

© И.О. ВОРОНИНА

voronina-88@yandex.ru

УДК 347:343.573.3 (470+571) (091)

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА
И ПРОДАЖИ АЛКОГОЛЯ В РОССИИ:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

АННОТАЦИЯ. Актуальность данной статьи не вызывает сомнения, поскольку государственно-правовое регулирование производства и продажи алкоголя в современной России является непоследовательным, бессистемным, фрагментарным и неэффективным. Автор рассматривает исторический аспект с целью объяснения этой проблемы и высказывает свои суждения о необходимости преобразования государственно-правового регулирования в сфере производства и продажи алкоголя в России.

В статье рассматриваются четыре этапа государственно-правового регулирования производства и продажи алкоголя в России. Каждый этап отличается от другого формой государственного регулирования и нормативно-правовым содержанием. Спецификой государственно-правового регулирования в сфере производства и продажи алкоголя в России является отсутствие преемственности единого курса в этой области. Реформирование отрасли производства и продажи алкоголя всегда зависело от интереса узкого круга людей и не учитывало интересов личности, общества и государства. При смене власти менялся прежде выбранный курс государственно-правового регулирования производства и продажи алкоголя. Цикличность реформирования и порождаемая ею нестабильность отрасли производства и продажи алкоголя приводили к коррупции и пьянству.

В статье подчеркивается необходимость комплексного, преемственного, согласованного и последовательного государственно-правового регулирования производства и продажи алкоголя в России.

SUMMARY. The importance of the issue under consideration is beyond doubt today, because in modern Russia the public legal control of alcohol production and sale is inconsistent, irregular, fragmentary and inefficient. The author considers the historical aspect to explain the problem and presents some ideas on necessity of reforming the public legal control of alcohol production and sale in Russia.

The article focuses on four stages of public legal control of alcohol production and sale in Russia. Each stage differs in form of the government control and regulatory content. One of the specific features of public legal control of alcohol production and sale in Russia is the lack of continuity of uniform social and political course in this area. Reforms of alcohol production and sale always depended on the interests of a narrow circle of people and did not take into account the interests of individuals, society and the state. When the political regime changed, the course of public legal control of alcohol production and sale changed also. Cyclical nature of reforms and instability in the industry and sales of alcohol resulting from it led to corruption and heavy drinking.

The article underlines the necessity of comprehensive, successive, coherent and consistent state-legal control of alcohol production and sale in Russia.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственно-правовое регулирование, производство и продажа алкоголя, государственная монополия, алкогольная продукция.

KEY WORDS. State-legal regulation, production and sale of alcohol, state monopoly, alcohol.

Одним из самых сложных объектов государственного управления является сфера производства и оборота алкогольной продукции.

Актуальность статьи обусловлена тем, что государственно-правовое регулирование производства и продажи алкоголя в современной России является непоследовательным, бессистемным, фрагментарным и неэффективным. Анализ исторического аспекта позволит всесторонне и комплексно рассмотреть указанную проблему.

Можно выделить несколько основных этапов развития общественных отношений в сфере производства и продажи алкоголя в России и их нормативного правового регулирования.

На первом этапе (с начала XV до начала XVIII в.), когда крепкий алкоголь получил широкое распространение как товар и, государство осознало насколько существенным источником дохода для казны может стать его производство и продажа, впервые возникла необходимость императивного урегулирования общественных отношений нормами права. В 1474 г. Иваном III была учреждена и действовала до 1533 г. первая российская алкогольная монополия [1].

Начало XVII в. ознаменовалось появлением системы винных откупов — своеобразной схемы взимания косвенного налога, которая в той или иной модификации применялась государственными органами и в более поздние периоды российской истории как проверенное средство пополнения казны. Таким образом, возникновение откупной системы стало не просто частным случаем регламентации торговли, а целой вехой в развитии социально-экономических отношений в России. Об этом свидетельствует то, что разоряя одни слои населения, винные откупа, в то же время, питали государственный бюджет и определенный социальный пласт — так называемых откупщиков.

Уже в середине XVII в. данное противоречие вызвало волну народных выступлений, и откупная система была временно отменена. В это же время государство предпринимает серьезные шаги для искоренения «корчемства», т.е. нелегального и несанкционированного производства и продажи алкогольной продукции. Основная роль в этом вопросе отводилась Соборному уложению 1649 года. Первый этап завершился в начале XVIII в., после того, как Петр I реабилитировал откупную систему, а также установил государственную монополию на производство алкогольной продукции, параллельно предпринимая попытки искоренить домашнее винокурение. В 1652 г. Петром I была введена вторая по счету государственная монополия, которая просуществовала 29 лет.

