

К вопросу о государственном регулировании алкогольного рынка



И.В. Панова

профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: ipanova@hse.ru



В.М. Ерохин

начальник отдела применения законодательства юридической службы Московской железной дороги, кандидат юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: victorsmol@list.ru



Аннотация

В статье рассматривается концептуальная модель государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции, основанная на системном применении административно-правовых форм и методов регулирования, а также механизмов общественного контроля и саморегулирования, при взаимодействии органов государственной власти с субъектами с саморегулируемыми организациями и общественными объединениями. В настоящее время основными задачами государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции являются сокращение теневого сегмента рынка, защита нравственности и здоровья граждан, а также снижение уровня потребления алкоголя. Административные органы не смогут решить указанные задачи и полностью легализовать алкогольный рынок без взаимодействия с его участниками и остальным обществом, что требует модернизации системы государственного регулирования отрасли. Обосновывается, что развитие механизмов саморегулирования и общественного контроля является объективной необходимостью внедрения в систему государственного регулирования алкогольного рынка новых форм борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции. Общественный контроль и саморегулирование позволят сократить государственное вмешательство в алкогольную отрасль, оптимизируют государственный контроль, обеспечат баланс государственных, общественных и частных интересов, учет позиции предпринимательского сообщества при принятии решений по регулированию рынка алкоголя. Чтобы саморегулирование было действенным инструментом регулирования оборота алкогольной продукции, государству следует поощрять участников рынка к добровольному объединению в саморегулируемые организации. Между тем пока закон не создает механизмов, мотивирующих развитие добровольного саморегулирования на алкогольном рынке. Для развития данной формы саморегулирования, которое является наиболее приемлемой для алкогольной отрасли, необходимо введение административно-правового режима стимулирования участников рынка. Кроме того, инструменты общественного контроля не могут в полной мере оказывать регулирующее воздействие на правоотношения в сфере производства и оборота алкоголя, ибо в законодательстве не определена правовая основа их деятельности. Обосновывается необходимость установления в законе осуществления общественного контроля на алкогольном рынке.



Ключевые слова

государственное регулирование, алкогольный рынок, модель, алкогольная продукция, саморегулирование, общественный контроль, производство, оборот алкогольной продукции.

Библиографическое описание: Панова И. В., Ерохин В.М. К вопросу о государственном регулировании алкогольного рынка // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 158–174.

УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.158.174

Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции обладает особой значимостью, так как от его эффективности зависит здоровье населения России и экономическое развитие государства. Алкогольный бизнес — важный сектор экономики любого государства, в том числе и России. Потенциальная доходность производства и оборота алкогольной продукции определяет важную роль данного источника дохода для государственного бюджета. Нелегальный оборот алкогольной продукции неизбежно ведет к сокращению налогооблагаемого сектора. Алкоголизация населения приводит к экономическим потерям в виде снижения производительности труда, утраты трудоспособности, затрат на лечение заболеваний, различных социальных выплат, расходов на борьбу с преступностью. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации алкоголизм назван одной из главных угроз национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан¹.

Одной из важнейших тенденций в развитии государственного регулирования оборота алкогольной продукции является активная интеграция в механизм данного регулирования информационных технологий, усиление регулирующего воздействия электронных автоматизированных систем, которые становятся основной административно-правовой формой учета оборота алкоголя, выполняя одновременно контрольную и информационную функции, обеспечивая детализированный учет объемов оборота алкогольной продукции и предотвращая распространение на рынке нелегальной продукции. Данные автоматизированные системы создают возможности для существенной оптимизации временных и человеческих ресурсов в системе администрирования алкогольной индустрии.

Внедрение Единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС) на всей цепочке — от производства до продажи про-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации см.: Указ Президента Российской Федерации от 31.12. 2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

дукции конечному потребителю — позволит решить проблему неучтенного оборота огромного объема нелегальной алкогольной продукции, произведенной без уплаты акциза. Но способно ли внедрение ЕГАИС в оптовый и розничный сегменты алкогольного рынка решить все проблемы, связанные с нелегальным производством и оборотом алкогольной продукции?

Ценовая недоступность легальной алкогольной продукции для значительной части населения формирует спрос на дешевый контрафакт либо алкогольные суррогаты, которые не предназначены для потребления. Недавний скандал с массовыми отравлениями в Иркутской области — новое яркое и увы трагическое тому подтверждение. Сегодня именно потребитель, исходя из качества жизни и уровня своих доходов, определяет теневой сектор алкогольного рынка, вынужденно ориентируясь на дешевую нелегальную и суррогатную продукцию, которая в таком случае не подпадает под государственное регулирование.

