

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой ПКиЭП

_____ В.В. Кванина

« ____ » _____ 2019 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОЗНИЧНОГО ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

ЮУрГУ – 04.03.01.2013.571 Ю-522

Научный руководитель выпускной
квалификационной работы
Алена Вячеславовна Спиридонова,
к.ю.н., доцент кафедры

_____ 2019 г.

Автор _____ выпускной
квалификационной
работы студент группы Ю-522
Мария Александровна Задирако

_____ 2019 г.

Нормоконтролер
Алена Вячеславовна Спиридонова,
к.ю.н., доцент кафедры

_____ 2019 г.

Челябинск 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 6 |
| I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ..... | 9 |
| 1.1 Понятие и источники правового регулирования оборота алкогольной продукции..... | 9 |
| 1.2 Принципы, направления и методы государственного регулирования оборота алкогольной продукции..... | 18 |
| II ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ОБОРОТУ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ..... | 30 |
| 2.1 Лицензирование деятельности в сфере оборота алкогольной продукции..... | 30 |
| 2.2 Единая государственная автоматизированная информационная система | 38 |
| 2.3 Требования, предъявляемые к рекламе алкогольной продукции..... | 45 |
| III ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ..... | 52 |
| 3.1 Понятие и система органов контроля (надзора) в сфере оборота алкогольной продукции..... | 52 |
| 3.2 Полномочия Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка..... | 60 |
| 3.3 Полномочия Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в России..... | 67 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 76 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК..... | 82 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы исследования заключается в том, что отношения, связанные с оборотом алкогольной продукции, обладают особой значимостью как с точки зрения эффективного функционирования экономики России, так и с позиций защиты интересов и охраны здоровья ее населения. Такие отношения требуют особо тщательного и осторожного подхода к их правовому регулированию со стороны государственных органов.

В этой сфере особенно необходимо понимание того, что принятие непродуманных законодательных актов, не учитывающих темпы развития и специфику данного сектора рынка, может не только разрушить устоявшиеся хозяйственные связи в цепочке производитель – оптовая организация – розничные магазины, но и отразиться на конечном потребителе.

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. Кроме того, алкоголизация населения России приводит к экономическим потерям для государства в виде снижения производительности труда, утраты трудоспособности, затрат на лечение заболеваний, различных социальных выплат, расходов на борьбу с преступностью. Однако, незаконная деятельность на алкогольном рынке наносит ущерб не только государственной экономике, но и создает прямую угрозу для жизни и здоровья населения России. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации¹, алкоголизм назван одной из главных угроз национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан. Таким образом, отношения, складывающиеся в сфере оборота алкогольной продукции, обладают особой значимостью, так как связаны со

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1. (часть II). Ст. 212.

здоровьем населения России и влияют на эффективность экономического развития государства. Сохраняющиеся внушительные объемы теневого оборота алкогольной продукции, ценовая недоступность для большинства населения легального алкоголя, массовые отравления от потребления алкогольных суррогатов, недополученные доходы бюджета от неуплаты акцизов обуславливают необходимость формирования качественно новой модели государственного регулирования алкогольного рынка.

Основной целью работы является исследование государственного регулирования розничного оборота алкогольной продукции.

В связи с поставленной целью основными задачами являются:

— дать понятие и рассмотреть источники правового регулирования оборота алкогольной продукции;

— проанализировать цели, принципы и направления государственного регулирования оборота алкогольной продукции;

— рассмотреть лицензирование деятельности в сфере оборота алкогольной продукции;

— рассмотреть единую государственную автоматизированную информационную систему;

— проанализировать требования, предъявляемые к рекламе алкогольной продукции;

— дать понятие и рассмотреть систему органов контроля (надзора);

— рассмотреть полномочия Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в России;

— рассмотреть полномочия Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка.

Объектом выпускной квалификационной работы являются правоотношения, складывающиеся по поводу государственного регулирования оборота алкогольной продукции.

Предметом выпускной квалификационной работы является совокупность правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере оборота алкогольной продукции, а также труды ученых, в которых анализируются вопросы правового обеспечения оборота алкогольной продукции.

Методологическая база исследования представлена следующими методами: методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой, обобщения, системный, логический и диалектический методы научного познания. Данные методы позволили осуществить всесторонний, комплексный анализ предмета исследования, сделать теоретические выводы, на основе которых выработаны необходимые предложения по совершенствованию законодательства РФ в части государственного регулирования розничного оборота алкогольной продукции.

Теоретическая основа настоящего исследования представлена работами следующих ученых: М.Н. Акифьев, Л.В. Андреева, О.С. Бойкова, Т.Ю. Глушко, М.А. Егорова, А.А. Жук, Е.Р. Ищак, М.Б. Латынцева, Р.В. Скульская и др.

Нормативно-правовую базу исследования составили законодательные и иные нормативные правовые акты РФ, регулирующие вопросы розничного оборота алкогольной продукции. Эмпирическая основа настоящего исследования представлена материалами правоприменительной практики.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные автором теоретические выводы, практические рекомендации и предложения вносят определенный вклад в правовую науку, систематизируют научные знания по вопросам розничного оборота алкогольной продукции, а также могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях.

Практическое значение исследования состоит в том, что сформулированные в нем выводы и предложения могут быть использованы в ходе дальнейшего развития и совершенствования российского законодательства.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целью и задачами настоящего исследования и состоит из введения, основной части (трех глав, восьми параграфов), заключения и библиографического списка.

I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

1.1 Понятие и источники правового регулирования оборота алкогольной продукции

На протяжении всей истории человечества одним из наиболее значительных объектов экономических отношений являлись производство и оборот алкогольной продукции. За производство спиртосодержащей продукции во все времена взималась плата. Первоначально плата предоставлялась, в том числе, в виде различного рода имущества (вещей, предметов), затем она приобрела только денежную форму.

Взаимосвязь между производством и оборотом алкогольной продукции и участием государства в данном процессе отводится к XV веку, именно в данный период стал производиться такой вид алкогольной продукции, как «водка». Именно в тот период вводится монополия на так называемую хлебную водку в качестве меры государственного финансового надзора. К концу 1862 г. департаментом экономики России принимается решение о введении акцизной системы. Предварительно была выполнена большая подготовительная работа: фундаментально исследовались показатели производства, продажи и потребления вина в историческом, территориальном и технологическом аспектах; скомплектовано пять томов материалов обследований, включающих обширные статистические сведения. К обсуждению вопроса привлекались владельцы винокурных заводов, торговцы вином и другой алкогольной продукцией¹.

Полностью акцизная система была введена в России с 01 января 1863 г. Согласно ей провозглашалась свобода производства и торговли спиртными напитками; в качестве объекта обложения акцизом был определен объем производства спирта; вводился патентный сбор с торговых заведений по продаже

¹ Ханухов Э.Р. Государственное регулирование рынка алкогольной продукции России. Историческая ретроспектива // Пищевая промышленность. 2014. № 6. С. 119.

спиртного, устанавливался строгий надзор за их деятельностью. Реформа преследовала также цель значительно улучшить качество производимой алкогольной продукции. Для этого на винокуренных заводах вводился контроль за количеством этилового спирта, содержащимся в продукции. Единицей обложения стал «градус», этим термином обозначалась 1/100 ведра (на 12 л) безводного спирта. Такой подход к обложению предполагал пересчет готовой продукции винокуренных заводов на чистый спирт, что требовало обязательного оснащения их необходимыми приборами. Помимо акциза с винокуренной продукции заводчики платили и патентный сбор, пропорциональный мощности предприятия. Совершенствовалась также система контроля за оборотом алкогольной продукции. Организация работы поступления в бюджет от производства и реализации спиртного поэтапно и постепенно пришла к гибкой, дифференцированной системе акцизов и государственной монополии.

В 1890 г. для стимулирования сельскохозяйственного винокурения система льгот была изменена: акцизный сбор стал взиматься со всего выкуриваемого спирта. Поэтапный переход на акцизную систему сборов налога был оценен специалистами как высокоэффективная мера: денежные доходы государства значительно возросли при сокращении производства алкогольной продукции. Введение акциза достаточно усилило влияние государства и его институтов на производство и продажу алкогольной продукции, сократило злоупотребления в этой сфере и, таким образом, далее создало предпосылки для перехода к непосредственной государственной монополии¹.

Как полагал С.Ю. Витте, реформа должна преследовать, прежде всего, народное отрезвление, а затем уже интересы фискала. «Основная мысль питейной монополии, согласно убеждениям российского реформатора, заключается в том, что никто не может продавать вино, иначе как государство, и производство вина должно быть ограничено теми размерами, в каких сие вино покупает государство, а следовательно, и удовлетворять тем условиям, какие государство ставит как

¹ Егорова М.А. Коммерческое право: учебник. М.: Проспект, 2013. С. 289.

откупщик». Реформа преследовала несколько концептуальных целей: во-первых, фискальную, чтобы увеличить доходы казны, во-вторых, улучшение качества крепких напитков, а в-третьих, повышение культуры потребления алкогольных напитков. Какая же из этих основных целей главенствовала в концепции реформы? Необходимо учитывать, что в тот период – период бурного экономического роста российского государства проблему увеличения доходов казны никак нельзя было считать насущной или жизненно важной. Получение дополнительных доходов отнюдь не мешало, но главные задачи питейной монополии определялись, прежде всего, выпуском качественной государственной водки и повышением культуры потребления всей алкогольной продукции. Введение казенной монополии на продажу алкогольной продукции следует рассматривать как усиление роли государства в регулировании всего комплекса его производства и оборота¹.

Важным моментом казенной продажи вин было регулирование розничных цен, которые постепенно повышались. Накануне Первой мировой войны обыкновенное (крепленое) вино стоило 9 руб., а столовое виноградное – 12 руб. за одно ведро. При введении казенной монополии на продажу алкоголя пришлось столкнуться с проблемой исторически сложившихся в некоторых районах прав на производство и продажу вина. В западных губерниях (Царство Польское и др.) такое право принадлежало городам, в районах расселения казаков – казачьему войску. Эти права были выкуплены казной с тем, чтобы обеспечить единство в торговле спиртом и алкогольной продукцией на всей территории России. Государственную монополию вводили постепенно, поэтапно, осторожно и без всякого революционного насилия. В период 1914 г. правительство России ввело запрет на реализацию алкогольной продукции. Таким образом, IV государственная питейная монополия просуществовала в стране 20 лет. С началом Первой мировой войны резко возросли расходы на содержание армии. Если в 1913 г. они составили примерно 950 млн руб., то в 1914 г., особенно после

¹ Бойкова О.С. Торговое право: учебник. М.: Норма, 2014. С. 237.

проигранного сражения в Восточной Пруссии, они возросли почти вдвое. К этому времени сумма доходов в государственную казну уменьшилась до 20–25 %. Начались эмиссия денег как способ покрытия военных расходов, рост цен и постепенный развал всего финансового хозяйства. Результатом стало резкое сокращение продажи спиртных напитков, повлекшее за собой стремительное падение поступлений в казну, что в немалой степени послужило одной из причин неудачного хода начавшейся войны и резкого обострения реальных социально-экономических и политических противоречий.

Алкоголь оставался серьезной статьей государственных доходов и после завершения Великой Отечественной войны. Правда, каждый из советских лидеров предпринимал попытку победить пьянство. Н.С. Хрущев это делал в 1955 г., Л.И. Брежнев – в 1972 г., а М.С. Горбачев – в 1985 г. Однако, после каждой такой кампании потребление алкогольной продукции с учетом на душу населения только увеличивалось¹.

Антиалкогольная кампания вынудила перепрофилировать деятельность более трети мощностей по производству алкогольной продукции. Огромный ущерб был нанесен не только виноделию, но и в определенной степени всей макроэкономике и социальной сфере страны.

В 1994 и 1995 г.г. было принято несколько правительственных постановлений по данному вопросу. Однако, большинство мероприятий по восстановлению государственной монополии, которые планировалось осуществить в период с 1993 по 1995 гг., остались нереализованными. Они отчасти способствовали формированию контрольного механизма, но их разрозненность, отсутствие системности в принятых документах не позволяли установить эффективный государственный контроль над сферой производства, оборота алкогольной продукции и этилового спирта.

Большие надежды возлагались на разрабатывающийся Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта,

¹ Ханухов Э.Р. Государственное регулирование рынка алкогольной продукции России. Историческая ретроспектива. С. 121.

алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹.

В соответствии с п. 7 ст. 2 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ алкогольная продукция – пищевая продукция, изготовленная на основе этилового спирта либо на основе пищевой продукции, содержащей этиловый спирт в объеме 0,5 % готовой продукции, кроме отдельных видов вышеуказанной продукции, предусмотренных, в закрепленном Правительством РФ перечне. Нормы действующего российского законодательства в качестве отдельных видов анализируемой продукции предусматривают водку, коньяк (спиртные напитки), различные виды вин (шампанское, ликерное, фруктовое), в том числе, винные напитки, медовуху, сидр, пиво, а также изготовленные на основе пива напитки.

Законодательство, регулирующее оборот алкогольной продукции в России, является относительно молодым, оно развивается с каждым годом и требует все большего взаимодействия с участниками рынка. Увеличение оборота поддельного алкоголя приводит к многочисленным отравлениям и летальным исходам среди населения, а также к сокращению поступлений акцизных доходов в бюджет. Это заставляет, с каждым годом, вносить новые изменения в законодательство, регулирующее рынок алкогольной продукции, а также все чаще взаимодействовать с участниками рынка². Так, федеральными законами от 18 июля 2011 г. № 218-ФЗ, 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ, 25 декабря 2012 г. № 259-ФЗ, 30 декабря 2012 г. № 286-ФЗ, 23 июля 2013 г. № 232-ФЗ в Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ внесен ряд существенных изменений:

1) введены дополнительные ограничения для розничной торговли алкоголем;

2) введены новые лицензионные требования;

¹ Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 4512.

² Оганесянц А.Л., Хуршудян С.А. Актуальные аспекты обеспечения качества алкогольной продукции России // Общество и право. 2015. № 8. С. 138.

3) подробно изложены требования к организации, реализующей спиртосодержащую продукцию в розницу;

4) регламентирован порядок осуществления государственного надзора и лицензирование в сфере оборота алкогольной продукции.

Одним из важных решений стало принятие специальной Концепции государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ на период до 2020 года¹. Эта Концепция направлена на снижение уровня потребления алкогольной продукции и снижение уровня алкоголизма.

Значительный объем документов, регламентирующих оборот алкогольной продукции в стране, был принят в 2012 г. В числе основных нормативных актов можно указать следующие: Приказ Росалкогольрегулирования от 03 сентября 2012 г. № 245 «О форме лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»², Приказ Росалкогольрегулирования от 23 августа 2012 г. № 231 «О Порядке заполнения деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей»³, Приказ Росалкогольрегулирования от 05 августа 2013 г. № 198 «О формате представления в форме электронного документа деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации «О концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ на период до 2020 года» от 30 декабря 2009 г. № 2128-р // СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 1623.

