

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ И СПИРТСОДЕРЖАЩЕЙ ПРОДУКЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Аннотация. В Российской Федерации факт злоупотребления алкоголем является следствием целого ряда негативных социальных и экономических явлений. Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие производство и оборот алкогольной продукции на территории Российской Федерации, которые вместе с другими нормативными актами образуют систему и составляют основу государственного регулирования отношений в рассматриваемой сфере. В частности, проанализированы некоторые нормы Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Кроме того, были перечислены особенности внедрения Единой государственной автоматизированной системы (ЕГАИС) учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в алкогольной рознице с 2016 года, а также законодательные инициативы государственных органов Российской Федерации и предложенные Всемирной организацией здравоохранения направления деятельности и варианты политики по сокращению последствий употребления алкоголя. Для проведения исследования были применены такие общенаучные и частнонаучные методы, как диалектический, системный анализ, конкретно-социологический, статистический, а также сравнительно-правовой метод. Новизна исследования состоит в анализе основных нормативно-правовых актов в сфере производства и оборота алкогольной продукции на территории Российской Федерации, а также фактов, влияющих на изменения законодательства в данной сфере. Сделан вывод о том, что российское законодательство в данной сфере является основой государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции на территории РФ, представляет собой систему нормативно-правовых актов и в настоящее время находится в стадии формирования и постоянных преобразований.

Ключевые слова: государственное регулирование, законодательство, производство и оборот, рынок алкогольной продукции, ЕГАИС, розница, нормативно-правовые акты, Всемирная организация здравоохранения, законодательные инициативы, международный опыт.

Abstract. Alcohol abuse in the Russian Federation is a result of a range of negative social and economic factors. The article studies statutory instruments, regulating the production and the distribution of alcoholic and alcohol-containing products in the Russian Federation, which, along with other statutory instruments, form the system and the framework of government regulation of relations in this sphere. Particularly, the authors analyze some provisions of the Federal law of 22 November 1995 No 171 "On government regulation of the production and distribution of ethyl alcohol, alcoholic and alcohol-containing products, and on the restraint of consumption of alcoholic products". Besides, the authors enumerate the peculiarities of introduction of the Unified State Automated Information System of accounting of the level of production and distribution of ethyl alcohol, alcoholic and alcohol-containing products in retail trade since 2016, the legislative initiatives of public authorities of the Russian Federation and the directions of activity and policies, proposed by the World Health Organization, aimed at the reduction of consequences of alcohol abuse. The authors apply such general scientific and specific research methods as dialectics, the system analysis, the sociological, statistical and comparative-legal methods. The novelty of the study consists in the analysis of the main statutory instruments in the sphere of production and distribution of alcoholic products in the Russian Federation, and the factors, influencing the legislative changes in this sphere. The authors come to the conclusion that Russian legislation in this sphere is the basis of government regulation of the production and distribution of alcohol-containing products in the Russian Federation; it is the set of statutory instruments, which are currently forming and changing.

Key words: statutory instruments, retail trade, USAIS, alcoholic beverage market, production and distribution, legislation, government regulation, World Health Organization, legislative initiatives, international experience

Злоупотребление алкоголем – одна из главных причин глубокого кризиса состояния здоровья населения, переживаемого Россией с середины 1960-х годов, роста смертности населения, в первую очередь среди мужчин трудоспособного возраста. Несмотря на эти тревожные данные, потребление алкоголя и алкогольные напитки продолжают быть неотъемлемой частью «социальной панацеи» во всем мире.

Алкоголизм был признан в качестве крупной социальной проблемы только после вступления человечества в период относительной доступности дистиллированных алкогольных напитков (около 1100 г. н.э.). Отрицательные последствия употребления алкоголя впервые документированы в XVIII столетии в Англии. Самые низкие уровни потребления алкоголя зарегистрированы в странах Азии, с низким уровнем доходов населения, на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Напротив, в регионе Центральной и Восточной Европы и новых независимых государств бывшего СССР, уровень потребления алкоголя сейчас один из самых высоких в мире. К тому же, наиболее распространенная модель потребления алкоголя в этом регионе характеризуется хроническим чрезмерным потреблением алкоголя. Более того, в структуре потребления в этом регионе значительную часть составляют крепкие спиртные напитки. Это является причиной высокой распространенности алкоголизма в регионе, который, как и потребление, существенно недоучитывается. Рост зависимости от алкоголя показывают все группы населения, но наибольшие опасения вызывает рост алкозависимых среди женщин и подростков, тем более что проблема стремительно «молодеет». Значительная часть повышения потребления алкоголя в этом регионе объясняется факторами экономической нестабильности и безработицы, связанными с переходом к рыночной экономике. Также значимо резкое ослабление соответствующих социальных регулирующих механизмов, увеличение доступности алкогольных напитков, в том числе через внутренние «серые» и «черные» рынки, масштабная криминализация алкогольного бизнеса с целью извлечения огромных доходов [18, с.356-357].