Эффективность государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции должна выражаться, прежде всего, не в размере акцизных пополнений государственного бюджета, а в снижении показателей смертности, связанных с потреблением алкоголя, за счет улучшения его качества, а также показателей заболеваемости алкоголизмом, которые остаются в России очень высокими.

Указанные проблемы обуславливают необходимость формирования качественно новой модели государственного регулирования алкогольного рынка. В целях повышения эффективности решения социальных и экономических проблем, связанных с нелегальным производством и оборотом алкогольной продукции, необходимо построить трехуровневую систему регулирования алкогольного рынка: со стороны государства, бизнеса и общественности, используя механизмы саморегулирования и общественного контроля. В предложенной модели регулирования субъектами управления являются не только традиционные субъекты административного права — органы государственной власти, наделенные публично-правовыми полномочиями, но и невластные субъекты в лице саморегулируемых организаций и общественных объединений.

Однако следует сразу оговориться, что общественные объединения и саморегулируемые организации не могут являться субъектами административно-правового регулирования, поскольку они не наделены государственными властными полномочиями, и их деятельность подлежит государственному регулированию. Саморегулирование и общественный контроль осуществляются лишь в рамках, регламентированных требованиями закона, в пределах диспозитивности, определяемой правовыми ограничениями, устанавливаемыми в процессе государственного регулирования.

Вместе с тем государство, делегируя на основании закона саморегулируемым организациям и общественным объединениям часть полномочий публично-правового характера, а именно контрольные, управленческие, организационные и иные функции, может создать себе в их лице «союзников» в борьбе с нелегальным производством и оборотом алкогольной продукции. В результате между государственно-властными структурами, саморегулируемыми организациями и общественными объединениями выстраиваются не только традиционные для административного права вертикальные управленческие связи власти-подчинения, но и горизонтальные, характерные для несоподчиненных субъектов. Таким образом саморегулируемые организации и общественные объединения интегрируются в систему публичного управления, реализуя общественные интересы. Они могут и должны участвовать в административно-правовом регулировании оборота алкогольной продукции, осуществляя контрольные, организационные, управленческие и иные функции публично-правового характера при взаимодействии с государственными органами, тем самым оказывая косвенное регулирующее воздействие на исследуемые правоотношения. Интеграция саморегулирования и общественного контроля в механизм административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции позволит существенно повысить эффективность такого регулирования и обеспечить баланс публичных и частных интересов на рынке.

При рассмотрении указанной модели административно-правового регулирования алкогольного рынка необходимо определить концептуальные подходы к соотношению саморегулирования и государственного регулирования. Следует отметить, что в настоящее время в отечественной юридической науке отсутствует единство взглядов по вопросу о соотношении данных понятий.

По мнению А.Ф. Алгазиной, «саморегулирование не может быть отнесено за рамки государственного регулирования. Государственное регулирование может осуществляться не только органами исполнительной власти, но и некоммерческими организациями, которым переданы государственно-властные полномочия»². Ю.Г. Лескова указывает, что в предпринимательском праве саморегулирование может рассматриваться как часть негосударственного регулирования: «Саморегулирование отражает потребность субъектов предпринимательского права в альтернативном (по отношению к государственному) правовом регулировании предпринимательских отношений, и с этой точки зрения рассматривается как «опосредующее звено» между госу-

² Алгазина А.Ф. К вопросу о соотношении саморегулирования и государственного регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации / Актуальные проблемы права: материалы междунар. науч. конф. М., 2014. С. 36.

дарством и предпринимателями»³. О. Н. Шерстобоев справедливо отмечает, что «саморегулирование следует оценивать с различных сторон, но частное начало в нем не должно оттеснять публичное. При этом саморегулирование является принципиально новым уровнем взаимоотношений властных и невластных субъектов административного права, при котором происходит изменение, но не отмена инструментария административного права»⁴.

Саморегулирование не может быть полностью вынесено за рамки государственного регулирования, но оно и не является частью или видом государственного регулирования, поскольку исходит не от государства, а от некоммерческих организаций. Именно правовой статус субъектов воздействия определяет главное отличие государственного регулирования от саморегулирования. Вместе с тем саморегулирование осуществляется лишь в рамках, регламентированных требованиями закона, т.е. в пределах диспозитивности, определяемой правовыми ограничениями, устанавливаемыми в процессе государственного регулирования. Саморегулируемые организации получают и осуществляют публичные функции, властные полномочия, что согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении № 12-П от 19.12.2005⁵.

Таким образом, саморегулирование — это альтернативное, негосударственное регулирование, интегрированное в систему публичного управления, которое осуществляется в установленном законом порядке, подконтрольно государству и является необходимым элементом механизма государственного регулирования.