² Приказ Росалкогольрегулирования «О форме лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» от 03 сентября 2012 г. № 245 // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 2344.

³ Приказ Росалкогольрегулирования «О Порядке заполнения деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей» от 23 августа 2012 г. № 231 // СЗ РФ. 2012. № 34. Ст. 3212.

спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей»¹.

На современном этапе развития законодательства в рассматриваемой сфере было установлено декларирование использования производственных мощностей. Реализующие розничную продажу пива (пивных напитков) предприниматели, берут на себя обязательство весь объем розничной продажи декларировать. Новые формы деклараций и порядок их предоставления были утверждены Правительством РФ с учетом внесенных в закон поправок. Данные положения нашли свое нормативно-правовое закрепление в нормах Постановления Правительства РФ от 09 августа 2012 г. № 815 «О представлении деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей, об объеме собранного винограда и использованного для производства винодельческой продукции винограда»².

В настоящее время нормативно-правовое регламентирование производства и оборота алкоголя является достаточно проработанным. При этом, на государственном уровне уделяется недостаточное внимание вопросам профилактики алкоголизма. Считаем, что борьба с алкоголизмом должна носить комплексный характер. Для этого необходимо принятие специализированного закона, раскрывающего основные направления и предпринимаемые меры в борьбе с алкоголизмом. Нормами данного специализированного закона также должны закрепляться основные принципы практической деятельности по профилактике алкоголизма, взаимодействие органов государственной и местной

¹ Приказ Росалкогольрегулирования «О формате представления в форме электронного документа деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей» от 05 августа 2013 г. № 198 // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 4611.

² Постановление Правительства Российской Федерации «О представлении деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей, об объеме собранного винограда и использованного для производства винодельческой продукции винограда» от 09 августа 2012 г. № 815 // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 2561.

власти в решении данного вопроса, а также особенности взаимодействия с общественными организациями и населением.

Таким образом, на федеральном уровне необходимо разработать и принять специализированный закон в сфере предупреждения и профилактики алкоголизма, предусматривающий основы правового, организационного и материально-технического обеспечения в решении рассматриваемого вопроса.

На сегодняшний день профилактика борьбы с алкоголизмом является недостаточной. Это во многом связано с отсутствием строгого законодательного регламентирования основных направлений деятельности каждого субъекта профилактической деятельности. Последнее, в свою очередь, влечет ослабление реализуемого на местах межведомственного взаимодействия¹.

Вопрос профилактики алкоголизма по-разному решается в региональных законодательных нормах. Систематизируем и выделим отдельные категории субъектов РФ, в которых соответствующие законы приняты и действуют.

Первую группу формируют регионы, которые приняли законы, регламентирующие в определенной степени профилактику алкоголизма. Вместе с тем, без федеральной основы изложенные выше законы носят декларативный характер, кроме того, объединяют значительную область регулирования (а именно кроме мер, направленных на борьбу с алкоголизмом, соответствующие законодательные нормы регламентируют мероприятия по предупреждению табакокурения, наркомании, токсикомании). Подобный комплексный охват не позволяет в полной мере качественно осуществлять профилактику алкоголизма. В числе таких субъектов можно выделить: Тюменскую, Амурскую, Мурманскую и Ульяновскую области, Забайкальский и Краснодарский края; Республики Бурятия, Башкортостан, Дагестан, Марий Эл, Мордовия, Хакасия, Тыва и др.

Регионы, в которых приняты и действуют программы по профилактике алкоголизма составляют вторую группу субъектов РФ. Разработка и реализация

¹ Ищак Е.Р., Худякова О.Д. Проблемы законодательного регулирования оборота алкогольной продукции в субъектах Российской Федерации // Вопросы экономической теории. Макроэкономика. 2015. № 3. С. 76.

вышеуказанных программ способствует качественной и эффективной профилактической деятельности в сфере борьбы с алкоголизмом. В числе таких регионов: Новгородская область, Пермский и Красноярский край.

В ряде регионов соответствующие программы принимаются не на уровне субъектов РФ, а на уровне отдельных муниципалитетов. Данные регионы составляют третью группу. В числе таких субъектов РФ: Ставропольский и Алтайский края, Республика Башкортостан, ХМАО, ЯНАО, Оренбургская, Пензенская, Владимирская, Волгоградская, Томская, Омская области и др.¹

Однако, отметим, что вышеуказанное деление регионов носит весьма условный характер по причине того, что в ряде субъектов РФ законы, направленные на профилактику алкоголизма, в настоящее время приняты, кроме них, действуют, в том числе, принятые на различных уровнях комплексные программы.

Обратим внимание на то, что в ряде регионов приняты соответствующие законы о наделении отдельными государственными полномочиями в сфере оборота алкогольной продукции, местных органов власти, однако, реальных полномочий у субъектов РФ в рассматриваемой сфере на сегодняшний день мало.

На сегодняшний день на федеральном уровне уделяется пристальное внимание вопросам борьбы с алкоголизмом, снижения объемов потребления алкогольной продукции, росту прозрачности анализируемой отрасли. В нормы действующего законодательства регулярно вносятся поправки, дополнения и изменения, закреплён ряд запретительных норм, введены временные ограничения по продаже алкогольной продукции, также действует Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления спиртным и профилактике алкоголизма среди населения до 2020 г.

Одним из специфических видов товара выступает алкогольная продукция. Как особенный вид товара, последняя удовлетворяет нужды населения в виде самого продукта, кроме того, алкогольная отрасль для населения предоставляет

¹ Ишак Е.Р., Худякова О.Д. Проблемы законодательного регулирования оборота алкогольной продукции в субъектах Российской Федерации. С. 77.

дополнительные рабочие места, с другой стороны – несет в себе отрицательные последствия, выражающиеся в пьянстве, алкоголизме, инвалидности, смертности. ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, другие законы федерального уровня, нормативные правовые акты РФ, региональные законы и нормативно-правовые источники муниципального уровня образуют в совокупности систему законодательства о государственном регулировании производства и оборота алкогольной продукции.

1.2 Принципы, направления и методы государственного регулирования оборота алкогольной продукции

Экономическое развитие государства и здоровье населения непосредственно зависят от государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции.

Значимым сектором России, как и любого другого государства, является алкогольный бизнес. Для государственного бюджета значимую роль имеет потенциальная доходность производства и оборота алкогольной продукции.

К снижению налогооблагаемого сектора неизбежно ведет незаконный оборот алкогольной продукции. Вместе с тем, следует отметить, что алкоголизация населения влечет за собой возникновение пагубных последствий, в том числе, для экономического сектора. Снижение производительности труда, расходы на лечение, разные социальные выплаты и др. – все изложенное выше представляет собой экономические потери¹. В качестве одной из значимых угроз национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан, в Стратегии национальной безопасности РФ, обозначен алкоголизм. Государственное регулирование оборота алкогольной продукции характеризуется наличием таких значимых тенденций как активная интеграция в механизм соответствующего

¹ Латынцева М.Б. Современное состояние рынка алкогольной продукции в России // Вестник Омского университета. 2017. № 5. С. 118.

регулирования информационных технологий, усиление регулирующего воздействия электронных автоматизированных систем, которые становятся ключевой административно-правовой формой учета оборота алкоголя, реализуя единовременно информационную и контрольную функции, предотвращая распространение на рынке незаконной продукции и обеспечивая детализированный учет объемов оборота алкогольной продукции. Обозначенные автоматизированные системы формируют возможности для значительной оптимизации в системе администрирования алкогольной индустрии человеческих и временных ресурсов.

В соответствии со ст. 1 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ государственное регулирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции осуществляются в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов РФ, обеспечения безопасности указанной продукции, нужд потребителей в ней, а также в целях контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области.

В ходе государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции уполномоченные органы власти должны придерживаться следующих принципов государственной алкогольной политики: деалкоголизация населения, пропаганда здорового образа жизни (в том числе, снижение потребления крепкого алкоголя), усиление административной и уголовной ответственности за производство и реализацию контрафактной алкогольной продукции и суррогатов¹.

Основные направления государственного регулирования оборота алкогольной продукции:

— лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной продукции;

¹ Латынцева М.Б. Современное состояние рынка алкогольной продукции в России. С. 119.

— государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной продукции;

— государственная регистрация основного технологического оборудования для производства этилового спирта;

— учет и декларирование объема производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной продукции и др.

В качестве методов государственного регулирования рынка алкогольной продукции выступают следующие:

1. Стандартизация, лицензирование, декларирование, маркировка, квотирование, контроль за производством и оборотом, контроль за экспортом и импортом, установление минимальных цен, а именно административные методы;

2. Через государственный сектор, с помощью таких инструментов, как владение контрольным пакетом акций организаций – производителей алкоголя и использование государственных производственных мощностей.

3. Применение таких инструментов, как налоговая политика, установление размера пошлин за предоставление лицензий, установление ставок акцизов в ходе реализации экономических (косвенных) методов¹.

Считается, что лицензирование является основным методом государственного регулирования рынка алкогольной продукции. Это связано с тем, что данный метод используется только для предотвращения ущерба жизни или здоровью, правам, законным интересам физических лиц, безопасности государства и окружающей среде. Лицензирование наиболее эффективно для профилактики, обнаружения и устранения выявленных нарушений.

Уменьшение уровня потребления алкоголя, защита здоровья и нравственности граждан, снижение теневого сегмента рынка – все изложенное выше признается в качестве основных задач государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции.

¹ Савостин В.А. Публично-правовые аспекты алкогольной политики российского государства. С. 41.

Только при эффективном взаимодействии органов государственной власти с экспертным сообществом, представителями предпринимательства, гражданами и общественными объединениями возможно эффективное решение вышеуказанных задач. В связи с этим, на сегодняшний день возникает необходимость создания качественно новой модели государственного регулирования рынка алкогольной продукции.

Рынок алкогольной продукции должен быть защищен от контрафактного производства и оборота алкоголя и этилового спирта, данную функцию должно выполнять государство, государственное регулирование рынка алкогольной продукции должно обеспечивать его положительное развитие и функционирование. Для эффективного государственного регулирования рынка алкогольной продукции необходимо установить социально приемлемый уровень и структуру законного производства и потребления алкоголя¹.

Государственные органы в ходе реализации регулирования рынка алкогольной продукции должны соблюдать ряд основных принципов алкогольной политики государства. В числе таковых: усиление уголовной и административной ответственности за выпуск и продажу контрафактного алкоголя и суррогатов; пропаганда здорового образа жизни (включая, снижение потребления крепкого алкоголя); деалкоголизация населения.

В качестве основных видов деятельности в сфере государственного регулирования производства и оборота алкоголя можно выделить следующие:

- регулирование импорта, экспорта продукции;
- установление квот на закупку этилового спирта, требуемых для удовлетворения государственных нужд;
- регулирование цен на алкогольную продукцию;
- лицензирование производства и оборота спиртосодержащей вида продукции;

¹ Панова И.В., Ерохин В.М. К вопросу о государственном регулировании алкогольного рынка // Российское право: состояние, перспективы, комментарии. 2018. № 9. С. 158.

— организация контроля государства над производством и оборотом алкоголя;

— предусмотрение порядка государственной регистрации и сертификации рассматриваемого вида продукции и др.¹

Следует отметить, что дополнительные трудности для реализации производства и оборота алкогольной продукции создает именно регулирование, реализуемое со стороны государства. Это связано, в первую очередь, с вмешательством государственных органов в процесс производства и оборота алкогольной продукции, с жесткими требованиями и стандартами, жесткой системой учета и контроля.

По причине неспособности осуществлять законодательно установленные процедуры и нести высокие издержки происходит вытеснение малого и среднего предпринимательства из анализируемого рынка.

Вместе с тем, обратим внимание на то, что государственное регулирование рынка алкогольной продукции можно признать эффективным лишь в том случае, если снижаются показатели смертности, связанные с употреблением алкогольных напитков, показатели заболеваемости, связанных с алкоголизмом, а не в величине акцизных пополнений бюджета государства. В связи с этим, возникает необходимость в формировании качественно новой модели государственного регулирования рынка алкогольной продукции.

Нами разделяется подход ученых, полагающих, что необходимо создать трехуровневую систему регулирования рынка алкогольной продукции, привлекая для этого государственные органы, общественность и представителей предпринимательства, а также применяя механизмы общественного контроля и саморегулирования. Это позволит успешно решить проблемы в социальной и

¹ Глушко Т.Ю. Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции: ключевые особенности и проблемы // Государственное управление. 2016. № 1. С. 78.

экономической сферах, связанные с незаконным производством и оборотом алкоголя¹.

В соответствии с изложенной выше моделью в процессе регулирования рынка алкогольной продукции участвуют не только государственные органы, но также общественных объединений и саморегулируемые организации (далее – СРО) – невластные субъекты. Вместе с тем, отметим, что вышеуказанные невластные субъекты не наделены государственными властными полномочиями, их деятельность подлежит обязательному регулированию со стороны государства, соответственно, они не могут выступать субъектами административно-правового регулирования. Общественный контроль и саморегулирование производятся только строго в законодательных пределах, в рамках диспозитивности, установленной правовыми ограничениями.

При этом, государство может осуществлять борьбу с незаконным производством и оборотом алкоголя с привлечением в качестве «союзников» общественных объединений и СРО, передав последним часть своих организационных, управленческих, контрольных и иных функций.

В итоге между органами государственной власти, общественными объединениями и СРО формируются не только традиционные для административного права управленческие связи власти-подчинения вертикального характера, но также и свойственные для несоподчиненных субъектов, горизонтальные связи.

Следовательно, общественные объединения и СРО реализуют интересы общества, интегрируются в систему публичного управления.

Вышеуказанные невластные субъекты на анализируемые правовые отношения могут оказывать косвенное воздействие, при взаимодействии с органами государственной власти, реализуя управленческие, организационные, и контрольные публично-правовые функции. Эффективность административно-правового регулирования и обеспечение баланса частных и публичных интересов

¹ Панова И.В., Ерохин В.М. К вопросу о государственном регулировании алкогольного рынка. С. 161.

на рынке алкогольной продукции может быть значительно повышена благодаря интеграции общественного контроля и СРО в механизм административно-правового регулирования анализируемого рынка¹.

Саморегулирование исходит от некоммерческих организаций, а не от государственных органов власти, оно не выступает частью или видом государственного регулирования, при этом, полностью за рамки вышеуказанного регулирования саморегулирование не может быть вынесено. Основное отличие саморегулирования от государственного регулирования состоит именно в статусе субъектов воздействия.