По данным международной Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) за 2010-2013 год в списке стран по потреблению алкоголя в литрах чистого этанола на душу населения (в возрасте 15 лет и старше) Российская Федерация занимает восьмое место с показателем 11,2 л [22]. По данным «Глобального доклада о положении в области алкоголя и здоровья», выпущенного в 2014 году Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), в 2012 году в мире произошло 3,3 миллиона случаев смерти в результате вредного употребления алко-

голя. Из того же доклада следует, что в 2010 году в списке стран по потреблению алкоголя в литрах чистого этанола на душу населения (в возрасте 15 лет и старше) Российская Федерация на четвертом месте с показателем 15,1 л [6, с.25]. При том, что опасная доза определена в 8 литров. По данным Министерства внутренних дел РФ в 2010 году число преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, составляло 2 373000, а в 2014 году этот показатель уже возрос до 3 533000 [13, с.272].

Факт употребления алкоголя играет основополагающую роль в таких социально-экономических и криминогенных явлениях, как смертность и потеря продолжительности жизни, убийства и самоубийства, оставленные дети, дорожно – транспортные происшествия, разводы, алкоголизация детей, экономические потери (потеря продолжительности здоровой жизни, утрата трудоспособности, снижение производительности труда, затраты на лечение связанных с алкоголем заболеваний, социальные выплаты государства инвалидам, сиротам, ущерб от пожаров, ДТП, расходы на содержание заключенных, на борьбу с преступностью и беспризорностью) [3, с.4-5].

Доходы от производства и оборота алкоголя составили в 2008 г. 66 млрд. рублей, что представляет собой около 0,7% доходов консолидированного бюджета. Это крайне низкий показатель по сравнению с уровнем дореволюционного (до 30%) и советского (до 15%) периодов. Уровень доходов государства от производства и оборота алкоголя крайне низкий, несмотря на достигнутый опасно высокий уровень злоупотребления алкоголем. Например, в скандинавских странах доходы бюджета от налогообложения алкоголя составляют от 2% до 5,2% за счет высоких акцизов [3, с. 27].

Следует отметить, что основу государственного регулирования рассматриваемой сферы образует нормативно-правовая база. Согласно действующему законодательству, государственное регулирование в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции направлено на защиту экономических интересов Российской Федерации, обеспечение нужд потребителей в указанной продукции, а также на повышение ее качества и осуществление контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области.

Отношения, складывающиеся в сфере производства и оборота алкогольной продукции, обладают особой значимостью, так как связаны со здоровьем населения России и влияют на эффективность экономического развития государства. В связи с этим алкогольный рынок требует взвешенного подхода к его административно-правовому регулированию. Принятие поспешных и непро-

думанных решений, не учитывающих специфику данной отрасли, может не только разрушить устоявшиеся рыночные отношения, но и отразиться на самом потребителе [5, с.115].

В настоящее время правовые основы производства и оборота алкогольной продукции представляют собой систему нормативных правовых актов различной юридической силы. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим оборот алкогольной продукции на территории РФ, является Федеральный закон 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 ФЗ № 171). Действие данного Федерального закона распространяется на регулирование отношений, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также отношения, связанные с ограничением потребления алкогольной продукции [15, п.2 ст.1]. Нормы данного закона определяют требования к организациям, осуществляющим оборот алкогольной продукции, устанавливают порядок лицензирования деятельности по производству и обороту алкогольной, виды контроля по соблюдению данного Федерального закона, а также полномочия должностных лиц соответствующих органов при осуществлении ими контрольных функций. Среди наиболее значимых обязанностей организаций рынка спиртных напитков является наличие лицензии, ежеквартальное представление декларационной отчетности, а так же соблюдение особых запретов, за нарушение которых предусматривается не только лишение алкогольной лицензии, но и административная ответственность, а порой даже уголовная.