Развитие механизмов саморегулирования позволяет обеспечить необходимый уровень профессионального представительства рынка в диалоге с властью в вопросах защиты своих интересов и прав, а с потребителями — в вопросах защиты их прав. При этом создаются предпосылки для повышения прозрачности отношений государства и бизнеса, сужения поля принятия решений по усмотрению государственных служащих, а также сокращения бюрократических барьеров и устранения коррупциогенных факторов⁶.

³ Лескова Ю.Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: дис. ... д. ю. н. М., 2013. С. 18.

⁴ Шерстобоев О.Н. Административно-правовые проблемы саморегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 1. С. 55.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

⁶ Об утверждении Концепции совершенствования механизмов саморегулирования: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30. 12. 2015 № 2776-р // СЗ РФ. 2016. № 2 (часть II). Ст. 458.

Регулирование производства и оборота алкогольной продукции требует узкопрофессионального подхода. Саморегулирование в данном случае дает возможность принять оптимальные стандарты и правила, адекватные потребностям алкогольной отрасли, исключив избыточные административные механизмы. Кроме того, внедрение механизмов саморегулирования позволит организовать более оперативный и точечный контроль, чем со стороны государственных органов, за деятельностью членов саморегулируемых организаций.

Решая вопрос о саморегулировании алкогольного рынка, необходимо определиться в какой форме оно будет осуществляться, и какая часть публично-правовых полномочий может быть передана саморегулируемым организациям. Федеральный закон от 1.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» предусматривает возможность установления федеральными законами случаев обязательного членства субъектов предпринимательской деятельности в саморегулируемых организациях, однако в качестве общего правила саморегулирования предусмотрена добровольность членства⁷.

Представляется, что применительно к алкогольному рынку приемлема модель добровольного саморегулирования, которая предусматривает передачу государством части своих функций органу саморегулирования, тогда как за государством остаются полномочия прежде всего юрисдикционного характера. Считаем, что на современном этапе основная часть публичных функций по регулированию оборота алкогольной продукции должна оставаться в руках государства. Разрешительная система ведения бизнеса на алкогольном рынке не может быть заменена на уведомительную. Как уже было отмечено, установление различных требований и ограничений к предпринимательской деятельности на алкогольном рынке обусловлено спецификой алкогольной продукции, свободное обращение которой в гражданском обороте способно нанести существенный вред здоровью человека и создать угрозу национальной безопасности государства.

Вместе с тем саморегулируемые организации могут устанавливать дополнительные стандарты и правила в области оборота того или иного вида алкогольной продукции с учетом его специфики, направленные на повышение качества и обеспечение безопасности алкогольной продукции, а именно — требования к транспортировке, хранению, упаковке, поставке и продаже. Делегирование некоторых публично-правовых функций регулирования алкогольного рынка саморегулируемым организациям позволит снять с органов исполнительной власти избыточные функции, одновременно снизив административную нагрузку на алкогольный бизнес. В итоге государство

⁷ Принят Государственной Думой 16. 11. 2007, одобрен Советом Федерации 23. 11. 2007 : по состоянию на 13. 07. 2015. // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

получит мощную поддержку в борьбе с нелегальным оборотом алкогольной продукции со стороны добросовестных участников алкогольного рынка, которые сами заинтересованы в устранении нелегальных конкурентов. Следует отметить, что делегирование публичных полномочий саморегулируемым организациям не противоречит ст. 78 и 132 Конституции Российской Федерации, допускающим возможность передачи отдельных государственных функций и полномочий лишь внутри органов государственной власти, поскольку в данном случае речь идет не о делегировании публичных полномочий от властного публично-правового субъекта невластному частноправовому субъекту. Данное делегирование устанавливает федеральный законодатель.

Необходимо остановиться на обстоятельствах, которые могут препятствовать эффективной реализации саморегулирования в механизме административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. Прежде всего следует сказать, что подход к разработке саморегулируемыми организациями стандартов не должен быть формальным и сводиться к дублированию положений федеральных законов и государственных стандартов, которых и так немало в сфере оборота алкогольной продукции. Алкогольной отрасли не нужны стандарты, содержащие общие положения и не оказывающие существенного регулирующего воздействия на деятельность в сфере оборота алкоголя. Стандарты должны устанавливать дополнительные и значимые требования к предпринимательской деятельности на алкогольном рынке наряду с установленными государством требованиями. При выполнении указанных условий стандартизация в саморегулировании может стать ключевым инструментом повышения безопасности и качества алкогольной продукции.