На практике значимо не допустить наделение определенными контрольными полномочиями, как Росалкогольрегулирование, так и СРО, не допустить дублирования вышеуказанных полномочий. По причине того, что саморегулирование выступает звеном в механизме государственного регулирования рынка алкогольной продукции, следует закрепить формы и порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти с СРО, а также порядок реализации контроля со стороны государства за деятельностью СРО. В качестве уполномоченного государственного органа должно выступать Росалкогольрегулирование.

Ряд интересных предложений о повышении результативности взаимодействия СРО, основанных на добровольном членстве, с органами государственной власти содержится в Концепции совершенствования механизмов саморегулирования. К регулированию рассматриваемого оборота данные предложения могут быть вполне применены, ввиду того, что для рынка алкогольной продукции на современном этапе наиболее оптимальной является модель добровольного саморегулирования. Например, в качестве одного из предложений предусмотрена возможность на законодательном уровне наделить компетентные государственные органы правом с СРО заключать соглашения о признании результатов деятельности СРО. Оценка реализации полномочий,

¹ Скульская Р.В., Широкова Т.К. Проблемы качества алкогольной и табачной продукции // Проблемы прогнозирования. 2017. № 5. С. 54.

выполняемых СРО (включая, контрольные функции над участниками СРО), и возможность приостановления компетентным государственным органом реализации подобной функции с одновременным признанием соответствующей компетенции СРО станет предметом вышеуказанных соглашений¹.

Законодательные основы деятельности СРО виноградарей и виноделов предусмотрены нормами ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ. При этом, порядок функционирования СРО, объединяющих лиц, реализующих производство и оборот других видов алкогольной продукции на законодательном уровне не предусмотрен. На наш взгляд, на рынке алкогольной продукции институт саморегулирования значительным образом должен быть развит с учетом изложенных в законе рекомендаций. В качестве целей СРО в законе необходимо предусмотреть обеспечение безопасности и повышение качества алкогольной продукции, противодействие его незаконному производству и обороту, обеспечение и защита интересов добросовестных субъектов рынка алкогольной продукции.

Целесообразно предусмотреть следующие разновидности СРО:

- СРО, которые объединяют лиц, реализующих производство и оборот этилового спирта;
- СРО лиц, реализующих производство и оборот медовухи, пуаре, сидра и пивоваров;
- СРО виноделов и виноградарей.

В борьбе с незаконным производством и оборотом алкогольной продукции не меньшую роль играет и общественный контроль над соблюдением участниками рынка отраслевого законодательства.

¹ Панова И.В., Ерохин В.М. К вопросу о государственном регулировании алкогольного рынка. С. 163.

Право граждан на участие в управлении государственными делами, установленное ст. 32 Конституции РФ¹, находит выражение в общественном контроле.

Развитие и внедрение механизмов общественного контроля в систему государственного регулирования рынка алкогольной продукции нацелено на профилактику и обнаружение нарушений в области оборота алкогольной продукции.

Необходимость развития на рынке алкогольной продукции вышеуказанных механизмов определена тем, что отношения, которые складываются в соответствующей сфере, связаны со здоровьем населения, в связи с этим, обладают особой социальной значимостью, оказывают воздействие на рост благосостояния населения и эффективность экономического развития государства.

Следовательно, интересы общества непосредственно затрагиваются и деятельностью в сфере производства и оборота рассматриваемого вида продукции.

Контроль за соблюдением субъектами рынка алкогольной продукции норм действующего законодательства активно осуществляется отдельными общественными объединениями. Общественный совет при Росалкогольрегулировании является ключевым связующим субъектом общественного контроля на рынке алкогольной продукции.

Представители общественных объединений, других негосударственных некоммерческих организаций, а также экспертного сообщества образуют состав вышеуказанного совета. Также при вышеуказанном государственном органе действует экспертный совет, в него входят деятели общественных объединений,

¹ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

представители научных организаций, хозяйствующих субъектов, органов государственной власти¹.

Как ранее было указано, обозначенные выше советы признаются площадками для диалога по вопросам выработки и реализации политики государства на рынке алкогольной продукции между государственными органами, общественностью и предпринимательством. При этом, в полной мере вышеизложенные инструменты общественного контроля на анализируемые правовые отношения не могут оказывать регулирующее воздействие, так как в необходимой мере в отраслевых правовых нормах не определена 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 нормами.

При этом, на сегодняшний день проводимые мероприятия не приводят к качественному улучшению государственного регулирования, целостная система общественного контроля так и не сформирована.

Основы общественного контроля частично закреплены в ст. 24 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, они сводятся в предоставлении обязанности органов государственной власти и должностных лиц предоставлять содействие общественным объединениям и гражданам в проверках фактов нарушения ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ и уведомлять заявителей о принятых решениях в срок 10 дней.

По нашему мнению, в нормах вышеуказанного закона следует предусмотреть порядок реализации определенных форм общественного контроля, права и обязанности его субъектов, порядок их взаимодействия.

¹ Глушко Т.Ю. Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции: ключевые особенности и проблемы // Государственное управление. 2016. № 1. С. 78.

Считаем, что при введении комплексного административно-правового режима стимулирования можно решить задачу, связанную с повышением эффективности борьбы с незаконным оборотом алкогольной продукции, а также снижения уровня злоупотребления ею.

Вышеуказанный режим может включать в себя два направления нормативного регламентирования:

1) стимулирование субъектов рынка алкогольной продукции к законной реализации хозяйственной деятельности;

2) стимулирование общественных объединений и хозяйствующих субъектов к участию в осуществлении политики государства в сфере противодействия реализации незаконного алкоголя и сокращения злоупотребления алкогольной продукцией.

Итак, государственное регулирование алкогольной продукции включает многие виды деятельности, основными из них являются: регулирование экспорта, импорта продукции; регулирование цен на алкогольную продукцию; определение квот на закупку этилового спирта, необходимых для удовлетворения потребностей страны; введение обязательной маркировки марками акцизного сбора или специальными марками, производимой и реализуемой на территории России алкогольной продукции; лицензирование производства и оборота алкогольной продукции; организация государственного контроля над производством и оборотом алкогольной продукции и др.

Важнейшей задачей государственного регулирования рынка алкогольной продукции является обеспечение баланса между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Факторы, обуславливающие содержание и особенности государственного регулирования рынка алкогольной продукции, связаны со спецификой потребления этой продукции, негативными социальными, нравственными, экономическими последствиями ее потребления. Полностью легализовать алкогольный рынок административные органы могут только при

взаимодействии с его участниками и остальным обществом, что требует модернизации системы государственного регулирования отрасли.

Развитие механизмов саморегулирования и общественного контроля является объективной необходимостью внедрения в систему государственного регулирования алкогольного рынка новых форм борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции.

II ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ОБОРОТУ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

2.1 Лицензирование деятельности в сфере оборота алкогольной продукции

Институт лицензирования – это одна из форм административно-правового регулирования предпринимательских отношений с целью обеспечения баланса частных интересов субъектов предпринимательской деятельности с публичными интересами общества в целом¹.

В соответствии со ст. 18 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ лицензированию подлежат виды деятельности по производству и обороту алкогольной продукции, кроме:

— производства и оборота фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола), спиртосодержащих лекарственных препаратов и (или) спиртосодержащих медицинских изделий, а также пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи;

— розничной продажи спиртосодержащей продукции;

— закупки этилового спирта, спиртосодержащей продукции в целях применения их в качестве сырья или вспомогательного материала при производстве алкогольной, спиртосодержащей и иной продукции либо в технических или иных не связанных с производством продукции целях;

— производства и оборота виноградного сусла, произведенного с/х товаропроизводителями;

— от имени и по поручению организации, имеющей разрешение на розничную продажу алкогольной продукции, соответствующей продаже вышеуказанной продукции гражданам, в случае, если последняя размещена на бортах воздушных судов в качестве припасов на основании права ЕАЭС и

¹ Колесник Г.И. Правовое регулирование лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. № 1. С. 70.

законодательством РФ о таможенном деле, и ее розничной продажи гражданам для употребления на борту воздушного судна при предоставлении услуг общепита от имени и по поручению организации, имеющей разрешение на розничную продажу алкогольной продукции при предоставлении услуг общепита.

На реализацию изложенных ниже видов деятельности может быть предоставлена лицензия:

— изготовление, хранение, поставка алкогольной, спиртосодержащей пищевой и непищевой продукции, а также винодельческих изделий, изготовленных с/х производителями;

— розничная продажа алкоголя, в том числе, винодельческих изделий, изготовленных с/х производителями;

— перевозка этилового спирта и продукции, содержащей этиловый спирт.

Для получения лицензии на продажу алкогольной продукции в лицензирующий орган необходимо предоставить ряд документов: заявление, копии учредительных документов, копию документа о государственной регистрации организации, копию документа о постановке организации на учет в ФНС, документ об уплате государственной пошлины и др.

В Постановлении от 23 мая 2013 г. № 11-П Конституционный Суд РФ, проанализировав положения ст. 16 и 19 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, отметил, что предполагается возможность самостоятельной, до подачи документов в лицензирующий орган, оценки соискателем лицензии того, отвечают ли условия его предполагаемой деятельности лицензионным требованиям, а в случае несогласия с отказом в выдаче лицензии – возможность обжалования решения лицензирующего органа¹.

В соответствии с п. 55 Административного регламента предоставления Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка государственной услуги по лицензированию производства и оборота этилового спирта, алкогольной (за исключением розничной продажи) и спиртосодержащей

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2013 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 16.

продукции, утв. приказом Росалкогольрегулирования от 27 декабря 2013 г. № 335¹ (далее – Административный регламент) ответственным специалистом в срок 6 рабочих дней со дня регистрации заявления:

а) предоставленные заявителем документы, подлежат проверке на наличие оснований для отказа в оказании государственной услуги по соответствующему лицензированию;

б) по каналам СМЭВ передаются межведомственные запросы.

Если в ходе проведенной проверки будут выявлены основания для отказа в выдаче лицензии, то специалист в письменном виде оформляет мотивированный отказ в оказании услуги по выдаче лицензии.

В срок 30 дней со дня регистрации заявления уполномоченные должностные лица рассматривают документы и по результатам их рассмотрения принимают решение. В вышеуказанный срок также входит срок проведения экспертизы. Последний срок также может быть продлен на период не свыше 30 дней. При этом, общий срок рассмотрения предоставленных заявителем документов не должен быть более 60 дней.

Если предусмотренные в Административном регламенте основания для отказа в оказании услуги по лицензированию отсутствуют, ответственным специалистом оформляется проект поручения о проведении внеплановой выездной проверки на соответствие деятельности заявителя лицензионным требованиям и условиям.

Вышеуказанная проверка проводится по месту реализации заявителем лицензируемого вида деятельности. Уведомление о ее проведении в срок не менее 1 суток до начала проведения выездной проверки направляется заявителю. Уведомление может быть направлено на адрес переданной заявителей

¹ Административный регламент предоставления Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка государственной услуги по лицензированию производства и оборота этилового спирта, алкогольной (за исключением розничной продажи) и спиртосодержащей продукции (утв. приказом Росалкогольрегулирования от 27 декабря 2013 г. № 335) // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 2456.

электронной почты, или в форме соответствующего приказа непосредственно в момент начала проведения внеплановой выездной проверки¹.

По нашему мнению, проведение внеплановой выездной проверки должно проводиться без предварительного уведомления заявителя. Проверка для заявителя должна носить внезапный характер, это позволит более качественно и объективно оценить соответствие деятельности заявителя лицензионным требованиям и условиям.

По итогам проведения вышеуказанной проверки в двух экземплярах оформляется акт, из них один экземпляр остается у должностного лица, другой – передается заявителю (уполномоченному представителю) под расписку об ознакомлении.

В срок 3 рабочих дня со дня регистрации акта, последний и прилагаемые к нему документы, передаются территориальным органом в Росалкогольрегулирование.

Об отказе в выдаче лицензии вышеуказанный государственный орган выносит решение в следующих случаях:

- в предоставленных документах обнаружена недостоверная, неполная информация;
- в ходе проведения проверки были выявлены несоответствия деятельности заявителя лицензионным условиям и требованиям;
- на момент подачи заявления у заявителя была задолженность по уплате налогов, сборов;
- несоответствие требованиям пожарной безопасности и экологическим требованиям складских и производственных помещений заявителя, осуществляющего производство и оборот алкогольной продукции и др.

¹ Глушко Т.Ю. Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции: ключевые особенности и проблемы // Государственное управление. 2016. № 1. С. 78.

В срок 3 рабочих дня со дня принятия решения о выдаче лицензии / отказе в выдаче лицензии заявителю почтовым отправлением с уведомлением направляется письменный ответ (решение).

Лицензия предоставляется сроком не свыше 5 лет.

Ст. 20 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ регламентирован перечень случаев, которые признаются в качестве оснований для приостановления действия лицензии на производство и оборот алкогольной продукции. В числе таковых:

— непредоставление заявления о переоформлении лицензии в законодательно предусмотренный срок;

— невыполнение лицензиатом предписаний лицензирующего органа об устранении нарушений условий действия лицензии;

— использование для производства алкогольной продукции, а также для производства пищевой продукции, кроме отходов основного производства, одного и того же технологического оборудования;

— для организаций, осуществляющих спиртовое производство, отсутствие оборудования, позволяющего в полном объеме утилизировать или перерабатывать основной отход производства спирта (барду);

— использование для спиртового производства и производства алкогольной продукции с нарушением установленных требований нового основного технологического оборудования;

— обнаружение нарушения, признающегося основанием для аннулирования выданного разрешения и др.¹

Для устранения выявленных нарушений лицензиатам предоставляется срок, на который действие лицензии приостанавливается, не свыше 6 месяцев, кроме следующих оснований: выявление нарушений, выступающих основанием для аннулирования выданного разрешения; приостановления действия лицензии в связи с непредоставлением в законодательно предусмотренный срок заявления об

¹ Латынцева М.Б. Современное состояние рынка алкогольной продукции в России. С. 119.

устранении обстоятельств, которые повлекли за собой приостановление действия разрешения¹.

Если было выявлено нарушение, являющееся основанием для аннулирования лицензии, то ее действие приостанавливается до принятия уполномоченным государственным органом решения об аннулирования / отказе в аннулировании лицензии.

Лицензирующий орган в срок 14 дней после получения от лицензиата заявления об устранении обстоятельств, которые повлекли за собой приостановление действия разрешения, принимает решение о возобновлении/отказе в возобновлении действия лицензии.

При принятии последнего, лицензирующий орган обращается в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Если лицензирующий орган не принимает ни одно из вышеуказанных решений, то признается, что лицензия возобновляется. Лицензиат в судебном порядке может обжаловать решение о приостановлении действия лицензии, принятое лицензирующим органом.

Так, к примеру, в Арбитражный суд Липецкой области был обжалован приказ Управления потребительского рынка и ценовой политики Липецкой области о приостановлении действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, выданной заявителю.