Анализируя нормы ФЗ № 171, можно выделить запрещающие в сфере требований к розничной продаже и потреблению алкогольной продукции, а именно не допускается розничная продажа алкогольной продукции:

1. в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях;
2. в организациях культуры, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании организациями услуг общественного питания;
3. на всех видах общественного транспорта, на остановочных пунктах его движения, на автозаправочных станциях;
4. в местах массового скопления граждан и в местах нахождения источников повышенной опасности, а также прилегающих к таким местам территориях;

5. на объектах военного назначения и на прилегающих к ним территориях;
6. в нестационарных торговых объектах;
7. несовершеннолетним [15, п.2 ст.16];
8. с 23 часов до 8 часов по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, предпринимателями, признаваемыми сельскохозяйственными товаропроизводителями, магазинами беспроцентной торговли и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой при оказании услуг общественного питания [15, п.5 ст.16].

Также запрещается продажа алкогольной продукции без сопроводительных документов, без информации (о наименовании алкогольной продукции, её цене, наименовании производителя, стране происхождения) сертификации алкогольной продукции и декларировании её соответствия, без маркировки [15, п. 2 ст. 16]. Кроме того не допускается потребление алкогольной продукции в общественных местах и местах массового скопления людей (в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения), несовершеннолетними [15, п. 3 ст. 16]. Критерии определения мест массового скопления людей установлены Постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 N 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции».

Нормами ст. 21 Федерального закона от 13.03.2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» установлены требования к содержанию рекламы алкогольной продукции, а также к местам и времени размещения такой рекламы [16, ст. 21].

В 2009 году на основании Постановления Правительства РФ от 24 февраля 2009 года № 154 «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» была образована Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование), которая является Федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющим функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере. Но в 2016 году в соответствии с Указом Президента РФ

от 15.01.2016 № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации», решено передать Росалкогольрегулирование из ведения Правительства РФ в ведение Министерства финансов РФ, при этом Министерству передаются функции по выработке и реализации государственной политике и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции [14, ст. 1].

Росалкогольрегулирование также осуществляет лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Порядок получения лицензий строго регламентирован. В соответствии со ст. 5 разд. II «Положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» Росалкогольрегулирование осуществляет следующие полномочия: осуществляет лицензирование производства и оборота (за исключением розничной продажи) алкогольной продукции; ведение государственного реестра лицензий; выдачу федеральных специальных марок (ФМС) для маркировки алкогольной продукции; ведение ЕГАИС; прием уведомлений о начале оборота алкогольной продукции; контрольные и надзорные функции за субъектами алкогольного рынка, а также иные полномочия [8, ст. 5 разд. II].

Для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации образована Правительственная комиссия по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка [9].

В 2005 году для производителей и импортеров спиртосодержащей продукции с целью автоматизации контроля оборота алкогольной продукции Федеральным законом от 21.07.2005 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» была введена Единая государственная автоматизированная информационная система (ЕГАИС) учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Она предназначена для сбора всей информации, касающейся производства, перемещения и продажи алкогольной продукции. Эта система не учитывает производство и оборот спирта, который используется в фармацевтической промышленности для производства лекарств.

Сама идея такой системы – как системы тотального контроля за каждым из трех звеньев оборота алкоголя (производство, опт, розница) – заслуживала должного внимания, однако схема ее реализации была до конца не продумана. В результате в 2005 году система не была введена в действие в установленные сроки, из нее неожиданно «выпали» оптовое и розничное звенья, таким образом, предполагаемый замкнутый цикл контроля был разорван [21]. В течение некоторого времени система была доработана, и в связи с принятием Федерального закона от 29.06.2015 года № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления» установлено, что с 01.01.2016 года все торговые точки, занимающиеся продажей алкоголя в розницу, обязаны подтверждать закупки алкогольной продукции, а с 01.07.2016 года – фиксировать продажи алкоголя, передавая информацию в ЕГАИС.