Крайне важно исключить возможность дублирования контрольных полномочий, осуществляемых одновременно саморегулируемыми организациями и регулятором отрасли — Росалкогольрегулированием, не допустить введения тождественных форм регулирования в отношении одних и тех же объектов по одному предмету. Эффективная реализация контрольных полномочий саморегулируемой организации возможна при четком разделении предметов государственного контроля (надзора) и контроля со стороны саморегулируемых организаций. Саморегулирование алкогольного рынка должно исключить воспроизводство административных барьеров для субъектов предпринимательства. Вместе с тем формальный подход саморегулируемых организаций к осуществлению контроля, который зачастую сводится лишь к проверке документов, также недопустим.

Рассмотрение жалоб на деятельность своих членов и применение механизмов внесудебного разрешения споров между членами саморегулируемых организаций и третьими лицами является одной из важнейших функций саморегулируемых организаций. Защита интересов предпринимателей в их

отношениях с государством (при возникновении любых конфликтов и споров между федеральным органом исполнительной власти (органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации) и участником саморегулируемой организации) как одна из функций саморегулируемых организаций на сегодняшний день не осуществляется⁸.

Чтобы сделать саморегулирование действенным инструментом в механизме административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, государству следует создать условия для стимулирования участников рынка к добровольному объединению в саморегулируемые организации. Между тем в настоящее время законодатель не создает механизмов, которые мотивируют развитие добровольного саморегулирования на алкогольном рынке. Для развития данной формы саморегулирования, которое является наиболее подходящей для алкогольной отрасли, необходимо введение административно-правового режима стимулирования участников рынка.

Низкая эффективность института саморегулирования в России является общепризнанной, эксперты указывают на необходимость использования европейского опыта саморегулирования алкогольного рынка. Так, Е.С. Баранникова отмечает, что «в Европейском союзе широко применяется саморегулирование, которое дополняет, детализирует и вносит более жесткие, по сравнению с обязательными требованиями. В силу того, что российский законодатель стремится максимально детализировать требования в законе, это приводит к пробелам и злоупотреблениям. При этом почти отсутствует мотивация использовать саморегулирование в алкогольной отрасли, поэтому саморегулирование сводится лишь к объединению заинтересованных участников рынка в некоммерческие организации и ассоциации для лоббирования интересов алкогольной отрасли»⁹.

Так как саморегулирование является элементом в механизме государственного регулирования оборота алкогольной продукции, необходимо установить порядок и формы взаимодействия саморегулируемых организаций с органами исполнительной власти, а также порядок осуществления государственного контроля над деятельностью саморегулируемых организаций, который логично было бы делегировать Росалкогольрегулированию. В Концепции совершенствования механизмов саморегулирования содержится ряд интересных предложений о повышении эффективности взаимодействия саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве, с государственными органами. Данные предложения вполне могут

⁸ Об утверждении Концепции совершенствования механизмов саморегулирования ... // СЗ РФ. 2016. № 2 (часть II). Ст. 458.

⁹ Баранникова Е.С. Правовое регулирование алкогольного рынка в Российской Федерации и Европейском союзе // Реформы и право. 2013. № 4. С. 76.

быть применимы к регулированию оборота алкогольной продукции, так как именно модель добровольного саморегулирования является оптимальной для алкогольного рынка на современном этапе его развития.

В частности, предложено наделить законом уполномоченные органы государственной власти правом заключать соглашения с саморегулируемыми организациями о признании результатов деятельности саморегулируемых организаций. Предметом таких соглашений станет оценка исполнения функций, выполняемых саморегулируемыми организациями (в том числе функции контроля над членами саморегулируемой организации), и возможность приостановления уполномоченным органом государственной власти исполнения аналогичной функции с одновременным признанием соответствующей компетенции саморегулируемой организации. В отношении саморегулируемых организаций с добровольным членством целесообразно также установить требования к направлению в установленные сроки в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти отчетности о результатах деятельности саморегулируемой организации, в том числе подтверждающей соответствие требованиям к саморегулируемым организациям¹⁰.

Кроме того, предлагается установить процедуры одобрения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти стандартов и правил саморегулируемой организации, методик оценки регулирующего воздействия этих документов; установить процедуры оценки эффективности деятельности саморегулируемой организации за определенный период в целях принятия решений о передаче саморегулируемой организации государственных функций; учитывать позиции саморегулируемых организаций при разработке федеральных нормативных правовых актов и федеральных стандартов¹¹. Полагаем, что реализация указанных мер станет существенным стимулом для совершенствования и стимулирования деятельности саморегулируемых организаций с добровольным членством.

Федеральный закон 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» (далее — Федеральный закон № 171-ФЗ) устанавливает правовые основы деятельности саморегулируемых организаций виноградарей и виноделов¹². Вместе с тем законодатель не определяет порядок функционирования саморегулируемых организаций, объединяющих лиц, осу-

¹⁰ Об утверждении Концепции совершенствования механизмов саморегулирования ... // СЗ РФ. 2016. № 2 (часть II). Ст. 458.