В 1696 г. Петр I учредил третью государственную монополию. Через 20 лет, в 1716 г., ввел свободу винокурения в России, обложив производителей «винокурной пошлиной» что ознаменовало собой начало второго этапа (с первой четверти XVIII в. и до начала XX века).

С этого момента можно связывать окончание существования одной из самых строгих государственных монополий в истории российской алкогольной отрасли. В дальнейшем, с середины XVIII в. и до середины XIX в. политика государства в отношении правового регулирования оборота алкогольной продукции

была довольно противоречивой. В 50-х гг. XVIII в. произошло закрепление винокурной привилегии за дворянством. В то же время существовало и винокурение казенное, рассчитанное на удовлетворение потребностей всех прочих сословий [2].

В первой половине XIX в. предпринимались попытки возвращения к строгой государственной монополии на оборот алкоголя. Это происходило дважды: с 1798 по 1800 гг. и с 1819 по 1825 гг. Однако обе эти попытки были сорваны незаинтересованными в данной реформе дворянством и купечеством. В период с 1847 по 1851 гг. существовала акцизно-откупная система, чему предшествовала национализация водочных производств. Государство монопольно производило спиртное на казенных заводах и продавало откупщикам по твердой цене. Откупная система была отменена только в 1863 г., просуществовав почти два с половиной столетия. Взамен была установлена так называемая акцизная система, что стало логическим шагом государства к проведению целого ряда реформ. Акцизная система предусматривала, что для получения разрешения на производство и торговлю необходимо уплачивать акцизные (с единицы объема продукции) и патентные сборы (за разрешение на определенный вид деятельности). Конец XIX в. ознаменовался очередным изменением в политике государства в области правового регулирования оборота алкогольной продукции. Это выразилось в реформе, концепция которой была разработана С.Ю. Витте. Основной целью реформы было производство качественного алкоголя и повышение культуры питья.

Реформа Витте впервые в истории включала и социальную программу борьбы с алкоголизацией населения. Однако данные позитивные сдвиги в устранении вышеуказанного противоречия постепенно нейтрализовались, после того как Витте перестал лично контролировать ход реформы [1].

Несомненно, реформа была спланирована точно, были учтены все нюансы. Выгода для государства была максимальна без ущерба для населения. В 1913 г. общая выручка от винной монополии составила 26 процентов доходов бюджета России. Оценивая все положительные достижения С.Ю. Витте, что эти новшества не удалось внедрить на всей территории империи, поэтому реформа так и не вступила в свою завершающую фазу [3].

Третий этап развития общественных отношений в сфере оборота алкогольной продукции был связан, прежде всего, с социалистическими принципами хозяйствования, свойственными экономике советского периода.

В декабре 1917 г. советское правительство продлило запрет на торговлю водкой на время войны и революции.

26 августа 1923 г. ЦИК СССР и СНК СССР издали совместное постановление о возобновлении производства и торговли спиртными напитками в СССР на период гражданской войны и иностранной интервенции. При этом государство осуществляло полный контроль за выпуском винно-водочной продукции, так как с января 1924 г. была введена пятая по счету монополия на алкоголь в России. В 1985 г., незадолго до начала антиалкогольной кампании, продажа водки давала треть доходов от торговли продовольствием или одну шестую часть всего товарооборота советской торговли [4].

Четвертый этап государственно-правового регулирования производства и продажи алкоголя в России начался в 1992 г., когда Указом президента России

Бориса Ельцина была отменена государственная монополия на водку (т.е. на ее производство, ввоз, продажу, ее объемы и цены). 11 июня 1993 г. был издан указ президента о восстановлении государственной монополии на производство, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции. Правительству России было поручено за три месяца сформировать Государственную инспекцию по обеспечению монополии. Но на рынке уже активно действовали независимые производители, проконтролировать деятельность которых было практически невозможно. Образованная указом Госинспекция по обеспечению госмонополии на алкоголь, ставшая затем федеральной службой, а потом и госкомитетом, в апреле 1998 г. была упразднена.

Одновременно с насыщением российского алкогольного рынка продукцией происходило также ужесточение законодательства, направленное на создание новых, более жестких условий для производителей и поставщиков алкогольной продукции [5].