Внедрение ЕГАИС в алкогольной рознице с 1 января 2016 года касается двух аспектов продаж:

1. подтверждение закупок алкоголя. С 1 января 2016 года все без исключения торговые точки, в которых в розницу продается алкоголь и пиво (включая магазины, пивные ларьки, рестораны, кафе и бары и т. д.) обязаны, закупив очередную партию алкоголя, передать в ЕГАИС информацию об этом: подтвердить прием товарных накладных на продукцию.
2. фиксация продаж алкоголя. С 1 июля 2016 года вся алкогольная розница должна не только подтверждать закупки алкогольной продукции, но и передавать в ЕГАИС информацию о каждой проданной бутылке.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2015 г. № 1459 «О функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» утверждены Правила функционирования единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Данные Правила определяют порядок действия ЕГАИС и не распространяются на следующие случаи учета объема производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции [10, ст. 2].

- 1) розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, спиртосодержащей продукции;
- 2) розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания;

- 3) розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой в поселениях с численностью населения менее трех тысяч человек, в которых отсутствует точка доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».
- 4) закупки этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в целях использования их в качестве сырья или вспомогательного материала при производстве неспиртосодержащей продукции либо в технических целях или иных целях, не связанных с производством и (или) оборотом (за исключением закупки) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- 5) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, помещаемых под таможенные процедуры таможенного транзита, таможенного склада, беспошлинной торговли, уничтожения или специальную таможенную процедуру, установленные в соответствии с правом Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а также ввозимых в Российскую Федерацию в качестве припасов в соответствии с установленными правом ЕАЭС особенностями совершения таможенных операций в отношении припасов;
- 6) временного хранения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, ввозимых в Российскую Федерацию в соответствии с правом ЕАЭС и (или) законодательством Российской Федерации о таможенном деле;
- 7) производства и оборота этилового спирта по фармакопейным статьям;
- 8) производства пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи с использованием основного технологического оборудования с производственной мощностью не более 300 тысяч декалитров в год;
- 9) перевозок этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции в случаях производства и оборота виноградного сусла, произведенного сельскохозяйственными товаропроизводителями;
- 10) перевозок алкогольной продукции, а также спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта не более 25 процентов объема готовой продукции;
- 11) производства вина, игристого вина (шампанского) сельскохозяйственными товаропроизводителями из собственного винограда и хранения таких вин [17, пп. б п.3 ст. 1].

По оценкам экспертов в настоящее время не все торговые точки финансово готовы подключиться к ЕГАИС, тем не менее, отказаться от продаж алко-

гольные магазины тоже не могут, поскольку доля спиртного в их товарообороте достигает порой 30 и более процентов. Из-за этого уже сейчас многие выбирают уход в «серую» зону. Поэтому в скором времени прогнозируется рост на полках магазинов контрафакта и некачественного алкоголя [20].

Подобная система существует в Европейском Союзе (ЕС) и носит название EMCS (Excise Movement and Control System). Данная система предназначена для контроля оборота на территории ЕС подакцизных товаров, акциз по которым еще не оплачен. С 2011 года документооборот ведется только в электронной форме e-AD. Ранее использовалась бумажная форма документооборота, когда каждая отгрузка подакцизного товара сопровождалась особым административным документом (Administrative Accompanying Document, AAD).

Как и ЕГАИС, одной из задач EMCS является повышение эффективности учета оборота алкогольной продукции. Однако в Российской Федерации отгрузки алкогольной продукции также обязательно сопровождаются сопроводительными документами в бумажной форме, отсутствие которых согласно ФЗ-171 может послужить причиной отзыва алкогольной лицензии у грузоотправителя. Необходимо отметить, что имеет смысл обратить внимание на европейский опыт упрощения документооборота и полного перевода документов в электронный формат, что, безусловно, экономит ресурсы и время на обслуживание отгрузок, оптимизирует контроль, так как из электронной системы можно сформировать разнообразные отчеты по заданным параметрам [1, с. 63-64].

Таким образом, разработка и внедрение ЕГАИС обусловлены, прежде всего, необходимостью борьбы с контрафактной и поддельной продукцией, когда мимо бюджетной системы страны проходят огромные денежные суммы. Кроме того, повсеместное внедрение ЕГАИС позволит значительно снизить количество отравлений и других несчастных, в том числе смертельных случаев, связанных с употреблением некачественного алкоголя.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 г. № 2128-р утверждена «Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года». Целью принятия данной концепции явилась необходимость осуществления целого комплекса мероприятий, в том числе таких как: сокращение уровня потребления алкогольной продукции (до 8 литров на душу населения); создание эффективной системы профилактики алкоголизма; формирование здорового образа жизни; легализация и повышение эффективности регулирования алкогольного рынка;

противодействие нелегальному производству и обороту алкогольной продукции [11].