¹¹ Там же.

¹² Принят Государственной Думой 20.12. 2000, одобрен Советом Федерации 26.12. 2000 в ред. 9.03.2016 // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

ществляющих производство и оборот иных видов алкогольной продукции. Представляется, что институт саморегулирования на алкогольном рынке должен быть существенным образом развит с учетом указанных рекомендаций в Федеральном законе № 171-ФЗ. В законе должны быть определены в качестве целей деятельности саморегулируемых организаций противодействие нелегальному производству и обороту алкогольной продукции; повышение качества и безопасности алкогольной продукции, обеспечение и защита интересов добросовестных участников алкогольного рынка. Целесообразно установить следующие виды саморегулируемых организаций:

саморегулируемые организации, объединяющие лиц, осуществляющих производство и оборот этилового спирта и спиртосодержащей продукции;

саморегулируемые организации, объединяющие лиц, осуществляющих производство и оборот спиртных напитков;

саморегулируемые организации виноградарей и виноделов;

саморегулируемые организации пивоваров и лиц, осуществляющих производство и оборот сидра, пуаре, медовухи.

Общественный контроль над соблюдением участниками рынка отраслевого законодательства играет не меньшую роль, чем саморегулирование в борьбе с нелегальным производством и оборотом алкогольной продукции. Предусмотренное ст. 32 Конституции Российской Федерации право граждан на участие в управлении делами государства предполагает и находит выражение в общественном контроле. Развитие и внедрение механизмов общественного контроля в систему государственного регулирования алкогольного рынка направлено на предупреждение и выявление нарушений в сфере оборота алкогольной продукции.

Необходимость развития механизмов общественного контроля на данном рынке обусловлена тем, что отношения, складывающиеся в сфере производства и оборота алкогольной продукции, обладают особой общественной значимостью, так как связаны со здоровьем народонаселения России и влияют на эффективность экономического развития государства, а значит и на благосостояние его граждан. Таким образом, деятельность в сфере оборота алкогольной продукции непосредственно затрагивает общественные интересы.

Следует сказать, что в алкогольной отрасли активно действуют ряд общественных объединений, осуществляющих контроль над соблюдением участниками рынка законодательства. Среди них можно выделить Межрегиональное общественное движение поддержки здорового образа жизни «За трезвую нацию». Специальные электронные площадки созданы и функционируют в рамках механизма информационно-коммуникационной системы (ИКС-РАР) «Общественный контроль алкогольного рынка» Открытого правительства. На данных площадках фиксируются результаты обществен-

ного контроля. Используя указанные ресурсы, каждый гражданин может оставить сообщение о выявленных им фактах нарушений правил в сфере оборота алкогольной продукции. К ним, в частности, относятся общественный портал «Градус.НЕТ», Единый социальный портал алкогольного рынка, также на официальном сайте Росалкогольрегулирования в разделе «общественный контроль» граждане и организации имеют возможность сообщить о выявленных фактах нарушений в сфере производства и оборота алкогольной продукции¹³.

Основным связующим субъектом общественного контроля на алкогольном рынке является общественный совет при Росалкогольрегулировании, в состав которого входят представители общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, а также экспертного сообщества. Кроме того, при Федеральной службе функционирует экспертный совет, в состав которого наряду с представителями государственных органов, хозяйствующих субъектов, научных организаций также входят деятели общественных объединений.

Данные советы, как было отмечено, являются площадками диалога между государством, бизнесом и общественностью о выработке и реализации государственной политики на алкогольном рынке. Однако указанные инструменты общественного контроля не позволяют в полной мере оказывать регулирующее воздействие на исследуемые правоотношения, поскольку в отраслевом законодательстве не определена в должной степени правовая основа их деятельности.

Инициативы общественного совета при Росалкогольрегулировании о рассмотрении вопроса о подписании соглашений между Федеральной службой и Межрегиональным общественным движением «За трезвую нацию», а также о взаимодействии общественных советов заинтересованных министерств и ведомств, должны быть основаны и подкреплены правовыми нормами¹⁴. Между тем, в настоящий момент отсутствует целостная система общественного контроля, а проводимые мероприятия не приводят к качественному улучшению государственного регулирования. Статьей 24 Федерального закона № 171-ФЗ довольно фрагментарно обозначены основы общественного контроля на алкогольном рынке, которые сводятся в установлении обязанности государственных органов и должностных лиц оказывать содействие гражданам и общественным объединениям в проверках

¹³ Сайт Росалкогольрегулирования [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.fsrar.ru/public> (дата обращения: 11.01.2016)

¹⁴ Сайт Росалкогольрегулирования [Электронный ресурс]: // URL: http://www.fsrar.ru/about/sov-i-koord-organy/obxhestvennyi-sovet/zaochnoe_zasedanie_ot_22122015_g (дата обращения: 15.01.2016)

фактов нарушения Федерального закона № 171-ФЗ и в десятидневный срок уведомлять заявителей о принятых решениях.