Первая попытка установить минимальные розничные цены на водку и крепкую алкогольную продукцию российским правительством была предпринята в 1996 году. В соответствии с подписанным председателем правительства России Виктором Черномырдиным постановлением «О мерах по обеспечению устойчивой работы ликероводочной отрасли промышленности», минимальные цены должны были устанавливаться в ходе межведомственных согласований. При этом никакой ответственности за их несоблюдение не предусматривалось, а значит, постановление часто не соблюдалось. В итоге минимальная цена, которую необходимо было ежегодно пересматривать, к началу 2000-х гг. просто потеряла свою актуальность.

Летом 2000 г. были введены акцизные сборы на алкогольную продукцию, что положительно сказалось на работе отрасли и на качестве выпускаемой продукции.

По итогам 2001 г. поступления в бюджет от производителей алкогольной продукции выросли по сравнению с 2000 г. на 40,9% и составили 20,5 млрд. рублей. При этом потребление чистого алкоголя на душу населения возросло в 2001 г. до 9-10 литров в год [6].

В 2003 г. алкогольная продукция стала маркироваться специальными федеральными марками с указанием фиксированного объема тары. Предполагалось, что введение новых марок позволит ужесточить учет выпускаемой продукции, вследствие чего объем контрафакта сократится на треть.

Данная система оказалась несовершенна, поскольку оставляла много лазеек для ухода от налогов. Кроме того, из-за отсутствия координации в действиях налоговых органов в декларациях зачастую недостоверно указывались данные о продажах и поступлениях алкогольной продукции. В итоге искажалась налоговая база для начисления и уплаты акцизов.

Летом 2005 г. президент России Владимир Путин высказался за введение государственной монополии на спиртное. Свое предложение он мотивировал ежегодной гибелью 40 тыс. россиян от некачественной алкогольной продукции [7].

В декабре 2005 г. Госдума при поддержке всех 388 депутатов приняла в первом чтении законопроект, ужесточающий контроль на алкогольном рынке. В частности, были внесены поправки в закон «О государственном регулирова-

нии производства и оборота этилового спирта, алкогольной спиртосодержащей продукции», касающиеся маркировки алкогольной продукции.

Переломным моментом в эволюции государственно-правового регулирования производства и продажи алкоголя стал 2010 г., когда был принят комплекс мер, которых ожидали от российского правительства представители легального бизнеса [8]. Сначала Росалкогольрегулированием была введена минимальная цена на пол-литровую бутылку водки для розничных продаж, потом — для алкогольной продукции крепостью свыше 28%, а затем — для производителей и оптовиков водки и производителей спирта.

Особую важность в настоящее время имеет вступивший в силу 22 июля 2011 г. Федеральный закон № 171 ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» [9], который направлен на защиту экономических интересов государства, противодействие нелегальному производству и обороту алкогольной продукции, усиление контроля за ее производством, а так же для профилактики алкоголизма среди молодежи.

Изменения значительно ужесточают регулирование в алкогольной отрасли и устанавливают иные механизмы государственного регулирования и контроля за деятельностью субъектов алкогольного рынка.

Изменения внесены также в наименование закона, куда добавлена фраза «и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», из которой следует необходимость ограничения потребления алкогольных напитков.

Таким образом, исходя из истории рассматриваемого вопроса можно отметить, что государственное регулирование в области производства и продажи алкоголя в различные периоды, характеризуется степенью его монополизированности. Периодически вводились то строгая государственная монополия, то частные формы хозяйствования, то сочетание обеих форм [10].

В новейшей истории России разговоры о введении госмонополии на водку возникали неоднократно, но закон о госмонополии на алкоголь так и не был принят.

Проведенный анализ государственно-правового регулирования производства и продажи алкогольной продукции в России на современном этапе развития свидетельствует о том, что современная российская государственная политика в этой области является бессистемной, фрагментарной и неэффективной и фактически сводится лишь к четырем элементам: пресечение правонарушений в налоговой сфере; борьба с явным фальсификатом и с алкогольной продукцией низкого качества, явно угрожающего здоровью населения; недопущение в оборот алкогольной продукции, не отвечающей требованиям российского законодательства по химическому составу; фрагментарная борьба с некоторыми аспектами алкоголизма.