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано учитывать положения принятой концепции при разработке региональных программ, направленных на снижение масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактику алкоголизма среди населения. В субъектах Российской Федерации приняты законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. В настоящее время у регионов остался единственный механизм контроля за алкогольным рынком – лицензирование розничной продажи алкогольной продукции. Наличие лицензии на розничную торговлю алкоголем у предприятия – это своего рода гарантия государства, что приобретаемый продукт, прежде всего, безопасен. А безопасность алкоголя напрямую зависит от его качества. В этой связи, возникает парадоксальная ситуация – субъекты Федерации несут ответственность за жизнь и безопасность граждан, но полномочиями, в том числе по проверке качества, не обладают. Именно по этой причине субъекты Российской Федерации в порядке законодательной инициативы неоднократно направляли предложения о внесении изменений в ФЗ № 171, прежде всего, в части возврата субъектам Федерации полномочий по осуществлению контроля за качеством и безопасностью алкогольной продукции в оптовом звене [19, с. 32].

В 2015 году распоряжением Правительства РФ от 26.11.2015 N 2413-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке» был принят план, по которому будет развиваться алкогольный рынок России, так называемая «дорожная карта». Целями «дорожной карты» являются: повышение эффективности государственного регулирования и конкуренции на алкогольном рынке Российской Федерации; профилактика правонарушений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; снижение масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактика алкоголизма среди населения Российской Федерации [12, разд. I]. В данном документе определены контрольные показатели, установлены их значения, а также приведен перечень мероприятий, направленных на реализацию целей «дорожной карты». По ней, например, будут увеличены сборы акцизов, снижено потребление алкоголя в России (с 11,6 до 10,6 литров на одного человека с 2015 до 2018 года), а также будет повышена ответственность за нарушение законов, регу-

лирующих алкогольный рынок, усилен контроль за рынком алкогольной продукции, в частности, посредством ЕГАИС. Росалкогольрегулирование обязано осуществлять мониторинг и контроль реализации плана и ежеквартально, до 20-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, представлять в Правительство Российской Федерации доклад о ходе реализации плана.

Так как проблема алкоголизма приобрела мировые масштабы, а Европейскому региону ВОЗ принадлежит первенство среди регионов мира по количеству потребляемого алкоголя и масштабам вреда, обусловленного употреблением алкоголя, то эта проблема требует решительных действий [4]. Комитет экспертов ВОЗ постоянно уделяет внимание проблемам, связанным с употреблением алкоголя.

Комитет экспертов ООН (ВОЗ) 2007 г. предложил эффективные стратегии и практические меры по уменьшению вреда, связанного с употреблением алкоголя:

- Меры по уменьшению доступности алкоголя;
- Цены и налоги на алкоголь;
- Ограничение продажи алкоголя;
- Регулирование обстоятельств употребления алкоголя;
- Ограничение маркетинга алкоголя;
- Меры против управления автотранспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения;
- Просвещение и убеждение;
- Раннее вмешательство и лечебные службы;
- Выводы, касающиеся эффективных стратегий по уменьшению вреда, связанного с употреблением алкоголя;
- Разработка алкогольной политики;
- Создание базы знаний для разработки алкогольной политики;
- Сектора и алкогольная политика;
- Алкогольная политика на различных уровнях юрисдикции;
- Выводы, касающиеся разработки алкогольной политики [7].

В Европейском плане действий по сокращению вредного употребления алкоголя на период 2012-2020 гг. определено десять направлений деятельности, которые соответствуют аналогичному перечню мер, приведенному в Глобальной стратегии ВОЗ по сокращению вредного употребления алкоголя, а именно:

1. лидерство, информированность и приверженность;
2. меры на уровне служб здравоохранения;
3. действия в сообществах и на рабочих местах;
4. политика и контрмеры в отношении управления транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения;

5. доступность алкогольных напитков;
6. маркетинг алкогольных напитков;
7. ценовая политика;
8. сокращение негативных последствий употребления спиртных напитков и алкогольного опьянения;
9. сокращение воздействия на здоровье населения алкогольных напитков, произведенных незаконно и в неорганизованном секторе;
10. мониторинг и эпиднадзор [2].

