлагает учесть указанные выше замечания и предложения при доработке законопроекта ко второму чтению.