Как следует из материалов дела ООО «N» осуществляло розничную продажу алкогольной продукции в числе 5 бутылок, специальные марки которых характеризовались признаками частичной подделки. В рамках судебного разбирательства суд установил, что частичные признаки подделки федеральных специальных марок были обнаружены только в рамках проведенного по делу экспертного исследования. Как следовало из результатов экспертизы, частичные

¹ Панова И.В., Ерохин В.М. К вопросу о государственном регулировании алкогольного рынка. С. 158.

признаки подделки не носили явный характер, при визуальном рассмотрении их наличие не могло быть обнаружено¹.

У ООО «N» были все необходимые сертификационные документы на алкогольную продукцию, последняя была закуплена у оптового поставщика ООО «А».

Таким образом, суд пришел к заключению о том, что у ООО «N» не было умысла на закупку и розничную продажу фальсифицированной алкогольной продукции. Управлением в рамках судебного разбирательства не было предоставлено необходимых доказательств, подтверждающих наличие у организации соответствующего умысла. Наличие вины ООО «N» в закупке фальсифицированной алкогольной продукции установлено не было.

Аналогичное дело было рассмотрено Арбитражным Судом Челябинской области. ООО «Бриз» оспаривало законность приказа о приостановлении лицензии на розничную продажу алкогольной продукции на объектах по адресам: г. Челябинск, ул. Первой Пятилетки, 15 (магазин), г. Челябинск, ул. Комарова, 39 (магазин), г. Челябинск, ул. Доватора, 42 (магазин), г. Челябинск, ул. Индустриальная, 20 (магазин).

Основанием для его принятия явилось представление о проведении контрольных мероприятий на территории Челябинской области Межрегионального Управления Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по УрФО о выявленных фактах розничной продажи алкогольной продукции, маркированной федеральными специальными марками с признаками подделки в магазине по ул. Доватора, 42 и искового заявления, направленного в Арбитражный суд Челябинской области².

Аннулирование соответствующей лицензии осуществляется судебным решением об обращении уполномоченного государственного органа.

¹ Решение Арбитражного Суда Липецкой области от 03 октября 2018 г. по делу № А36-7555/2018 [Электронный ресурс] URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2019).

² Решение Арбитражного суда Челябинской области от 14 ноября 2017 г. по делу № А76-21648/2017 [Электронный ресурс] URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2019).

В судебном порядке лицензия может быть аннулирована при наличии следующих условий:

— в документах, предоставленных для получения лицензии, была обнаружена недостоверная информация;

— организацией, не имеющей соответствующей лицензии, производилась поставка этилового спирта (включая денатурат);

— оборот алкогольной продукции производился без законодательно предусмотренной маркировки или с поддельными марками;

— поставка алкогольной продукции лицу, которое не имеет законодательно установленных лицензий;

— лицензиатом решение лицензирующего органа о приостановлении действия лицензии не было выполнено;

— несвоевременное предоставление в лицензирующих орган законодательно предусмотренных деклараций об объеме производства, оборота алкогольной продукции, а также сообщение в вышеуказанных декларациях недостоверной информации повторно в течение 1 года;

— производство продукции, не соответствующей стандартам (международным, национальным, государственным);

— производство и оборот алкогольной продукции на договорной или бездоговорной основе для лиц, не имеющих предусмотренных лицензий и др.

В срок 3 дня с момента принятия решения о приостановлении действия лицензии, а также при направлении заявления об ее аннулировании в суд, лицензирующий орган в письменной (электронной) форме уведомляет лицензиата.

Аннулирование лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке производится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 августа

2012 г. № 824 «Об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке»¹.

Итак, оборот алкогольной продукции в РФ подлежит обязательному лицензированию. Для получения лицензии заявителю в лицензирующий орган (Росалкогольрегулирование) необходимо предоставить ряд документов: заявление, копии учредительных документов, копию документа о государственной регистрации организации, копию документа о постановке организации на учет в ФНС, документ об уплате государственной пошлины и др. Лицензирующий орган осуществляет проверку предоставленных документов и при невыявлении оснований для отказа в выдаче лицензии оформляет проект поручения о проведении внеплановой выездной проверки на соответствие деятельности заявителя лицензионным требованиям и условиям. По результатам проведения вышеуказанной проверки принимается решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии. В случаях, предусмотренных законом, лицензия может быть приостановлена и аннулирована.

2.2 Единая государственная автоматизированная информационная система

Аббревиатура ЕГАИС расшифровывается как единая государственная автоматизированная информационная система. Она представляет собой программно-аппаратный комплекс, который предназначен для осуществления государственного надзора за производством и оборотом спиртных напитков. Главное предназначение системы ЕГАИС направлено на обеспечение информационной и технологической поддержки задач, которые закреплены в ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ. Данная система обеспечивает достоверность учета производства и оборота спиртных напитков, осуществляет ведение учёта импорта

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке» от 14 августа 2012 г. № 824 // СЗ РФ. 2012. № 23. С. 2634.

продукции с последующим контролем за точностью начисления акциза, способствует ведению учета федеральных специальных марок и акцизных марок, контролирует сбыт контрафактной продукции, благодаря проверке документов, подтверждающих законность производства и оборота данной продукции¹.

ЕГАИС была введена еще в 2005 г. для обязательного использования предприятиями, которые работают с оптовыми партиями спиртосодержащей продукции в РФ. Тогда под контроль ЕГАИС были включены и парфюмерные заводы, так как они тоже используют в производстве спиртосодержащие средства. Однако, программа ЕГАИС была не доработана, имела массу минусов. Первые несколько лет ЕГАИС работала настолько криво и стоила так дорого, что предприятия (сначала только производители, а потом и оптовики) несли постоянные убытки, которые перекладывали на покупателей. В результате к 2009 г. власть признала, что после внедрения ЕГАИС контрафактного алкоголя на рынке стало только больше.

В 2009 г. система перешла в ведение Росалкогольрегулирования.

При доработке было решено, что ЕГАИС должен контролировать не только производителей алкоголя и оптовых поставщиков, но и розничных продавцов, тем самым, любую бутылку алкогольной продукции можно было бы отследить от завода ее производителя до конечного потребителя.

Программа ЕГАИС была запущена в тестовом режиме в 2015 г. Автоматизированный контроль за передвижением алкогольной продукции направлен на достижение следующих целей:

- контроль качества алкоголя и сокращение количества отравлений;
- увеличение налоговых поступлений через снижение доли теневого рынка. Для этого были регламентированы процессы, позволяющие отслеживать этапы перемещения алкоголя. Определенные направления взяты под усиленный контроль: документация на спиртосодержащие товары; ограничения для торговли некачественной продукцией; полное и своевременное начисление акциза; импорт

¹ Кускова Е.С., Лещина Э.Л. Использование ЕГАИС как средство контроля за легальным оборотом алкогольной продукции // Аллея науки. 2017. № 5. С. 86.

алкогольной продукции; детальный анализ товарооборота алкоголя, позволяющий отслеживать все этапы передвижения.

Точка продажи алкоголя должна быть оснащена специальными сканерами, которые предназначены для считывания информации с этикеток алкогольной продукции. Данное устройство подключается к Интернету, что позволяет оперативно передавать информацию о каждой операции в единую систему. Кроме того, сканер подключен к кассовому аппарату, что позволяет отображать номер бутылки на каждом чеке.

На сайте ЕГАИС с 01 января 2016 г. зарегистрированы все производители, поставщики и розничные продавцы алкогольной продукции. Завод-производитель может поставлять продукцию, только если сам зарегистрирован в системе и только зарегистрированным поставщикам.

По словам руководителя центра исследований федерального и регионального рынков алкоголя (ЦИФРРА) Вадима Дробиза, ЕГАИС для регионов – это «абсолютный космос». К примеру, в Смоленской области половина населенных пунктов не обеспечены доступом к Интернету. В РФ 250-260 тыс. торговых точек, из этого числа лишь 35 тыс. – сетевая торговля. 50 тыс. – это кафе и бары, от уличных забегаловок до элитных ресторанов. При этом, 160 тыс. – это малая розница, владельцы которых не имеют соответствующего образования. Здесь существуют пробелы и в необходимых технологиях¹.

Обладателем информации, содержащейся в единой информационной системе, является РФ.

От имени РФ полномочия обладателя информации, содержащейся в ЕГАИС, осуществляются оператором ЕГАИС. Оператором ЕГАИС является Росалкогольрегулирование.

ЕГАИС взаимодействует с иными информационными системами посредством инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления

¹ Дробиз В. «Все проблемы с ЕГАИС еще впереди» // Бизнес-газета. [Электронный ресурс] URL: <https://m.business-gazeta.ru/article/302081> (дата обращения 13.03.2019).

государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме.

Ведение ЕГАИС осуществляется в электронном виде с использованием программных средств единой информационной системы и включает в себя:

- 1) внесение информации, указанной в п. 6 Правил, в ЕГАИС и ее обработку;
- 2) хранение, систематизацию, изменение и защиту информации, содержащейся в ЕГАИС;
- 3) формирование резервных копий документов и массивов документов ЕГАИС.

В соответствии с п. 6 Постановления 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»¹ ЕГАИС содержит следующую информацию:

— наименование, местонахождение, ИНН – для организации или с/х товаропроизводителя, зарегистрированного в качестве юридического лица, а также код причины постановки на учет, местонахождение обособленных подразделений (при их наличии);

— наименование и вид продукции, указанный в ст. 2 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ;

— код вида продукции согласно классификатору видов продукции, использующийся при заполнении деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

— информация о товарном знаке (наименование, дата и место регистрации);

— сведения, содержащиеся в уведомлении о закупке (в том числе для собственных нужд) этилового спирта (в том числе денатурата), нефасованной

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» от 29 декабря 2015 г. № 1459 // СЗ РФ. 2015. № 46. Ст. 1525.

спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 % объема готовой продукции;

— объем потребительской тары (упаковки), в которую разлита произведенная, закупаемая, используемая для собственных нужд, поставляемая, хранимая спиртосодержащая и алкогольная продукция каждого вида и наименования и др.

Росалкогольрегулирование фиксирует информацию в ЕГАИС. Подтверждение фиксации или уведомление об отказе в фиксации направляется по форме, в формате и в сроки, которые утверждены Министерством финансов РФ по согласованию с Федеральной таможенной службой.

При выявлении факта внесения в единую информационную систему недостоверной и (или) искаженной информации организация, с/х товаропроизводитель или ИП с использованием программно-аппаратных средств направляют в ЕГАИС заявку о фиксации с уточненными данными.

Территориальный орган рассматривает заявление и принимает решение о возможности или невозможности уточнения информации, содержащейся в единой информационной системе, в течение 30 дней со дня получения заявления.

Сведения, которые содержатся в ЕГАИС могут быть предоставлены: органам государственной власти федерального и регионального уровня, осуществляющим полномочия в сфере контроля за производством и оборотом алкогольной продукции; иным государственным органам, в том числе, правоохранительным органам; производителям с/х продукции; предприятиям, реализующим производство и оборот алкоголя; физическим лицам, которые приобретают спиртосодержащую продукцию.

М.В. Талан и Э.Д. Шайдуллина обращают внимание на несовершенство ныне действующей ЕГАИС. Как отмечают ученые, организации-производители после производства алкогольной продукции, как правило, осуществляют ее поставки организациям оптового звена. Данные поставки также сопровождаются фиксированием соответствующей информации в ЕГАИС, представлением в

контролирующий орган уведомлений о поставках, декларированием объемов поставляемой продукции и оформлением иной правовой документации¹.

Однако, в случае, например, пожара на складе организации-производителя и уничтожения алкогольной продукции указанная цепочка действий организации прерывается. Объемы производства алкогольной продукции фиксируются в ЕГАИС, а последующий путь алкогольной продукции фактически остается документально не определенным, за исключением акта о пожаре, в котором указываются причины его возникновения, объемы утраченной алкогольной продукции и прочая информация и который подписывается должностными лицами организации-производителя. Согласование с Росалкогольрегулированием российским законодательством, и в первую очередь, ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, не предусматривается. В результате создаются предпосылки для «мнимого» уничтожения алкоголя с целью извлечения организациями наибольшей экономической выгоды от производственной деятельности и уклонения от уплаты налогов, связанных с реализацией произведенной алкогольной продукции.

На наш взгляд, практическое применение ЕГАИС, безусловно, в некоторой степени решит проблему с контрафактной алкогольной продукцией, однако, полностью решить данную проблему ЕГАИС не сможет. Возможно, из-за постоянных проверок и больших штрафов теневые производители выйдут на легальный рынок. Но не исключен и такой вариант: нелегальные поставщики будут поставлять продукции нелегально продавцам, и те в свою очередь, будут реализовывать ее без пробития чека с кодом. По нашему мнению, для успешного решения вышеуказанной проблемы необходимо воссоздать государственную монополию на производство этилового спирта и отдельных видов алкогольной продукции, в частности водки. Монополия на производство спирта позволит полностью контролировать объемы продукции, производимой на территории

¹ Талан М.В., Шайдуллина Э.Д. Единая государственная автоматизированная информационная система как средство контроля над производством и оборотом алкогольной продукции // Общество и право. 2015. № 2. С. 78.

государства, ее качество, то есть соответствие техническим условиям и государственным стандартам. Подобная практика существует, например, в Германии, где весь объем отпуска спирта с предприятий-производителей, в том числе и частных, контролируется государством. В Белоруссии 90 % спирта подконтрольно государственным органам¹. Считаем, что в России производство алкогольной продукция с содержанием этилового спирта менее 20 % объема вполне может остаться в ведении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Первые шаги по созданию монополии на данный вид деятельности уже сделаны. Так, контролируемое государством ОАО «Росспиртпром» осуществило приобретение восьми региональных спиртзаводов. Доля Росспиртпрома на российском рынке спирта после приобретения новых предприятий увеличилась на 60 %, если в 2007 году, по данным центра исследований федерального и регионального рынков алкоголя, в России было 135 спиртзаводов, которые принадлежали примерно 100 собственникам, то на данный момент осталось порядка 35 предприятий, которыми владеют шесть-семь компаний².

Итак, ЕГАИС – программа для государственного контроля над производством и продажей спиртных напитков, это система, призванная бороться с контрафактным алкоголем. На сайте ЕГАИС с 01 января 2016 г. зарегистрированы все производители, поставщики и розничные продавцы алкогольной продукции. Завод-производитель может поставлять продукцию, только если сам зарегистрирован в системе и только зарегистрированным поставщикам. В современных условиях точка продажи алкоголя должна быть оснащена специальными сканерами, которые предназначены для считывания информации с этикеток алкогольной продукции. Данное устройство подключается к Интернету, что позволяет оперативно передавать информацию о

¹ Емельянов В.М., Новичкова Е.Е. Общие меры предупреждения преступлений, связанных с незаконным изготовлением, хранением, перевозкой, продажей этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3(41). С. 86.