Данные действия представляют собой комплекс вариантов политики и практических мер, рекомендуемых для адаптации и внедрения на национальном уровне, с учетом условий конкретных стран, таких как религиозный и культурный контекст, национальные приоритеты общественного здравоохранения, имеющиеся ресурсы и потенциал [4].

В связи с тем, что Российская Федерация является членом ВОЗ, в своей политике по регулированию отношений в рассматриваемой сфере наша страна использует предложенные ВОЗ эффективные стратегии и практические меры по уменьшению вреда, связанного с употреблением алкоголя. Так, в докладе Общественной палаты «Злоупотребление алкоголем в Российской Федерации: социально-экономические последствия и меры противодействия», утвержденном Советом Общественной палаты РФ 13.05.2009 года, предложены меры государственной алкогольной политики, которые способны снизить негативные последствия употребления алкоголя:

- 1). приоритет здоровья и предотвращение социальных проблем в государственной алкогольной политике;
- 2). ценовое регулирование;
- 3). борьба с нелегальным алкоголем;
- 4). ограничение физической доступности алкогольных напитков;
- 5). государственная монополия на розничную продажу алкогольных напитков;
- 6). совершенствование систем профилактики, лечения и реабилитации;
- 7). мониторинг производства, потребления алкоголя, связанных с алкоголем смертности и проблем;
- 8). информационно-разъяснительные мероприятия, направляемые и координируемые государством;
- 9). оценка демографической эффективности предлагаемых мер [3].

История производства и потребления алкогольной продукции, охватывающая период от до-революционной России до настоящего времени, свидетельствует о том, что увеличение потребления алкогольной продукции и изменение структуры ее потребления в сторону более крепкой алко-

гольной продукции происходили из-за отсутствия единых подходов государства к регулированию производства и оборота алкогольной продукции, смещению приоритетов в сферу экономических интересов в ущерб охране здоровья населения [11, абз. 1 разд. II].

В настоящее время в Российской Федерации предпринимается множество попыток по ужесточению контроля за производством и оборотом алкогольной продукции, а также сокращению потребления алкогольной продукции. В частности, Министерство здравоохранения планирует внести в Правительство РФ постановление о запрете спиртосодержащих лекарственных настоек объемом свыше 25 мл. Данная мера направлена на борьбу с алкоголизацией населения и сокращением не-медицинского употребления данных лекарственных средств из-за частных случаев отравлений ими. На данный момент документ проходит согласование на разных уровнях государственных ведомств. Кроме того, в январе этого года Совет Федерации РФ поддержал инициативу Правительства и Министерства финансов о введении государственной монополии на рынке спирта. В 2015 году депутаты от партии «Справедливая Россия» вносили в Госдуму законопроект, предусматривающий введение государственной монополии на производство этилового спирта, но потом данный законопроект был отклонен. Также в целях реализации плана мероприятий («дорожной карты») по стабилизации и развитию конкуренции на алкогольном рынке ожидается принятие и других нормативных актов.

Одной из целей реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации является повышение эффективности регулирования алкогольного рынка, а одна из приоритетных задач в реализации данной цели – противодействие нелегальному производству и обороту алкогольной продукции, в том числе, путем повышения эффективности регулирования алкогольного рынка.

Таким образом, основой государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции на территории РФ является российское законодательство в данной сфере, которое представляет собой систему нормативно-правовых актов. ФЗ № 171-это основной закон регулирующий оборот алкогольной продукции на территории РФ. Конкретизируют и дополняют его положения многочисленные подзаконные нормативные правовые акты. В частности, другие федеральные законы, предмет которых прямо или косвенно связан с алкогольной проблематикой, инструкции и приказы компетентных, уполномоченных органов, разъясняющие и уточняющие

нормы закона. Все эти документы обладают юридической силой и обязательны к применению в процессе осуществления организациями и предпринимателями соответствующей деятельности. Государством постоянно предпринимаются попытки по усилению контроля в регулируемой сфере деятельности, одним из таких примеров является введение ЕГАИС в алкогольной рознице с целью борьбы с нелегальной алкогольной продукцией, а также принятие плана мероприятий по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке. Российское законодательство по регулированию алкогольного рынка в на-

стоящее время находится в стадии формирования и постоянных преобразований, и не всегда принимаемые нормативно-правовые акты приводят к ожидаемым положительным результатам. Поэтому для стабильного развития российского законодательства в данной сфере, которое приведет к искоренению негативных обстоятельств, связанных с производством и употреблением алкогольной продукции на территории страны, в частности, при дальнейшей разработке и принятию нормативно-правовых актов по регулированию алкогольного рынка необходимо использовать положительный международный опыт.