Необходимо установить в Федеральном законе № 171-ФЗ порядок осуществления отдельных форм общественного контроля, права и обязанности субъектов и объектов общественного контроля, порядок их взаимодействия.

Законодательное регулирование, направленное на обеспечение самостоятельности общественных объединений и саморегулируемых организаций в выработке правил и норм своей корпоративной организации, контроль над их соблюдением, является конкретизацией взаимосвязанных положений Конституции Российской Федерации (ст. 32 (ч. 1), 34 (ч. 1) и 37 (ч. 1), по смыслу которых граждане, чей труд свободен, вправе принимать непосредственное участие в управлении делами государства, в том числе в экономической сфере на началах самоорганизации, самоуправления и саморегулирования. При этом соответствующая деятельность граждан в любом случае подконтрольна государству.

Чтобы полноценно интегрировать саморегулируемые организации и общественные объединения в систему административно-правового регулирования алкогольного рынка, необходимо определить правовые основы взаимодействия уполномоченных органов государственной власти с данными субъектами, развить горизонтальные правовые связи, основанные на совместных и заранее согласованных действиях органов исполнительной власти, саморегулируемых организаций и общественных объединений, направленных на противодействие нелегальному обороту алкоголя.

В целях повышения эффективности борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции, а также снижения уровня злоупотребления алкогольной продукцией необходимо ввести комплексный административно-правовой режим стимулирования, включающий в себя два направления правового регулирования: 1) стимулирование участников алкогольного рынка к легальному осуществлению хозяйственной деятельности; 2) стимулирование субъектов предпринимательства и общественных объединений к участию в реализации государственной политики сокращения злоупотребления алкогольной продукцией и противодействию реализации нелегального алкоголя.

Под данным административно-правовым режимом предлагается понимать установленный нормами права порядок административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере оборота и потребления алкогольной продукции, отражающий совокупность правовых и организационных средств, применяемых уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления для стимулирования участников алкогольного рынка к осуществлению легального оборота алкогольной продукции, а также для стимулирования общественных орга-

низаций и субъектов предпринимательства в реализации государственной политики сокращения злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма.

В качестве правовых и организационных средств стимулирования участников рынка к законному ведению бизнеса могут выступать следующие: 1) создание единой долгосрочной национальной программы развития государственного регулирования алкогольного рынка, которая обеспечит прозрачность и предсказуемость направлений государственной политики в алкогольной отрасли, что в свою очередь позволит субъектам предпринимательства подготовиться к планируемым изменениям и выстроить долгосрочную бизнес-стратегию; 2) упрощение, автоматизация и сокращение сроков административных процедур в сфере лицензирования, учета, декларирования, маркировки и налогообложения оборота алкогольной продукции; 3) исключение избыточных, противоречивых, дублирующих и неопределенных норм из отраслевого законодательства, которые ведут к принятию решений по административному усмотрению, установлению необоснованных административных барьеров и росту издержек со стороны алкогольного бизнеса; 4) обязательное обсуждение с субъектами предпринимательства и общественными объединениями законодательных инициатив в рамках консультативно-экспертных советов при федеральных органах законодательной и исполнительной власти; 5) заключение соглашений о взаимодействии между Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка и саморегулируемыми организациями, а также с общественными объединениями; 6) применение дифференцированного подхода к регулированию оборота различных видов алкогольной продукции, в том числе посредством установления специальных условий для получения лицензий на осуществление оборотных операций с винодельческой продукцией в целях поддержки крестьянско-фермерских хозяйств и малых предприятий в сфере виноделия и виноградарства.

Вторым направлением предлагаемого административно-правового режима является стимулирование субъектов предпринимательства к участию в реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения. Необходимо заинтересовать общественность и бизнес в решении социальных проблем, которые связаны с потреблением алкоголя, создать определенные механизмы стимулирования в решении данных проблем.

Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Концепция) предусматривает поддержку общественных и религиозных организаций в пропаганде и осуществлении инициатив, направленных на

противодействие злоупотреблению алкогольной продукцией, создание стимулов для проявления общественных инициатив, направленных на укрепление здоровья населения, и механизмов их поддержки государством¹⁵. В качестве такого механизма может являться субсидирование указанных организаций, направленное на возмещение их затрат в рамках договоров на реализацию программ, предусмотренных Концепцией, а именно: профилактику злоупотребления алкогольной продукцией и возникновения алкогольной зависимости; информирование населения о негативных последствиях злоупотребления алкогольной продукцией. Кроме того, субсидирование может быть направлено на возмещение затрат, связанных с привлечением детей и молодежи к занятиям физической культурой, туризмом и спортом с ориентацией на формирование ценностей здорового образа жизни; с организацией новых видов отдыха и досуга для молодежи и взрослого населения, исключающих традицию употребления алкогольной продукции; с повышением трудовой занятости и мотивации к трудовой деятельности, обеспечением культурного досуга населения малых городов и сельской местности. Также целесообразно предусмотреть предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот при уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Основными задачами государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции остаются сокращение теневого сегмента рынка, защита нравственности и здоровья граждан, а также снижение уровня потребления алкогольной продукции. Указанные задачи могут быть решены только при слаженном взаимодействии государственных органов с субъектами предпринимательства, экспертным сообществом, общественными объединениями и гражданами, что обуславливает необходимость формирования качественно новой модели государственного регулирования алкогольного рынка.



Библиография

Алгазина А.Ф. К вопросу о соотношении саморегулирования и государственного регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации / Актуальные проблемы права: материалы междунар. науч. конф. М., 2014. С. 35–37.

Апарышев И.В. История государственного регулирования алкогольного рынка в России // История государства и права. 2012. № 19. С. 38–40.

¹⁵ О концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30. 12. 2009 № 2128-р // СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 264.

Баранникова Е.С. Правовое регулирование алкогольного рынка в Российской Федерации и Европейском союзе // Реформы и право. 2013. № 4 // СПС Консультант-Плюс.

Блинов М.В. О мерах регулирования алкогольного рынка // Налоги и налогообложение. 2008. № 1 // СПС КонсультантПлюс.

Гладких Р.Б. Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности в системе мер, обеспечивающих экономическую безопасность государства // Юридический мир. 2006. № 10. С. 40–43.

Исанов С.Л. Изменения в правовом регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Адвокат. 2006. № 3. С. 60–64.

Илюшин А., Меньшов Ю. Борьба с «теневым» рынком алкогольной продукции // Законность. 2005. № 11. С. 42–44.

Лескова Ю.Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: дис. ... д. ю. н. М., 2013. 432 с.

Мартынов А.С. К истории государственного регулирования «водочного вопроса» // Административное право и процесс. 2007. № 6 // СПС Консультант Плюс.

Машаров И.М. Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание // История государства и права. 2006. № 9. С. 19–21.

Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: Монография. М.: Норма, 2016. 192 с.

Пьянов Н.А. Государственное регулирование как самостоятельная научная проблема // Журнал российского права. 2012. № 5. С. 60–62.

Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 9. С. 3–11.

Свиридова А.Н. История развития законодательства о незаконном обороте немаркированной алкогольной продукции // История государства и права. 2012. № 12. С. 39–42.

Шерстобоев О.Н. Административно-правовые проблемы саморегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 1. С. 54–57.

On the State Regulation of Alcohol Market



Inna V. Panova

Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: ipanova@hse.ru



Victor Erokhin

Head, Division of Applying Law, Legal Department, Moscow Railways, Candidate of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: v.erokhin.msk@gmail.com

Abstract

The article deals with the conceptual model of state regulation of production and turnover of alcoholic products based on the systemic and complex application of administrative and legal forms and methods of regulation, as well as mechanisms of public control and self-regulation, with the interaction of state authorities with subjects not endowed with state-power authorities, but fulfilling certain functions of public legal nature, namely with self-regulating organizations and public associations. Currently, the main tasks of state regulation of production and turnover of alcoholic products are to reduce the shadow market segment, protect the morality and health of citizens, as well as reduce the level of consumption of alcoholic beverages. In the current conditions of the development of the alcohol industry, the administrative bodies will not be able to solve these tasks and completely legalize the alcohol market without interacting with its participants and society, which will require further modernization of the system of state regulation of the industry. It is substantiated that the development of self-regulation and public control mechanisms is an objective necessity of introducing new forms of struggle against illegal turnover of alcoholic products in the system of state regulation of the alcohol market. Public control and self-regulation will reduce the degree of excessive state interference in the alcohol industry, increase efficiency and optimize state control, ensure the balance of state, public and private interests, take into account the position of the business community in making decisions on the regulation of the alcohol market. In order for self-regulation to be an effective and effective tool in the mechanism of administrative and legal regulation of the turnover of alcoholic beverages, the state should create conditions for encouraging market participants to voluntarily unite in self-regulating organizations. Meanwhile, at present the legislator does not create mechanisms that motivate the development of voluntary self-regulation in the alcohol market. To develop this form of self-regulation, which is the most acceptable for the alcohol industry, it is necessary to introduce an administrative-legal regime to stimulate market participants. In addition, the existing instruments of public control do not allow fully exerting regulatory influence on legal relations in the production and turnover of alcoholic beverages, since the legislation does not sufficiently define the legal basis for their activities. The necessity of establishing in the law the procedure for exercising public control on the alcohol market is substantiated.