² Там же. С. 87.

каждой операции в единую систему. Кроме того, сканер подключен к кассовому аппарату, что позволяет отображать номер бутылки на каждом чеке. Нормативно-правовой основой функционирования ЕГАИС является 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».

2.3 Требования, предъявляемые к рекламе алкогольной продукции

В современных условиях стремительного развития конкуренции на рынке товаров и услуг все больше возрастает роль рекламной деятельности. Основным инструментом осуществления государственного контроля над рекламной деятельностью служит законодательная база. На сегодняшний день основным нормативным правовым актом, регулирующим рекламную деятельность, является Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»¹ (далее – ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ).

Нормами действующего российского законодательства предъявляются повышенные требования к рекламе алкогольной продукции.

ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ в ст. 21 предусматривает следующие ограничения в отношении распространяемой рекламы спиртосодержащей продукции:

— запрещено привлечение к участию данного рода рекламам несовершеннолетних;

— запрещено во время рекламирования алкогольной продукции указывать, что ее употребление может принести человеку успех, улучшить его физическое и психоэмоциональное состояние;

¹ Федеральный закон «О рекламе» от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 17. Ст. 2351.

— запрещено порицать лиц, которые не употребляют алкогольную продукцию;

— запрещено во время рекламирования алкогольной продукции указывать на ее полезные для здоровья человека качества и свойства;

— запрещено указывать, что спиртосодержащая продукция является эффективным средством для утоления жажды;

— запрещено использовать образы животных в рекламе алкогольной продукции;

Закон также предусматривает определенные ограничения для мест размещения рекламы алкогольной продукции. Так, в частности, запрещается:

— размещать информацию об алкогольной продукции в любых периодических изданиях, за исключением специальных изданий;

— размещать информацию об алкогольной продукции в детских периодических изданиях;

— в различного рода передачах и программах (теле, видео, радио, аудио);

— на бортах общественного транспорта, а также внутри транспортных средств общего пользования. Исключение составляют только места, в которых разрешена розничная реализация алкогольной продукции;

— на рекламных щитах, баннерах, на крышах и стенах жилых домов. В силу п. 7 ст. 38 ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ ответственность за нарушение данной нормы несет рекламораспространитель. Примером привлечения к административной ответственности торговой организации за нарушение названной нормы можно назвать случай, рассмотренный в Постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 14 марта 2017 г. по делу № А63-2763/2016¹: поскольку на фасаде магазина, в котором общество осуществляло розничную торговлю алкогольной продукцией, был выявлен факт размещения изображения бутылки пива с использованием технических средств стабильного

¹ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 14 марта 2017 г. по делу № А63-2763/2016 [Электронный ресурс] URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2019).

территориального размещения, суд пришел к выводу, что общество было правомерно привлечено к ответственности по ч. 1 ст. 14.3 КоАП РФ.

— в различных социальных, образовательных, оздоровительных учреждениях, в том числе, на расстоянии 100 м. от зданий и помещений театров, школ, музеев, библиотек и иных учреждений. Также запрещена реклама на прилегающей территории к детским, оздоровительным, медицинским учреждениям (п. 2 ст. 16 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ).

В Определении ВАС РФ от 31 марта 2014 г. № ВАС-3310/14 анализировалась следующая спорная ситуация: на входе в магазин на бумажном листе была размещена рекламная информация: «Только сегодня! Икра лососевая... по цене... Шампанское... по цене...». В нижней части листа содержался текст: «Чрезмерное употребление алкоголя вредит вашему здоровью». В непосредственной близости от места размещения рекламы находится библиотека. Решением антимонопольного органа торговая организация признана нарушившей ст. 21 ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ, поскольку рассматриваемая реклама шампанского экспонирована на внешней стороне здания торговой сети (напомним, что разрешается размещать рекламу только в стационарных торговых объектах, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции), а также п.п. 6 п. 2 ст. 21 вышеуказанного закона, так как здание, в котором расположена библиотека, находится менее чем в 100 м от помещения магазина. Судьи и в этот раз согласились с проверяющими¹.

— запрещено рекламирование алкогольной продукции в физкультурно-спортивных учреждениях, на прилегающей территории к данным учреждениям равно как на расстоянии 100 метров к спортивным учреждениям.

Среди жителей, проживающих в многоквартирных дома, также запрещено распространение листовок с информацией (рекламой) об алкогольной продукции.

¹ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № ВАС-3310/14 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 16.

Данный вывод сформулирован судебной практикой¹. Судом в рамках рассмотрения дела было установлено, что продавец алкогольной продукции-организация через почтовые ящики в многоквартирных домах распространяла рекламу о реализуемой алкогольной продукции. ФАС в рамках проведенной выездной проверки был установлен факт розничной продажи алкогольной продукции, указанной в рекламе, через специализированную сеть магазинов, обозначенных в листовке.

Реклама спиртосодержащей продукции (не менее 5 % объема) допускается только в тех торговых точках, в которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции. Реклама вина (в том числе, игристого вина) допускается, в том числе, на выставках пищевой продукции.

При этом, в каждом случае реклама спиртосодержащей продукции должна содержать информацию о вреде для здоровья алкоголя. Для этой информации рекламодатель должен отводить не менее 10 % от общей площади, подлежащей размещению для рекламы.

Не допускается реклама о проведении стимулирующего мероприятия, условием участия в котором признается приобретение алкогольной продукции, кроме специализированных вышеуказанных мероприятий, проводимых в целях реализации данной продукции².

Реклама алкогольной продукции может быть размещена по телевидению и радиовещанию только в период с 23 до 07 часов. Исключение составляют только рекламы детских спортивных соревнований. В данный период может быть размещена реклама, изготовленных из российского винодельческого сырья, различных видов вин (в том числе, игристого вина).

ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ в п. 5-7 ст. 3 предусматривает, что под распространителем рекламы понимается любое лицо, которое с использованием любых средств и в любой форме осуществляет распространением рекламы.

¹ Постановление ФАС Уральского округа от 29 июня 2016 г. по делу № А47-8612/2015 [Электронный ресурс] URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2019).

² Егорова А.О. Реклама алкогольной продукции: будьте внимательны // Общество и право. 2016. № 3. С. 49.

В свою очередь, лицом, определившим объект рекламы, товаропроизводитель, продавец признаются рекламодателем.

Производитель рекламы придает информации, подлежащей рекламированию, определенную форму.

Распространителями рекламы признаются:

— собственники рекламных щитов, иных конструкций (п. 1 ст. 19 ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ). По смыслу названной статьи распоряжение рекламной конструкцией (установление места ее расположения и внешнего вида, принятие решения о присоединении к определенному объекту, в том числе знаку дорожного движения) осуществляется владельцем рекламной конструкции с его ведома, соответственно, указанное лицо и признается рекламораспространителем¹;

— лица, являющиеся оператором связи, особенно в случае предоставления им иному лицу короткого номера, предназначенного для одновременной массовой отправки СМС-сообщений широкому кругу лиц². Кроме того, рекламораспространителем может признаваться оператор связи абонента, которому предназначена рассылка рекламных сообщений с номеров, не соответствующих российской системе и плану нумерации (коротких и буквенных номеров), передача которых не предусмотрена договором о межсетевом взаимодействии с иностранными операторами связи, а также направляемых автоматически³;

¹ Письмо ФАС России «О рекламе на дорожных знаках» от 01 декабря 2011 г. № АК/44573 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

² Разъяснения ФАС России «О порядке применения статьи 18 Федерального закона «О рекламе» от 14 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

³ Письмо ФАС России «О применении новых положений закона о связи для оценки правомерности рекламных рассылок» от 05 декабря 2014 г. № АК/49919/14 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

— владелец (администратор) сайта в сети Интернет, поскольку именно он осуществляет наполнение данного сайта информацией и обладает правами модератора размещаемой информации¹;

— газеты, телерадиокомпании (п. п. 10, 15 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 25 декабря 1998 г. № 37²).

Иногда, впрочем, рекламодатель, рекламодатель и даже рекламопроизводитель могут являться одним и тем же лицом.

ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ в п. 7 ст. 5 предусматривает запрет на распространение рекламы, которая содержит в себе недостоверные сведения относительно качества и свойств рекламируемого товара, вводящие лиц в заблуждение относительно них. Рекламодатель несет ответственность за нарушение вышеуказанных законодательных требований. Последствия нарушения названной нормы анализировались в Постановлении ФАС УО от 15 апреля 2017 г. по делу № А47-13434/2016³. Антимонопольный орган выявил, что торговое предприятие распространяло листовки следующего содержания: «В магазине... можно приобрести алкогольную продукцию... по цене... Предложение действительно при наличии товара в магазине в течение двух недель со дня открытия магазина». Как отметила ФАС в листовках с рекламой отсутствовала информация о том, какого числа в какое время открывается магазин. В связи с этим, потребители не могли достоверно определить в какие сроки проводится акция данным магазином.

В отношении организации было возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 14.3 КоАП РФ. Суд согласился с мнением ФАС о том,

¹ Письмо ФАС России «О рекламе на дорожных знаках» от 01 декабря 2011 г. № АК/44573 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

² Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 37 // Вестник ВАС РФ. 1998. № 34.

³ Постановление ФАС Уральского округа от 15 апреля 2017 г. по делу № А47-13434/2016 [Электронный ресурс] URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2019)

что именно организация-торговая сеть является рекламодателем, которым были нарушены нормы законодательства о рекламе¹.

Итак, нормами действующего российского законодательства предъявляются повышенные требования к рекламе алкогольной продукции. Закон предусматривает следующие ограничения в отношении распространяемой рекламы спиртосодержащей продукции: запрещено привлечение к участию данного рода рекламам несовершеннолетних; запрещено во время рекламирования алкогольной продукции указывать, что ее употребление может принести человеку успех, улучшить его физическое и психоэмоциональное состояние; запрещено порицать лиц, которые не употребляют алкогольную продукцию; запрещено во время рекламирования алкогольной продукции указывать на ее полезные для здоровья человека качества и свойства; запрещено указывать, что спиртосодержащая продукция является эффективным средством для утоления жажды; запрещено использовать образы животных в рекламе алкогольной продукции. Закон также предусматривает определенные ограничения для мест размещения рекламы алкогольной продукции. Так, в частности, запрещается: размещать информацию об алкогольной продукции в любых периодических изданиях, за исключением специальных изданий; размещать информацию об алкогольной продукции в детских периодических изданиях; в различного рода передачах и программах (теле, видео, радио, аудио); на бортах общественного транспорта, а также внутри транспортных средств общего пользования. Исключение составляют только места, в которых разрешена розничная реализация алкогольной продукции; на рекламных щитах, баннерах, на крышах и стенах жилых домов.

¹ Постановление ФАС Уральского округа от 15 апреля 2017 г. по делу № А47-13434/2016 [Электронный ресурс] URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2019)

III ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

3.1 Понятие и система органов контроля (надзора) в сфере оборота алкогольной продукции

Государственный контроль в сфере оборота алкогольной продукции в РФ является неотъемлемой частью общей политики обеспечения национальной безопасности, и связан, прежде всего, с ограничением свободной торговли алкогольной и спиртосодержащей продукцией, а также ее потребления на территории страны.

С самого начала существования рынка алкогольной продукции государство применяло различные способы контроля за ее оборотом. Так как данный рынок является высокодоходным для производителей, идет постоянная борьба интересов, изобретаются новые механизмы обхода законодательных ограничений, вплоть до серьезных, уголовно наказуемых нарушений норм закона. Вследствие этого механизм государственного регулирования и контроля за оборотом спиртосодержащей продукции часто теряет свою эффективность и потому постоянно требует совершенствования.

Именно несовершенство государственной политики в этой сфере порождает самый главный порок рынка алкогольной продукции – это нелегальное производство и продажа фальсифицированной продукции¹.

Важность государственного контроля оборота алкогольной продукции объясняется тем, что в нынешнее время проблема алкоголизации российского общества создает все большую угрозу для полноценной жизнедеятельности не только личности, но и всего общества и государства в целом.

¹ Алиев В.М. Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции: реалии и перспективы // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 11. С. 36.

В соответствии с п. 1 ст. 23 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции включает в себя федеральный государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Федеральный государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции включает в себя:

1) лицензионный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания);

2) лицензионный контроль за производством, поставками, хранением и розничной продажей произведенной сельскохозяйственными товаропроизводителями винодельческой продукции;

3) государственный надзор за соблюдением обязательных требований в области производства, закупки (в том числе импорта), поставок (в том числе экспорта), хранения и (или) перевозок этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, установленных международными договорами РФ, ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, техническими регламентами и др.¹

Государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований к этиловому спирту, алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с действующим законодательством РФ.

¹ Савченко А.А. Роль государственного контроля оборота алкогольной продукции в обеспечении общественной безопасности // Общество и право. 2017. № 3. С. 19.

К отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора), организацией и проведением проверок организаций, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹ и Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»². Предметом проверки является соблюдение организацией, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции обязательных требований.

Органы государственной власти на уровне РФ, наделены более широкими полномочиями по сравнению с органами власти субъектов:

- регулирование цен, импорта и экспорта алкогольной продукции;
- проведение контрольных мероприятий;
- маркировка алкогольной продукции;
- установление ставок акциз и видов подакцизной продукции, государственных стандартов;
- лицензирование (за исключением лицензирования розничной продажи);
- утверждение технических условий в области производства и оборота алкогольной продукции и др.

Органы государственной власти субъектов обладают значительно меньшими полномочиями в алкогольной сфере. К их числу можно отнести, выдачу лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, государственный контроль за соблюдением организациями законодательства, регулирующего производство и оборот алкогольной продукции, внесение

¹ Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 1241.

² Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 2541.

предложений по разработке и реализации совместных программ производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Органы местного самоуправления в рамках своих полномочий реализуют контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качеством. В сфере государственного регулирования, производства и оборота алкогольной продукции исполнительно-распорядительную деятельность осуществляет система федеральных органов исполнительной власти.

Контрольные полномочия в сфере производства и оборота алкогольной продукции на сегодняшний день осуществляет значительное количество государственных органов, что вполне объяснимо и оправдано, поскольку создание единого органа контроля по всем направлениям (финансовому, техническому, социально-экономическому и др.) невозможно, так как требует на современном этапе повышения эффективности контролирующей системы, в том числе, посредством надлежащего правового регулирования и регламентирования деятельности органов контроля всех видов и форм¹.

Государственный контроль за производством и оборотом алкогольной продукции осуществляется специально уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в пределах их компетенции. Ввиду значительного количества органов государства, соприкасающихся с процессом производства и оборота алкогольной продукции, полномочия контрольно-надзорных субъектов, которые непосредственно контролируют производство и оборот алкогольной продукции и, вместе с тем, обладают юрисдикционными полномочиями следует классифицировать по целевому назначению на две группы.