Библиография:

1. Баранникова Е.С. Правовое регулирование алкогольного рынка в Российской Федерации и Европейском Союзе // "Реформы и право". 2013 N 4. С.60-78.
2. ВОЗ «Глобальная стратегия по сокращению вредного потребления алкоголя», 2010 г. [Электронный ресурс].-Режим доступа: http://optimalist.narod.ru/2010_Global_Strategy.pdf
3. Доклад Общественной Палаты Российской Федерации «Злоупотребление алкоголем в Российской Федерации: социально – экономические последствия и меры противодействия». [Электронный ресурс].-Режим доступа: <http://www.oprf.ru/files/dokladalko.pdf>
4. Европейский план действий по сокращению вредного употребления алкоголя на период 2012-2020 гг.[Электронный ресурс].-Режим доступа: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/187154/e96726R.pdf
5. Ерохин В.М. Критерии и показатели эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 115-125.
6. Информационный бюллетень ВОЗ N 349 январь 2015 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/ru/>
7. Комитет экспертов ВОЗ по проблемам, связанных с потреблением алкоголя. Второй доклад. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.who.int/publications/list/9789241209441/ru/index.html>. Перевод в редакции А.В. Коротчаева.
8. Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 года № 154 (в ред.от 13.04.2016г.) «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» // СЗ РФ, 2 марта 2009 г. N 9 ст. 1119.
9. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2014 г. № 1185 «О Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 17.11.2014,N 0001201411170006.
10. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2015 г. № 1459 «О функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СЗ РФ, 11 января 2016 г. N 2 (часть I) ст. 335.
11. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2128-р «О Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ на период до 2020 г.», разд.III // СЗ РФ, 11 января 2010 г., N 2 ст. 264.
12. Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2015 N 2413-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке» // СЗ РФ, 7 декабря 2015 г. N 49 ст. 7008.
13. Российский статистический ежегодник, 2015 г.// Стат. сб, Росстат.-P 76 М., 2015.-URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/year/ejegod-15.pdf
14. Указ Президента РФ от 15 января 2016 № 12 "Вопросы Министерства финансов Российской Федерации" // СЗ РФ, 18 января 2016 года № 3 ст. 473.
15. Федеральный закон 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» (в ред. от 29.12.2015 № 400-ФЗ) // СЗ РФ, 27 ноября 1995г. № 48 ст. 4553.
16. Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» (в ред. от 08.03.2015 г.) // СЗ РФ от 20 марта 2006 г. N 12 ст. 1232
17. Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления» // СЗ РФ, 6 июля 2015 г. N 27 ст. 3973.
18. Алкогольная катастрофа и возможности государственной политики в преодолении алкогольной смертности в России / Отв. Ред. Д.А.Халтурина, А.В. Коротчаев –М.: ЛЕНАНД, 2008.-376 с.
19. Щукина С.А. Нормативно-правовое регулирование рынка алкогольной продукции в Российской Федерации / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ № 13 (456), 2012 г. С. 19-32.

20. <http://dw.com/p/11910>
21. <https://ru.wikipedia.org/wiki/ЕГАИС>
22. [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список стран по потреблению алкоголя на человека](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран_по_потреблению_алкоголя_на_человека)

References (transliterated):