Существенной особенностью современной государственной политики Российской Федерации в рассматриваемой области является также то, что в ней не делается никаких существенных различий между мерами и правовыми механизмами, применяемыми в области производства и оборота алкогольной продукции, что в итоге ведет к несоответствию мер этой политики ее целям, интересам общества и государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мартынов А.С. К истории государственного регулирования «водочного вопроса» // Административное право и процесс. 2007. № 6.
2. Апарышев И.В. О Государственном регулировании «водочного вопроса» в России // Гражданско-правовая, конституционно-правовая и уголовно-правовая охрана нравственности. М., 2011. С. 510-516.
3. Бакулина Ю.С. Основные цели и элементы государственного управления в области производства, оборота и потребления алкогольной продукции // Нравственные императивы в праве. 2009. № 1. С. 3-8.
4. Берзин В.А. Конституционно-правовая и административно-правовая характеристика государственной политики и государственного управления в винодельческой индустрии // Право и образование. 2012. № 4. С. 106-116.
5. Берзин В.А. Государственная политика в области производства, оборота и потребления алкоголя: правовой взгляд на ценностные основы с позиций идеального и реального // Юрист вуза. 2012. № 7. С. 39-41.
6. Степанов А.Е. К вопросу о государственной политике в области производства, оборота и потребления алкоголя // Труды Современной гуманитарной академии. 2011. № 10. С. 23-33.
7. Пысин А.В. Особенности административно-правового регулирования оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (алкогольной продукции) // Современное право. 2012. № 1. С. 18.
8. Остапенко Л.А. Правовые основы алкогольной промышленности // Акцизы. 2011. № 7. С. 24.
9. Федеральный закон от 18 июля 2011 № 218-ФЗ (ред. от 28.11.2011) «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4566.
10. Важенин А.В. Оборот алкогольной продукции и государственная монополия — правовые и социально-экономические аспекты: Сб. науч. трудов / Под редакцией А.Д. Селюкова. М., 2007. С. 88.

REFERENCES

1. Martynov, A.S. On the history of state regulation of «liquor question». *Administrativnoe pravo i process — Administrative law and process*. 2007. No. 6 (in Russian).
2. Aparyshev, I.V. On state regulation of «liquor question» in Russia. *Grazhdansko-pravovaya, konstitucionno-pravovaya i ugovovno-pravovaya ohrana nrvstvovennosti — Civil, constitutional and legal and criminal-legal protection of morality*. Moscow, 2011. P. 510-516 (in Russian).
3. Bakulina, Ju.S. The main objectives and elements of public administration in the production, trafficking and consumption of alcoholic beverages. *Nravstvennye imperativy v prave — Moral imperatives in law*. 2009. No. 1. P. 3-8 (in Russian).
4. Berzin, V.A. Constitutional and legal, administrative and legal characteristics of public policy and public management in the wine industry. *Pravo i obrazovanie — Law and education*. 2012. No. 4. P. 106-116 (in Russian).
5. Berzin, V.A. State policy in the sphere of production, trafficking and consumption of alcohol: a legal opinion on the basis of value from the standpoint of the ideal and real. *Jurist vuza — Lawyer of higher education institution*. 2012. No. 7. P. 39-41 (in Russian).

6. Stepanov, A.E. On the question of public policy in the production, trafficking and consumption of alcohol. *Trudy Sovremennoj gumanitarnoj akademii — Works of the Modern Humanitarian Academy*. 2011. No. 10. P. 23-33 (in Russian).

7. Pysin, A.V. Peculiarities of administrative and legal regulation of ethyl alcohol and alcohol-containing products (alcoholic beverages). *Sovremennoe pravo — Modern law*. 2012. No. 1. P. 18 (in Russian).

8. Ostapenko, L.A. Legal basis of the alcohol industry. *Akcizy — Excises*. 2011. No. 7. P. 24 (in Russian).

9. Federal Law of 18 July 2011, but. 218-FZ (as amended on 28.11.2011) «On Amendments to the Federal Law» On state regulation of production and turnover of ethyl alcohol and alcohol-containing products «and Certain Legislative Acts of the Russian Federation and the Annulment of the Federal Law» On the limitations of retail and consumption (drinking) beer and beverages produced on its basis. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 2011. No. 30 (ch. 1). Art. 4566 (in Russian).

10. Vazhenin, A.V. *Oborot alkogol'noj produkcii i gosudarstvennaja monopolija — pravovye i social'no-jekonomicheskie aspekty* [Turnover of alcohol and a state monopoly — the legal and socio-economic aspects]: Comprisement of scientific works / Under the guidance of A.D. Seljukov. Moscow, 2007. P. 88 (in Russian).