Первая группа включает органы, осуществляющие общую политику страны, межотраслевую координацию, государственный контроль и регулирование

¹ Колесова Т.С., Войнов П.Н. Вопросы контроля правоохранительных органов за качеством товаров // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 2. С. 3.

в области производства и оборота алкогольной продукции. К данной группе относятся – Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России), Министерство финансов РФ, Министерство сельского хозяйства РФ; Федеральная налоговая служба (ФНС).

К числу принадлежащих второй группе органов государственного контроля, обеспечивающих соблюдение законодательства в сфере производства и оборота алкогольной продукции следует, на наш взгляд, отнести следующие органы: Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, органы стандартизации, метрологии и сертификации; антимонопольные органы; суды; Федеральная таможенная служба; МВД РФ.

Надзорным органом в сфере лицензирования, продажи и оборота алкогольной продукции являются органы прокуратуры. Содержание прокурорского надзора составляют действия, направленные на выявление правонарушений и дальнейшее их предупреждение. Источниками, содержащими информацию о нарушениях законодательства в сфере оборота спиртосодержащей продукции могут быть обращения граждан, информация поступившая из уполномоченных органов, правовые акты ОМС, субъектов РФ, локальные ненормативные акты, материалы предыдущих проведенных проверок, гражданские, уголовные, административные дела, информация публикуемая в СМИ, декларации об объеме производства и потребления этилового спирта и спиртосодержащей продукции¹.

В связи с нарушениями законодательства в регионах РФ прокуратурой пристальное внимание уделяется надзору за незаконным оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. С этой целью на постоянной основе осуществляется взаимодействие с правоохранительными органами, органами местного самоуправления, учреждениями образования,

¹ Чиж А.А. Прокурорский надзор в сфере лицензирования, продажи и оборота алкогольной продукции // Инновационная наука. 2017. № 6. С. 83.

здравоохранения, культуры, спорта и туризма, общественными и религиозными организациями. На постоянной основе организовано проведение целевых оперативно-профилактических мероприятий по противодействию незаконному обороту алкогольной продукции силами ОМВД России.

Отдельно обратим внимание на то, что в последнее время в сфере соблюдения законодательства о регулировании алкогольной продукции большое значение приобретают вопросы взаимодействия государственных органов и общественных организаций.

В соответствии со ст. 24 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ общественный контроль за соблюдением закона осуществляется гражданами и общественными объединениями.

Государственные органы и должностные лица обязаны содействовать гражданам и общественным объединениям в проведении соответствующих проверок фактов нарушения ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ и в десятидневный срок уведомлять заявителей о принятых решениях.

В целях анализа возможных социально-экономических последствий законодательных инициатив по вопросам регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, практики применения законодательства и разработки соответствующих рекомендаций могут создаваться консультативно-экспертные советы при федеральных органах законодательной и исполнительной власти, органах законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Положение о консультативно-экспертном совете утверждается органом, принявшим решение о создании такого совета¹.

В России принят ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ², который закрепляет цели, задачи, принципы, а также основные формы общественного контроля. Законодатель установил, что общественный контроль осуществляется в целях наблюдения за

¹ Тепляшин И.В. Общественный контроль в сфере реализации алкогольной продукции: состояние, проблемы, предложения // Общество и право. 2018. № 10. С. 238.

² Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 2432.

деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия в соответствии с федеральными законами. Общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах. В ст. 9 ФЗ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ установлен исчерпывающий перечень субъектов общественного контроля. Это Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Помимо перечисленных субъектов, в систему общественного контроля входят общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля.

Так, к примеру, в феврале 2018 г. по результатам общественной проверки 13 павильонов в Советском районе г. Красноярска установлено, что только в одном из них имелась лицензия на розничную продажу алкогольной продукции, уголок потребителя, документы на павильон и др. Во всех остальных павильонах розничная продажа алкогольной продукции осуществлялась незаконно¹.

Таким образом, система органов власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере оборота алкогольной продукции на сегодняшний день представлена значительным числом, составляющих ее элементов. Вместе с тем, по нашему мнению, данная система может быть более совершенной, если будет дополнена федеральным координационным органом.

На наш взгляд, создание такого органа на уровне Правительства РФ (Государственный комитет по защите общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом, или Правительственная комиссия по

¹ Власов В.А. Противодействие незаконному обороту этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей пищевой продукции и спиртосодержащей непивной продукции: некоторые актуальные вопросы теории и практики // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2019. № 1(26). С. 12.

защите общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом) будет способствовать повышению эффективности реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ¹.

Итак, под государственным контролем (надзором) за соблюдением обязательных требований к этиловому спирту, алкогольной и спиртосодержащей продукции следует понимать деятельность уполномоченного федерального органа исполнительной власти, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции организациями, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями посредством организации и проведения их проверок, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению, предупреждению выявленных нарушений и (или) устранению их последствий, и деятельность указанного уполномоченного федерального органа государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении организациями, индивидуальными предпринимателями своей деятельности. Государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции включает в себя федеральный государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В настоящее время государственный контроль за соблюдением законодательства в сфере оборота алкогольной продукции осуществляют многие государственные органы: высшие органы государственной власти РФ,

¹ Дизер О.А. Административно-правовые функции органов публичной власти по защите общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 1(30). С. 14.

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, органы стандартизации, метрологии и сертификации; антимонопольные органы; суды; Федеральная таможенная служба; МВД РФ. Органы государственной власти в рамках данного направления деятельности взаимодействуют между собой, а также с общественными организациями и гражданами.

3.2 Полномочия Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка

Федеральным органом исполнительной власти РФ, осуществляющим функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере является Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (далее – Росалкогольрегулирование).

Росалкогольрегулирование было создано во исполнение Указа Президента РФ от 31 декабря 2008 г. № 1883 «Об образовании Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка»¹.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 января 2016 г. № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации»², 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.

¹ Указ Президента Российской Федерации «Об образовании Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка» от 31 декабря 2008 г. № 1883 // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 2431.

² Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» от 15 января 2016 г. № 12 // СЗ РФ. 2016. № 2. Ст. 1235.

Кроме того, Росалкогольрегулирование является правопреемником Министерства сельского хозяйства РФ, Министерства финансов РФ, ФНС и Федеральной службы по тарифам в отношении всех обязательств в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в том числе, обязательств, возникших в результате исполнения судебных решений.

Росалкогольрегулирование осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, а также подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Создание вышеуказанной службы говорит о стремлении нашего государства к комплексному разрешению сложившейся ситуации, так как полномочия, объединенные в единой службе должны привести к повышению эффективности принимаемых мер.

На основании п. 5 Постановления Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154 «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка»¹ Росалкогольрегулирование осуществляет следующие полномочия:

— на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ разрабатывает:

1) порядок представления организациями уведомлений, представляемых при закупке этилового спирта для производства алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) использования для собственных нужд, а также при поставке и перевозке этилового спирта, нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 % объема готовой продукции;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» от 24 февраля 2009 г. № 154 // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 1235.

2) порядок заполнения деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей;

3) акты, устанавливающие цены, не ниже которых осуществляются закупка (за исключением импорта), поставки (за исключением экспорта) и розничная продажа алкогольной продукции;

4) акты, устанавливающие цены, не ниже которых осуществляются закупка (за исключением импорта) и поставки (за исключением экспорта) этилового спирта;

— осуществляет:

1) пломбирование автоматических средств измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции, объема готовой продукции, а также пломбирование оборудования и коммуникаций в целях недопущения производства и реализации этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

— лицензирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной (за исключением розничной продажи) и спиртосодержащей продукции;

— выдачу федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории РФ;

— ведение государственного сводного реестра выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

— функции государственного заказчика работ по разработке и модернизации программных средств ЕГАИС учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

— ведение в установленном порядке ЕГАИС учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

— государственный контроль за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ;

— государственный контроль (надзор) за розничной продажей алкогольной продукции и розничной продажей алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в части соблюдения требований, установленных ст. 8, 10.2 - 12, 14 и 26 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, в целях выявления и пресечения незаконных производства, закупки (в том числе, импорта), поставок (в том числе экспорта), хранения, перевозок и (или) перемещения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

— прием уведомлений о начале оборота на территории РФ алкогольной продукции и ведение федерального реестра алкогольной продукции;

— осуществляет контроль и надзор за:

1) представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции, спиртосодержащей непищевой продукции с содержанием этилового спирта более 25 % объема готовой продукции и об объемах использования этилового спирта для производства алкогольной и спиртосодержащей продукции;

2) фактическими объемами производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

— обобщает практику применения законодательства РФ в установленной сфере деятельности и др.

По результатам проверок Росалкогольрегулирование в случае выявления нарушений законодательных норм в анализируемой сфере, привлекает виновных лиц к ответственности. Однако, как свидетельствуют материалы практики в некоторых случаях должностными лицами данного органа допускаются ошибки в квалификации выявленных административных правонарушений.

Так, в ходе проведенной Росалкогольрегулированием внеплановой выездной проверки ООО «Международная группа винодельческих компаний

«Святая Елена» выявлено нарушение установленных правил хранения алкогольной продукции, а именно: хранение алкогольной продукции не в помещениях, предназначенных исключительно для осуществления приемки, хранения, отпуска и учета продукции; расстояние от стен до поддонов с алкогольной продукцией составляет менее 0,5 м. Административный орган составил протокол об административном правонарушении, квалифицированном по ч. 1 ст. 14.17 КоАП РФ как оборот алкогольной продукции с нарушением лицензионных требований и направил в порядке ст. 23.1 КоАП РФ заявление в арбитражный суд для привлечения общества к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.17 КоАП РФ¹.

Верховный Суд РФ рассматривая жалобу общества на принятые по данному делу судебные акты пришел к выводу о том, что суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда, правомерно исходил из разъяснения содержащихся в п. 17 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июля 2014 г. № 47 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами 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»², согласно которым при рассмотрении дел, связанных с применением административной ответственности, судам надлежит исходить из того, что по смыслу ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ производство и (или) оборот алкогольной продукции, не соответствующей государственным стандартам и техническим условиям, является нарушением лицензионных требований.

Вместе с тем, ответственность за такие нарушения наступает не на основании ч. 1 или 2 ст. 14.17 КоАП РФ, а согласно ст. 14.43 КоАП РФ, поскольку ст. 14.43 является специальной по отношению к ч. 1 и 2 ст. 14.17 и устанавливает

¹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 февраля 2015 г. № 15АП-23415/14 [Электронный ресурс]. URL: [http:// sudact.ru/](http://sudact.ru/) (дата обращения: 18.04.2019).

² Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июля 2014 г. № 47 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 18.

административную ответственность за нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) и продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции либо к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам, в том числе производства, хранения, перевозки и реализации.

Росалкогольрегулирование имеет право:

— запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

— назначать, в том числе осуществлять и (или) заказывать, проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) в установленной сфере деятельности в случаях и порядке, которые установлены законодательством РФ;

— давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

— привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

— создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, группы и коллегии) в установленной сфере деятельности;

— издавать индивидуальные правовые акты по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

— учреждать в установленном порядке знаки отличия и награждать ими граждан за высокие достижения в установленной сфере деятельности;

— учреждать в установленном порядке печатные средства массовой информации для публикации информации, в том числе официальных объявлений,

размещения других материалов по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

— применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства РФ;

— издавать в пределах своей компетенции методические рекомендации по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности и др.

По представлению Минфина РФ Правительство РФ назначает и освобождает от должности руководителя Росалкогольрегулирования. За выполнение данным ведомством своих полномочий ответственность несет вышеуказанное должностное лицо.

Росалкогольрегулирование состоит из центрального аппарата, в состав которого в зависимости от конкретных направлений деятельности, входят управления, состоящие из отделов.

Таким образом, основными направлениями деятельности Росалкогольрегулирования является лицензирование деятельности по производству и обороту алкогольной продукции и осуществление государственного надзора за деятельностью организаций в данной отрасли.

Росалкогольрегулирование занимается нормативным регулированием на федеральном и региональном уровнях отношений, связанных с производством и оборотом алкогольной продукции.

Совершенно очевидно, что служба образована для выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. И маловероятно, что целью данного политического шага является установление государственной монополии на производство и оборот алкоголя.

Полагаем, что целью политики в этом случае презюмируется установление монополии на контроль за легальным и нелегальным оборотом финансовых средств в алкогольной сфере. Если быть еще точнее, то речь следовало бы вести о попытке установления контроля за доходами в рассматриваемой отрасли¹. Считаем, что именно это явилось одной из основных целей образования нового специального контролирующего органа. В частности, на это указывает и то, что данная служба создана «над» министерствами и ведомствами, регулировавшими отрасль ранее (а таковых было восемь). Кроме того, данная инициатива была направлена на создание органа, ответственного за разработку долгосрочной национальной государственной эффективной алкогольной политики.

Итак, Росалкогольрегулирование наделено соответствующими полномочиями, обладает исчерпывающим перечнем контрольных и надзорных функций в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, а также подведомственные организации и является одним из основных субъектов контроля в рассматриваемой сфере деятельности.

3.3 Полномочия Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в России

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения является одним из условий реализации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, гарантированных Конституцией РФ (ст. 41, ст. 42). Среди многих факторов, влияющих на здоровье населения, большую роль играют состояние окружающей среды, характер питания, санитарно-

¹ Копылова О.П. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка как субъект контроля в сфере производства и оборота алкогольной продукции на территории Российской Федерации. С. 58.

гигиенические условия труда, быта, воспитания, образ жизни, эффективность лечебно-профилактической помощи.

На сегодняшний день в нашей стране действует единая система органов и учреждений, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, выстроенная по административному принципу. Данная система представляет собой функционально объединенную централизованную систему, регулирующую высшим органом исполнительной власти РФ, что обеспечивает ее устойчивость и независимость от регионального и муниципального административного ресурса¹.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Руководство деятельностью Роспотребнадзора осуществляет Правительство РФ.

Роспотребнадзор руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ, актами Министерства здравоохранения РФ, а также Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322².

¹ Грецкая А.С. Государственный контроль в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации (с изложением комплексной программы административно-правового регулирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции) // Проблемы российского законодательства. 2015. № 6. С. 126.

² Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» от 30 июня 2004 г. № 322 // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 3511.

Роспотребнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями¹.

В соответствии с п. 5 Положения о Роспотребнадзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322:

Роспотребнадзор осуществляет следующие полномочия:

— осуществляет надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка;

— осуществляет в соответствии с законодательством РФ лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

— осуществляет прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством РФ, за исключением уведомлений, представляемых юридическими лицами и ИП, осуществляющими деятельность на территориях, подлежащих обслуживанию Федеральным медико-биологическим агентством;

— устанавливает критерии существенного ухудшения качества питьевой воды, горячей воды;

— устанавливает перечень показателей, по которым осуществляется производственный контроль качества питьевой воды, горячей воды, и требования к установлению частоты отбора проб воды;

— регистрирует: впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготавливаемые на их

¹ Алиев В.М. Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции: реалии и перспективы // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 11. С. 36.