1. Barannikova E.S. Pravovoe regulirovanie alkogol'nogo rynka v Rossiiskoi Federatsii i Evropeiskom Soyuze //"Reformy i pravo". 2013 N 4. S.60-78.
2. VOZ «Global'naya strategiya po sokrashcheniyu vrednogo potrebleniya alkogolya», 2010 g. [Elektronnyi resurs].-Rezhim dostupa: http://optimalist.narod.ru/2010_Global_Strategy.pdf
3. Doklad Obshchestvennoi Palaty Rossiiskoi Federatsii «Zloupotreblenie alkogolem v Rossiiskoi Federatsii: sotsial'no – ekonomicheskie posledstviya i mery protivoideistviya». [Elektronnyi resurs].-Rezhim dostupa: <http://www.oprf.ru/files/dokladalko.pdf>
4. Evropeiskii plan deistvii po sokrashcheniyu vrednogo upotrebleniya alkogolya na period 2012-2020 gg.[Elektronnyi resurs].-Rezhim dostupa: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/187154/e96726R.pdf
5. Erokhin V.M. Kriterii i pokazateli effektivnosti administra-tivno-pravovogo regulirovaniya alkogol'nogo rynka // Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki. 2015. № 1. S. 115-125.
6. Informatsionnyi byulleten' VOZ N 349 yanvar' 2015 g. [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/ru/>
7. Komitet ekspertov VOZ po problemam, svyazannykh s potrebleniem alkogolya. Vtoroi doklad. [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.who.int/publications/list/9789241209441/ru/index.html>. Perevod v redaktsii A.V. Korotaeva.
8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 24 fevralya 2009 goda № 154 (v red.ot 13.04.2016g.) «O Federal'noi sluzhbe po regulirovaniyu alkogol'nogo rynka» // SZ RF, 2 marta 2009 g. N 9 st. 1119.
9. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11 noyabrya 2014 g. № 1185 « O Pravitel'stvennoi komissii po povysheniyu konkurentosposobnosti i regulirovaniyu alkogol'nogo rynka» // Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii www.pravo.gov.ru, 17.11.2014,N 0001201411170006.
10. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29 dekabrya 2015 g. № 1459 «O funktsionirovanii edinoi gosudarstvennoi avtomatizirovannoi informatsionnoi sistemy ucheta ob"ema proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkogol'noi i spirtosoderzhashchei produktsii» // SZ RF, 11 yanvarya 2016 g. N 2 (chast' I) st. 335.
11. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30 dekabrya 2009 g. № 2128-r «O Kontseptsii realizatsii gosudarstvennoi politiki po snizheniyu masshtabov zloupotrebleniya alkogol'noi produktsiei i profilaktike alkogolizma sredi naseleniya RF na period do 2020 g.». razd.III // SZ RF, 11 yanvarya 2010 g., N 2 st. 264.
12. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 26 noyabrya 2015 N 2413-r «Ob utverzhenii plana meropriyatii ("dorozhnoi karty") po stabilizatsii situatsii i razvitiyu konkurentsii na alkogol'nom rynke» // SZ RF, 7 dekabrya 2015 g. N 49 st. 7008.
13. Rossiiskii statisticheskiy ezhegodnik, 2015 g.// Stat. sb, Rosstat.-R 76 M., 2015.-URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/year/ejegod-15.pdf
14. Ukaz Prezidenta RF ot 15 yanvarya 2016 № 12 "Voprosy Ministerstva finansov Rossiiskoi Federatsii" "// SZ RF, 18 yanvarya 2016 goda № 3 st. 473.
15. Federal'nyi zakon ot 22 noyabrya 1995 goda № 171-FZ «O gosudarstvennom regulirovanii proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkogol'noi i spirtosoderzhashchei produktsii i ob ogranichenii potrebleniya (raspitiya) alkogol'noi produktsii» (v red. ot 29.12.2015 № 400-FZ) // SZ RF, 27 noyabrya 1995g. № 48 st. 4553.
16. Federal'nyi zakon ot 13 marta 2006 goda № 38-FZ «O reklame» (v red. ot 08.03.2015 g.) // SZ RF ot 20 marta 2006 g. N 12 st. 1232
17. Federal'nyi zakon ot 29 iyunya 2015 goda № 182-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O gosudarstvennom regulirovanii proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkogol'noi i spirtosoderzhashchei produktsii i ob ogranichenii potrebleniya» // SZ RF, 6 iyulya 2015 g. N 27 st. 3973.
18. Alkogol'naya katastrofa i vozmozhnosti gosudarstvennoi politiki v preodolenii alkogol'noi smertnosti v Rossii / Otv. Red. D.A.Khalturina, A.V. Korotaev –M.: LENAND, 2008.-376 s.
19. Shchukina S.A. Normativno-pravovoe regulirovanie rynka alkogol'noi produktsii v Rossiiskoi Federatsii / Analiticheskiy vestnik Soveta Federatsii FS RF № 13 (456), 2012 g. S. 19-32.
20. <http://dw.com/p/11910>
21. <https://ru.wikipedia.org/wiki/ЕГАИС>
22. [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список стран по потреблению алкоголя на человека](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран_по_потреблению_алкоголя_на_человека)