Keywords

state regulation, alcohol market, model, alcoholic production, self-regulation, public control, production, turnover.

Citation: Panova I.V., Erokhin V.M. (2018) On the State Regulation of Alcohol Market. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 158–174 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.158.174

References

Algazina A.F. (2014) K voprosu o sootnoshenii samoregulirovaniya i gosudarstvennogo regulirovaniya predprinimatel'skoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii [On the balance between self-regulation and state regulation of Entrepreneurship in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy prava: materialy konferentsii*. [Issues of Law: 3rd International Conference]. Moscow, Buki-Vedi, p. 35–37.

Aparyshev I.V. (2012) Istoriya gosudarstvennogo regulirovaniya alkogol'nogo rynka v Rossii [History of state regulation of alcohol market in Russia]. *Istoriya gosudarstva i prava*, no 19, p. 38–40.

Barannikova E.S. (2013) Pravovoe regulirovanie alkogol'nogo rynka v Rossiyskoy Federatsii i Evropeyskom soyuze [Legal regulation of alcohol market in the Russian Federation and the European Union]. *Reformy i pravo*, no 4. SPS Konsul'tantPlyus.

Blinov M.V. (2008) O merakh regulirovaniya alkogol'nogo rynka [On the measures of regulating alcoholic market]. *Nalogi i nalogooblozhenie*, no 1. SPS Konsul'tantPlyus.

Gladkikh R.B. (2006) Obespechenie bezopasnosti predprinimatel'skoy deyatel'nosti v sisteme mer, obespechivayushchikh ekonomicheskuyu bezopasnost' gosudarstva [Security in entrepreneurship as part of activity ensuring economic security of state]. *Yuridicheskyy mir*, no 10, p. 40–43.

Isanov S.L. (2006) Izmeneniya v pravovom regulirovanii proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkogol'noy i spirtosoderzhashchey produktsii [Changes in the legal regulation of production and turnover of ethyl alcohol, alcoholic and alcohol-containing products]. *Advokat*, no 3, p. 60–64.

Ilyushin A., Men'shov Yu. (2005) Bor'ba s «tenevym» rynkom alkogol'noy produktsii [Tackling the shadow market of alcoholic products]. *Zakonnost'*, no 11, p. 42–44.

Leskova Yu.G. (2013) *Samoregulirovanie kak pravovoy sposob organizatsii predprinimatel'skikh otnosheniy: problemy teorii i praktiki: Diss. ... doct. yurid. nauk* [Self — regulation as a legal way of organizing entrepreneurship relations: issues of theory and practice. Doctor of Juridical Sciences Thesis]. Moscow, 432 p.

Martynov A.S. (2007) K istorii gosudarstvennogo regulirovaniya «vodochnogo voprosa» [On the state regulation of “vodka issue”]. *Administrativnoe pravo i protsess*, no 6. SPS Konsul'tant Plyus.

Masharov I.M. (2006) Gosudarstvennoe upravlenie kak kategoriya rossiyskogo administrativnogo prava: istoricheskiy aspekt i sovremennoe ponimanie [State regulation as a category of Russian administrative law: historic aspect and current interpretation]. *Istoriya gosudarstva i prava*, no 9, p. 19–21.

Panov A.B. (2016) *Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits* [Administrative liability of legal persons]. Moscow, Norma, 192 p. (in Russian)

Pashkov A.S., Chehot D.M. (1965) Effektivnost' pravovogo regulirovaniya i metody ee vyyavleniya [Efficiency of legal regulation and methods of its measuring]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, no 9, p. 3–11.

P'yanov N.A. (2012) Gosudarstvennoe regulirovanie kak samostoyatel'naya nauchnaya problema [State regulation as a separate scientific issue]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 5, p. 60–62.

Sherstoboev O.N. (2011) Administrativno-pravovyye problemy samoregulirovaniya [Administrative law issues of self-regulation]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no 1, p. 54–57.

Sviridova A.N. (2012) Istoriya razvitiya zakonodatel'stva o nezakonnom oborote ne-markirovannoy alkogol'noy produktsii [The history of legislation on illegal turnover of unlabelled alcoholic products]. *Istoriya gosudarstva i prava*, no 12, p. 39–42.