основе препараты, потенциально опасные для человека (кроме лекарственных средств); отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств) и др.;

— устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

— информирует органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

— организует в установленном порядке ведение социально-гигиенического мониторинга;

— организует деятельность системы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ;

— осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, ИП и граждан по выполнению требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в области защиты прав потребителей, а также технических регламентов, государственный контроль (надзор) за соблюдением требований которых возложен на Службу;

— осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета в части средств, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций;

— обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

— организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним решения и направляет заявителям ответы в установленный законодательством РФ срок. Роспотребнадзор, в связи с многочисленными обращениями по поводу оборота

алкогольной продукции производства Чешской Республики, в дополнение к письму Роспотребнадзора № 01/12449-12-32 от 02.11.2012 подготовил Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 09 ноября 2012 г. № 01/12629-12-32 «Об алкогольной продукции производства Чехии»¹, в котором разъяснил: алкогольная продукция производства Чешской Республики с содержанием этанола 20 % и более, выработанная после 26 сентября 2012 г., на территории РФ может находиться в обороте без ограничений при наличии документов, подтверждающих качество, безопасность и происхождение (свидетельство о государственной регистрации). Спиртные напитки производства Чешской Республики с содержанием этанола 20% и более, выработанные в период с 01 января 2012 г. по 26 сентября 2012 г., на территории РФ в обороте могут находиться только при наличии ряда документов, указанных в Письме Роспотребнадзора.

Таким образом, в числе основных направлений деятельности Роспотребнадзора можно выделить следующие:

— эпидемиологический надзор (важное место занимает деятельность, связанная с разработкой системы эпидемиологического надзора. Данная система позволяет своевременно оценивать эпидемиологическую ситуацию, а так же прогнозировать и научно обосновывать меры, принятые для борьбы и профилактики. Эпидемиологический надзор включает в себя следующие процедуры: учет, регистрация заболеваний, расшифровка этиологической структуры, изучение циркуляции патогенных и условно-патогенных микроорганизмов, проведение профилактических мероприятий (Всемирный день борьбы с туберкулезом, Всемирный день чистых рук, вакцинация и иммунизация населения и пр.) и др.);

— защита прав потребителей (контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов РФ, которые регулируют отношения в

¹ Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека «Об алкогольной продукции производства Чехии» от 09 ноября 2012 г. № 01/12629-12-32 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 18.04.2019)

области защиты прав потребителей и в сфере потребительского рынка; предупреждение нарушений в области защиты прав потребителей и в сфере потребительского рынка; постоянная модернизация форм и методов контроля в сфере защиты прав потребителей, повышение его эффективности; развитие системы информирования и консультирования потребителей);

— санитарный надзор (функции государственного санитарного надзора определяются Законом РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Основное направление деятельности санитарного надзора направлено на предупреждение и ликвидацию загрязнений окружающей природы: водоемов, почвы, атмосферного воздуха; а так же на улучшение условий труда, обучения, быта и отдыха населения, предупреждение и снижение заболеваемости, формирование и пропаганду здорового образа жизни. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляется в 2-х основных формах: предупредительный и текущий санитарный надзор. Перед санитарным надзором стоят следующие задачи: контроль за состоянием окружающей среды; санитарный надзор за условиями труда и быта; гигиенический контроль за радиационной обстановкой; гигиенический контроль за безопасностью и рациональностью питания населения; улучшение условий развития и воспитания детей и подростков; проведение противоэпидемических мероприятий);

— научное обеспечение;

— деятельность в рамках Таможенного Союза;

— международное сотрудничество (международная деятельность Роспотребнадзора направлена на: профилактику инфекционных болезней и борьба с ними; участие в всемирных программах в области здравоохранения; содействие процессам интеграции на евразийском пространстве; контроль за безопасностью пищевой продукции, совместная разработка международных нормативов безопасности продуктов питания; участие в международной борьбе с

вирусом Эбола, в странах Западной Африки, научная и практическая работа по разработке вакцины)¹;

— деятельность в рамках ВТО (улучшение условий для отечественных товаров и услуг на международных рынках; возможность разрешения торговых споров с помощью международных механизмов; улучшение инвестиционного климата в стране и привлечение тем самым зарубежных инвесторов; увеличение числа отечественных инвесторов на международной арене, в частности в банковской сфере; создание благоприятных условий для конкурентной среды и повышения качества российских товаров и услуг в результате роста импорта; участие в формировании международных правил торговли, учитывая интересы страны; создание позитивного имиджа страны на международном рынке).

На государственном уровне гарантированы права потребителей на приобретение товаров надлежащего качества и безопасных для их жизни и здоровья, а также защита потребительского рынка от некачественной, опасной и фальсифицированной продукции за счет контроля соблюдения ИП и юридическими лицами в соответствующей части обязательных законодательных требований.

В частности, в 2018 г. Роспотребнадзор проверил более 11 тыс. организаций, которые занимаются производством и обращением алкогольной продукции.

По итогам проверок специалисты ведомства вынесли 5,2 тыс. постановлений о привлечении к административной ответственности организаций и должностных лиц. При этом, были наложены административные штрафы на сумму более 61 млн руб. По решению суда приостановлена деятельность 87 объектов, а в следственные органы передано 30 дел.

Специалисты Роспотребнадзора исследовали более 11,3 тыс. проб алкогольной продукции, и 4,2 % из них не соответствовали нормативным требованиям. Также было изучено более 1,9 тыс. проб импортной алкогольной

¹ Алиев В.М. Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции: реалии и перспективы. С. 38.

продукции, обязательным требованиям не соответствовало 6 % из них. Роспотребнадзором была приостановлена реализация алкогольной продукции общим объемом более 100 тыс. литров, это свыше 2 тыс. партий¹.

В свою очередь, Управлением Роспотребнадзора по Челябинской области за 2018 г. проверено 169 объектов, осуществляющих продажу алкогольной продукции.

Нарушения выявлены в 78 объектах розничной торговли и общественного питания. Исследовано 99 пробы алкогольной продукции, из них 18 проб не соответствовали нормативам².

В ходе проверок выявлены нарушения реализации алкогольной продукции, в том числе – реализация без сопроводительных документов, реализация с истекшими сроками годности, отсутствие контроля за условиями хранения, реализация пива и пивных напитков в нестационарных объектах, продажа пива несовершеннолетним лицам.

За нарушения требований законодательства в сфере оборота алкогольной продукции в отношении виновных лиц составлено 76 протоколов об административных правонарушениях, вынесено 71 постановление с назначением наказания в виде административных штрафов на сумму 661,7 тыс. рублей, в том числе с конфискацией алкогольной продукции на сумму 37,9 тыс. рублей.

За 9 мес. 2018 г., по данным токсикологического мониторинга, проводимого Управлением Роспотребнадзора по Челябинской области, зарегистрировано 568 случаев отравлений от злоупотребления спиртосодержащей продукцией, рост в сравнении с аналогичным периодом 2017 г. составил более чем 1,8 раза. В структуре отравлений спиртосодержащей продукцией 427 случаев составили отравления спиртами неучтенными, в том числе суррогатами алкоголя – 220 случаев, что свидетельствует о наличии в сфере потребительского рынка

¹ Официальный сайт Роспотребнадзора [Электронный ресурс]. URL: <http://rospotrebnadzor.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

² Официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Челябинской области [Электронный ресурс]. URL: <http://74.rospotrebnadzor.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

поддельной алкогольной и спиртосодержащей продукции, угрожающей жизни и здоровью¹.

Итак, Роспотребнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей. Руководство деятельностью Роспотребнадзора осуществляет Правительство РФ.

¹ Официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Челябинской области [Электронный ресурс]. URL: <http://74.rospotrebnadzor.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования подведем обобщающие итоги по теме выпускной квалификационной работы.

Одним из специфических видов товара выступает алкогольная продукция. Алкогольная продукция – пищевая продукция, изготовленная на основе этилового спирта либо на основе пищевой продукции, содержащей этиловый спирт в объеме 0,5 % готовой продукции, кроме отдельных видов вышеуказанной продукции, предусмотренных, в закрепленном Правительством РФ, перечне. Нормы действующего российского законодательства в качестве отдельных видов алкогольной продукции предусматривают водку, коньяк (спиртные напитки), различные виды вин (шампанское, ликерное, фруктовое), в том числе, винные напитки, медовуху, сидр, пиво, а также изготовленные на основе пива напитки.

Государственное регулирование алкогольной продукции включает многие виды деятельности, основными из них являются: регулирование экспорта, импорта продукции; регулирование цен на алкогольную продукцию; определение квот на закупку этилового спирта, необходимых для удовлетворения потребностей страны; введение обязательной маркировки марками акцизного сбора или специальными марками, производимой и реализуемой на территории России алкогольной продукции; лицензирование производства и оборота алкогольной продукции; организация государственного контроля над производством и оборотом алкогольной продукции и др.

Оборот алкоголя в РФ подлежит обязательному лицензированию. Для получения лицензии заявителю в лицензирующий орган необходимо предоставить ряд документов: заявление, копии учредительных документов, копию документа о государственной регистрации организации, копию документа о постановке организации на учет в ФНС, документ об уплате государственной пошлины и др. Лицензирующий орган осуществляет проверку предоставленных документов и при невыявлении оснований для отказа в выдаче лицензии

оформляет проект поручения о проведении внеплановой выездной проверки на соответствие деятельности заявителя лицензионным требованиям. По итогам проверки принимается решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии. В случаях, предусмотренных законом, лицензия может быть приостановлена и аннулирована.

ЕГАИС – программа для государственного контроля над производством и продажей спиртных напитков, это система, призванная бороться с контрафактным алкоголем. На сайте ЕГАИС с 01 января 2016 г. зарегистрированы все производители, поставщики и розничные продавцы алкогольной продукции. Завод-производитель может поставлять продукцию, только если сам зарегистрирован в системе и только зарегистрированным поставщикам. В современных условиях точка продажи алкоголя должна быть оснащена специальными сканерами, которые предназначены для считывания информации с этикеток алкогольной продукции. Данное устройство подключается к Интернету, что позволяет оперативно передавать информацию о каждой операции в единую систему. Кроме того, сканер подключен к кассовому аппарату, что позволяет отображать номер бутылки на каждом чеке.

Нормами действующего российского законодательства предъявляются повышенные требования к рекламе алкогольной продукции. Закон предусматривает следующие ограничения в отношении распространяемой рекламы спиртосодержащей продукции: запрещено привлечение к участию данного рода рекламам несовершеннолетних; запрещено во время рекламирования алкогольной продукции указывать, что ее употребление может принести человеку успех, улучшить его физическое и психоэмоциональное состояние; запрещено порицать лиц, которые не употребляют алкогольную продукцию; запрещено во время рекламирования алкогольной продукции указывать на ее полезные для здоровья человека качества и свойства; запрещено указывать, что спиртосодержащая продукция является эффективным средством для утоления жажды; запрещено использовать образы животных в рекламе

алкогольной продукции. Закон также предусматривает определенные ограничения для мест размещения рекламы алкогольной продукции. Так, в частности, запрещается: размещать информацию об алкогольной продукции в любых периодических изданиях, за исключением специальных изданий; размещать информацию об алкогольной продукции в детских периодических изданиях; в различного рода передачах и программах (теле, видео, радио, аудио); на бортах общественного транспорта, а также внутри транспортных средств общего пользования. Исключения составляют только места, в которых разрешена розничная реализация алкогольной продукции; на рекламных щитах, баннерах, на крышах и стенах жилых домов.

Государственный контроль (надзор) в области производства и оборота алкоголя включает в себя федеральный государственный контроль (надзор) в области производства и оборота алкогольной продукции и региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкоголя. В настоящее время государственный контроль за соблюдением законодательства в сфере оборота алкоголя осуществляют многие государственные органы: высшие органы государственной власти РФ, Росалкогольрегулирование; Роспотребнадзор; антимонопольные органы; суды; ФТС; МВД РФ.

Роспотребнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Росалкогольрегулирование наделено соответствующими полномочиями, обладает исчерпывающим перечнем контрольных и надзорных функций в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои

территориальные органы, а также подведомственные организации и является одним из основных субъектов контроля в рассматриваемой сфере деятельности.

Проведенный анализ в данной работе позволяет внести некоторые предложения по совершенствованию законодательства.

1. Государственное регулирование рынка алкогольной продукции можно признать эффективным, если снижаются показатели смертности, связанные с употреблением алкоголя, показатели заболеваемости, связанных с алкоголизмом. В связи с этим, возникает необходимость в формировании качественно новой модели государственного регулирования рынка алкогольной продукции. На основании изложенного, признаем целесообразным создать трехуровневую систему регулирования рынка алкогольной продукции, привлекая для этого государственные органы, общественность и представителей предпринимательства, а также применяя механизмы общественного контроля и саморегулирования. Это позволит решить проблемы в социальной, экономической сферах, связанные с незаконным производством и оборотом алкоголя.

2. Законодательные основы деятельности СРО виноградарей и виноделов предусмотрены нормами ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ. При этом, порядок функционирования СРО, объединяющих лиц, реализующих производство и оборот других видов алкогольной продукции на законодательном уровне не предусмотрен. На наш взгляд, на рынке алкогольной продукции институт саморегулирования значительным образом должен быть развит с учетом изложенных в законе рекомендаций. В качестве целей СРО в законе необходимо предусмотреть обеспечение безопасности и повышение качества алкогольной продукции, противодействие его незаконному производству и обороту, обеспечение и защита интересов добросовестных субъектов рынка алкогольной продукции. Целесообразно предусмотреть следующие разновидности СРО: СРО, которые объединяют лиц, реализующих производство и оборот этилового спирта; СРО лиц, реализующих производство и оборот медовухи, пуаре, сидра и пивоваров; СРО виноделов и виноградарей.

3. В борьбе с незаконным производством и оборотом алкогольной продукции не меньшую роль играет и общественный контроль над соблюдением участниками рынка отраслевого законодательства. При этом, на сегодняшний день целостная система общественного контроля так и не сформирована. Основы общественного контроля частично закреплены в ст. 24 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, они сводятся в предоставлении обязанности органов государственной власти и должностных лиц оказывать содействие общественным объединениям и гражданам в проверках фактов нарушения ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ и уведомлять заявителей о принятых решениях в срок 10 дней. По нашему мнению, в нормах вышеуказанного закона следует предусмотреть порядок реализации определенных форм общественного контроля, права и обязанности его субъектов, порядок их взаимодействия.

4. В рамках процедуры лицензирования производства и оборота алкогольной продукции, при отсутствии оснований для отказа в оказании соответствующей услуги проводится внеплановая выездная проверка на соответствие деятельности заявителя лицензионным требованиям и условиям. Уведомление о ее проведении в срок не менее 1 суток до начала проведения выездной проверки направляется заявителю. По нашему мнению, выездная проверка должно проводиться без предварительного уведомления заявителя. Проверка для заявителя должна носить внезапный характер, это позволит более качественно и объективно оценить соответствие деятельности заявителя лицензионным требованиям и условиям.

5. На наш взгляд, практическое применение ЕГАИС, безусловно, в некоторой степени решит проблему с контрафактной алкогольной продукцией, однако, полностью решить данную проблему ЕГАИС не сможет. Возможно, из-за постоянных проверок и больших штрафов теневые производители выйдут на легальный рынок. Но не исключен и такой вариант: нелегальные поставщики будут поставлять продукции нелегально продавцам, и те в свою очередь, будут реализовывать ее без пробития чека с кодом. По нашему мнению, для успешного

решения вышеуказанной проблемы необходимо воссоздать государственную монополию на производство этилового спирта и отдельных видов алкогольной продукции, в частности водки. Монополия на производство спирта позволит полностью контролировать объемы продукции, производимой на территории государства, ее качество, то есть соответствие техническим условиям и государственным стандартам. Считаем, что в России производство алкогольной продукция с содержанием этилового спирта менее 20 % объема вполне может остаться в ведении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

6. Система органов власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере оборота алкогольной продукции на сегодняшний день представлена значительным числом составляющих ее элементов. Вместе с тем, по нашему мнению, данная система может быть более совершенной, если будет дополнена федеральным координационным органом. На наш взгляд, создание такого органа на уровне Правительства РФ (Государственный комитет по защите общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом, или Правительственная комиссия по защите общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом) будет способствовать повышению эффективности реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
- 2 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2351.
- 3 Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 2432.
- 4 Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 2541.
- 5 Федеральный закон «О рекламе» от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 17. Ст. 2351.
- 6 Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 1241.
- 7 Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 4512.
- 8 Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1. (часть II). Ст. 212.
- 9 Указ Президента Российской Федерации «Об образовании Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка» от 31 декабря 2008 г. № 1883 // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 2431.

- 10 Распоряжение Правительства Российской Федерации «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» от 30 декабря 2015 г. № 2776-р // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 2121.
- 11 Распоряжение Правительства Российской Федерации «О концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ на период до 2020 года» от 30 декабря 2009 г. № 2128-р // СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 1623.
- 12 Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» от 24 февраля 2009 г. № 154 // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 1235.
- 13 Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» от 30 июня 2004 г. № 322 // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 3511.
- 14 Разъяснения ФАС России «О порядке применения статьи 18 Федерального закона «О рекламе» от 14 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 18.04.2019).
- 15 Письмо ФАС России «О рекламе на дорожных знаках» от 01 декабря 2011 г. № АК/44573 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

РАЗДЕЛ II МАТЕРИАЛЫ СУДЕБНОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2013 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 16.
- 2 Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июля 2014 г. № 47 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 18.

- 3 Решение Арбитражного Суда Липецкой области от 03 октября 2018 г. по делу № А36-7555/2018 [Электронный ресурс]. URL: [http:// sudact.ru/arbitral/](http://sudact.ru/arbitral/) (дата обращения: 18.04.2019).
- 4 Приговор Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области от 26 сентября 2018 г. по делу № 1-478/2019 [Электронный ресурс]. URL: [http:// sudact.ru/](http://sudact.ru/) (дата обращения: 18.04.2019).
- 5 Постановление Верхнетуринского районного суда Свердловской области от 14 сентября 2018 г. по делу № 5-29/2018 [Электронный ресурс]. URL: [http:// sudact.ru/](http://sudact.ru/) (дата обращения: 18.04.2019).
- 6 Решение Арбитражного суда Челябинской области от 14 ноября 2017 г. по делу № А76-21648/2017 [Электронный ресурс]. URL: [http:// sudact.ru/arbitral/](http://sudact.ru/arbitral/) (дата обращения: 18.04.2019).
- 7 Постановление ФАС Уральского округа от 15 апреля 2017 г. по делу № А47-13434/2016 [Электронный ресурс]. URL: [http:// sudact.ru/arbitral/](http://sudact.ru/arbitral/) (дата обращения: 18.04.2019).
- 8 Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 14 марта 2017 г. по делу № А63-2763/2016 [Электронный ресурс]. URL: [http:// sudact.ru/arbitral/](http://sudact.ru/arbitral/) (дата обращения: 18.04.2019).
- 9 Постановление ФАС Уральского округа от 29 июня 2016 г. по делу № А47-8612/2015 [Электронный ресурс]. URL: [http:// sudact.ru/arbitral/](http://sudact.ru/arbitral/) (дата обращения: 18.04.2019).

РАЗДЕЛ III ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Агамалян, М.С. Проблемы административной ответственности в сфере алкогольной продукции / М.С. Агамалян // Инновационная наука. 2017. № 2. С. 143 – 148.

- 2 Акифьев, М.Н., Крымов, С.М. Взаимодействие государства, торговли и производителей / М.Н. Акифьев, С.М. Крымов // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2017. № 4(22). С. 6 – 14.
- 3 Алиев, В.М. Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции: реалии и перспективы / В.М. Алиев // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 11. С. 36 – 42.
- 4 Андреева, Л.В. Коммерческое (торговое) право: учебник / Л.В. Андреева. М.: Проспект, 2013. 498 с.
- 5 Бекетова, О.Н. О государственном контроле производства и оборота алкогольной продукции / О.Н. Бекетова // Инновационная наука. 2019. № 2. С. 72 – 77.
- 6 Белокрылова, О.С., Дыкина, Д.В. Принципы формирования государственной политики регулирования алкогольной отрасли: исторический анализ / О.С. Белокрылова, Д.В. Дыкина // Вопросы регулирования экономики. 2016. № 3. С. 191 – 199.
- 7 Белых, В.С. Российское предпринимательское право: учебник / В.С. Белых. М.: Юрайт, 2014. 678 с.
- 8 Беляева, О.А. Предпринимательское право: учебник / О.А. Беляева. М.: Норма, 2014. 456 с.
- 9 Бойкова, О.С. Торговое право: учебник / О.С. Бойкова. М.: Норма, 2014. 450 с.
- 10 Бондаренко, В.А. Вопросы административной ответственности за правонарушения в сфере продажи алкогольной продукции / В.А. Бондаренко // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 2. С. 86 – 94.
- 11 Быков, А.Г. Предпринимательское право: учебник / А.Г. Быков. М.: Норма, 2015. 497 с.

- 12 Глушко, Т.Ю. Государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции: ключевые особенности и проблемы / Т.Ю. Глушко // Государственное управление. 2016. № 1. С. 78 – 84.
- 13 Грецкая, А.С. Государственный контроль в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации (с изложением комплексной программы административно-правового регулирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции) / А.С. Грецкая // Проблемы российского законодательства. 2015. № 6. С. 126 – 133.
- 14 Гусейнова, С.М. Ответственность предприятий за несоблюдение торгового законодательства при реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции / С.М. Гусейнова // Общество и право. 2017. № 3. С. 19 – 24.
- 15 Дизер, О.А. Административно-правовые функции органов публичной власти по защите общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом / О.А. Дизер // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 1(30). С. 14 – 21.
- 16 Егорова, А.О. Реклама алкогольной продукции: будьте внимательны / А.О. Егорова // Общество и право. 2016. № 3. С. 49 – 56.
- 17 Егорова, М.А. Коммерческое право: учебник / М.А. Егорова. М.: Проспект, 2013. 498 с.
- 18 Емельянов, В.М., Новичкова, Е.Е. Общие меры предупреждения преступлений, связанных с незаконным изготовлением, хранением, перевозкой, продажей этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции / В.М. Емельянов, Е.Е. Новичкова // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3(41). С. 86 – 92.
- 19 Жук, А.А., Кизилова, Е.А. Государственное регулирование рынка алкогольной продукции в Российской Федерации: на пути к государственной монополии? / А.А. Жук, Е.А. Кизилова // Современная конкуренция. 2014. № 11. С. 104 – 112.

- 20 Жук, А.А., Кизилова, Е.А. Российский рынок алкогольной продукции: институциональный анализ, выводы, предложения / А.А. Жук, Е.А. Кизилова // Вопросы регулирования экономики. 2014. № 3. С. 47 – 55.
- 21 Зубков, С.Е. Инструменты государственной политики в сфере производства, оборота и потребления алкоголесодержащей продукции / С.Е. Зубков // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 2. С. 89 – 95.
- 22 Иванов, А.Н. Российский алкогольный рынок: состояние и тенденции развития / А.Н. Иванов // Инновационная наука. 2017. № 4. С. 23 – 29.
- 23 Ишак, Е.Р., Худякова, О.Д. Проблемы законодательного регулирования оборота алкогольной продукции в субъектах Российской Федерации / Е.Р. Ишак, О.Д. Худякова // Вопросы экономической теории. Макроэкономика. 2015. № 3. С. 76 – 83.
- 24 Ишак, Е.Р. Нормативно-правовое регулирование и экономическая эффективность производства и реализации слабоалкогольной продукции / Е.Р. Ишак // Проблемы современной экономики. 2016. № 2. С. 111 – 116.
- 25 Колесник, Г.И. Правовое регулирование лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности / Г.И. Колесник // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. № 1. С. 70 – 75.
- 26 Колесова, Т.С., Войнов, П.Н. Вопросы контроля правоохранительных органов за качеством товаров / Т.С. Колесова, П.Н. Войнов // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 2. С. 30 – 36.
- 27 Копылова, О.П. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка как субъект контроля в сфере производства и оборота алкогольной продукции на территории Российской Федерации / О.П. Копылова // Проблемы в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 56 – 61.
- 28 Кускова, Е.С., Лещина, Э.Л. Использование ЕГАИС как средство контроля за легальным оборотом алкогольной продукции / Е.С. Кускова, Э.Л. Лещина // Аллея науки. 2017. № 5. С. 86 – 94.

- 29 Косякова, Н.И. Предпринимательское право: учебник / Н.И. Косякова. М.: Приор, 2015. 398 с.
- 30 Круглова, Н.Ю. Хозяйственное право: учебник / Н.Ю. Круглова. М.: Проспект, 2014. 589 с.
- 31 Лада, А.С. Проблемы административно-правового регулирования оборота этилового спирта и алкогольной продукции в современной России / А.С. Лада // Наука. Общество. Право. 2016. № 8. С. 19 – 24.
- 32 Латынцева, М.Б. Современное состояние рынка алкогольной продукции в России / М.Б. Латынцева // Вестник Омского университета. 2017. № 5. С. 118 – 123.
- 33 Назаров, В.И. Законодательные механизмы государственного регулирования рекламной деятельности в Российской Федерации / В.И. Назаров // Символ науки. 2017. № 4. С. 93 – 98.
- 34 Оганесянц, А.Л., Хуршудян, С.А. Актуальные аспекты обеспечения качества алкогольной продукции России / А.Л. Оганесянц, С.А. Хуршудян // Общество и право. 2015. № 8. С. 138 – 145.
- 35 Панова, И.В., Ерохин, В.М. К вопросу о государственном регулировании алкогольного рынка / И.В. Панова, В.М. Ерохин // Российское право: состояние, перспективы, комментарии. 2018. № 9. С. 158 – 175.
- 36 Панова, А.С. О нормативном содержании законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества продукции / А.С. Панова // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 5. С. 162 – 168.
- 37 Пшизова, А.Р., Бубликова, Ю.В. Внедрение ЕГАИС как один из методов государственного регулирования рынка алкогольной продукции / А.Р. Пшизова, Ю.В. Бубликова // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. № 5(10). С. 61 – 67.
- 38 Руденок, В.П., Эрендженова, Н.С., Воробьева, О.А. Борьба с фальсификацией алкогольной продукции / В.П. Руденок, Н.С. Эрендженова, О.А. Воробьева // Вопросы науки и образования. 2018. № 2. С. 114 – 123.

- 39 Ручкина, Г.Ф. Особенности государственного регулирования отдельных видов предпринимательской деятельности / Г.Ф. Ручкина // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 11. С. 72 – 81.
- 40 Савостин В.А. Публично-правовые аспекты алкогольной политики российского государства / В.А. Савостин // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2016. № 1. С. 41 – 48.
- 41 Савченко, А.А. Роль государственного контроля оборота алкогольной продукции в обеспечении общественной безопасности / А.А. Савченко // Общество и право. 2017. № 3. С. 19 – 24.
- 42 Савченко, А.А. Финансовые аспекты государственного регулирования оборота алкогольной продукции в Российской Федерации / А.А. Савченко // Общество и право. 2016. № 11. С. 93 – 98.
- 43 Скульская, Р.В., Широкова, Т.К. Проблемы качества алкогольной и табачной продукции / Р.В. Скульская, Т.К. Широкова // Проблемы прогнозирования. 2017. № 5. С. 54 – 61.
- 44 Смагина, И.А. Предпринимательское право: учебник / И.А. Смагина. М.: Проспект, 2013. 490 с.
- 45 Талан, М.В., Шайдуллина, Э.Д. Единая государственная автоматизированная информационная система как средство контроля над производством и оборотом алкогольной продукции / М.В. Талан, Э.Д. Шайдуллина // Общество и право. 2015. № 2. С. 78 – 83.
- 46 Тепляшин, И.В. Общественный контроль в сфере реализации алкогольной продукции: состояние, проблемы, предложения / И.В. Тепляшин // Общество и право. 2018. № 10. С. 238 – 244.
- 47 Тимошин, А.Н. Анализ международного опыта регулирования алкогольного рынка / А.Н. Тимошин // Общество и право. 2018. № 1. С. 93 – 100.
- 48 Ханухов, Э.Р. Государственное регулирование рынка алкогольной продукции России. Историческая ретроспектива / Э.Р. Ханухов // Пищевая промышленность. 2014. № 6. С. 119 – 124.

- 49 Цындря, В.Н., Стеценко, Н.В. Административное регулирование цен в России / В.Н. Цындря, Н.В. Стеценко // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 9. С. 23 – 31.
- 50 Чиж, А.А. Прокурорский надзор в сфере лицензирования, продажи и оборота алкогольной продукции / А.А. Чиж // Инновационная наука. 2017. № 6. С. 83 – 89.

РАЗДЕЛ IV ИНТЕРНЕТ-ИСТОЧНИКИ

- 1 Официальный сайт Роспотребнадзора [Электронный ресурс]. URL: <http://rospotrebnadzor.ru> (дата обращения: 18.04.2019).
- 2 Официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Челябинской области [Электронный ресурс]. URL: <http://74.rospotrebnadzor.ru> (дата обращения: 18.04.2019).