

На правах рукописи

ЕРОХИН ВИКТОР МИХАЙЛОВИЧ

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОТА
АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ**

Специальность: 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2016

Диссертация выполнена на кафедре административного права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Научный руководитель:

Панова Инна Викторовна

доктор юридических наук, профессор, директор Института публичного права ГАУГН, профессор кафедры конституционного и административного права НИУ ВШЭ

Официальные оппоненты:

Максимов Сергей Николаевич

доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Московского психолого-социального университета

Новикова Тамара Александровна

кандидат юридических наук, начальник ФКУ «Научно-исследовательский центр Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков»

Ведущая организация:

ФГКУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Защита состоится «22» февраля 2017 г. в 16.30 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 – зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке РУДН (117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6) и на сайте www.dissovet.rudn.ru.

Автореферат размещен на сайте www.dissovet.rudn.ru _____.
Автореферат разослан _____ 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена современной ситуацией в алкогольной отрасли, характеризующейся распространением нелегальной алкогольной продукции на рынке, массовыми отравлениями среди населения от потребления недоброкачественного алкоголя, низкими показателями акцизных отчислений в бюджет от одного из самых реализуемых в России видов продукции. Несмотря на реформирование системы государственного регулирования алкогольного рынка сократить объемы нелегального оборота алкогольной продукции пока не удается.

Решение вышеуказанных проблем требует комплексного исследования механизма административно-правового регулирования алкогольной отрасли, и в частности совершенствования административно-правовых форм и методов регулирования оборота алкогольной продукции.

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, утрате 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 Федерации, алкоголизм назван одной из главных угроз национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан¹.

Таким образом, отношения, складывающиеся в сфере оборота алкогольной продукции, обладают особой значимостью, так как связаны со здоровьем населения России и влияют на эффективность экономического развития государства.

Сохраняющиеся внушительные объемы теневого оборота алкогольной продукции, ценовая недоступность для большинства населения легального алкоголя,

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2016. - № 1. - (часть II). - Ст. 212.

массовые отравления от потребления алкогольных суррогатов, недополученные доходы бюджета от неуплаты акцизов обуславливают необходимость формирования качественно новой модели государственного регулирования алкогольного рынка. Выработка новых действенных форм и методов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции возможна только на основе изучения генезиса исследуемого института, анализа причин неэффективности ранее применяемых мер.

Отмеченные проблемы свидетельствуют об актуальности темы исследования и необходимости выработки предложений научного и прикладного характера по повышению эффективности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

Степень научной разработанности темы и теоретико-правовая база исследования. В основу рассмотрения вопросов теоретической базы административно-правового регулирования как одного из видов государственного регулирования положены научные исследования А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука Д.Н. Бахраха, А.Б. Зеленцова, В.С. Елесева, В.А. Козлова, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, И.А. Коха, А.В. Кирина, Б.М. Лазарева, М.А. Лапиной, В.М. Манохина, А.А. Мамедова, Ю.И. Мигачева, С.Н. Максимова, Т.А. Новиковой, А.С. Пашкова, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, Ю.А. Тихомирова, В.Л. Тамбовцева, Н.А. Шевелевой, Н.Н. Цуканова, В.А. Юсупова, Д.М. Чечета, О.А. Ястребова.

Большое внимание исследованию проблем государственного регулирования алкогольной индустрии уделяли представители дореволюционной школы российского административного права: А.И. Елистратов, Э.Н. Берендтс, И.Т. Тарасов, В.А. Лебедев, Д.М. Львов, В.В. Дерюжинский, В.Г. Яроцкий.

Проблемы правового регулирования оборота алкогольной продукции также освещались в трудах таких видных представителей советской науки административного права как: А.М. Витченко, С.С. Алексеева, В.Д. Сорокина, Л.С. Явичева, а также другими учеными.

Государственно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции в СССР исследовано в кандидатской диссертации Лебедевой Е.С.².

² Лебедева Е.С. Государственно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции в СССР (1917-1985): дисс. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 207 с.

В современной российской науке административного права вопросы государственного регулирования оборота алкогольной продукции затрагивались в работах, Е.А. Агеева, Р.Г. Алексеева, И.А. Адмираловой, О.А. Бекетова, В.А. Берзина, Д.Н. Бородина, С.Н. Бочарова, Е.В. Горина, И.А. Гончаренко, А.В. Гулечко, В.К. Дмитриева, Г.Г. Заиграева, А.П. Коренева, Н.А. Коломытцева, С.В. Королёва, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, П.М. Курдюка, В.В. Похлебкина, А.Д. Селюкова.

В докторской диссертации В.А. Берзина проведено комплексное административно-правовое и конституционно-правовое исследование государственной политики в области производства, оборота и потребления винодельческой продукции³. В кандидатских диссертациях И.Б. Королевой, Г.Г. Ячменева подробно рассматриваются цели, формы и методы правового регулирования оборота алкогольной продукции⁴.

Диссертация М.А. Григорьевой посвящена исследованию понятия «оборот алкогольной продукции», а также статуса участников оборота алкогольной продукции, как субъектов предпринимательской деятельности⁵.

В диссертационных исследованиях А.С. Мартынова и А.Д. Бадулина особое внимание уделено анализу норм, устанавливающих административную ответственность за нарушения правил производства и оборота алкогольной продукции⁶.

Однако следует отметить, что комплексные научно-правовые исследования административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, содержащие анализ результатов реформирования и тенденций дальнейшего развития системы государственного регулирования алкогольного рынка, еще не проводились.

Цель и задачи исследования. Исходя из научной и практической значимости темы исследования, диссертант ставит цель на основе имеющихся теоретических разработок, исторического материала, исследования законодательства,

³ Берзин В.А. Государственная политика в области производства, оборота и потребления винодельческой продукции: дисс. ... док. юрид. наук. М., 2010. 455 с.

⁴ Королева И.Б. Административно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 161 с.; Ячменев Г.Г. Финансово-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 287 с.

⁵ Григорьева М.А. Совершенствование правового регулирования оборота алкогольной продукции в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 198 с.

⁶ Мартынов А.С. Административно-правовое регулирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: проблемы совершенствования методов государственного управления: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 206 с., Бадулин А.Д. Административная ответственность за нарушения порядка производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 205 с.

правоприменительной практики и статистических данных выработать обоснованные предложения по повышению эффективности механизма административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

Для достижения цели исследования определены следующие задачи:

- раскрыть сущность административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции;
- исследовать административно-правовой статус участников административных правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции;
- выявить и проанализировать показатели эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка;
- разработать методологический подход к формированию и реализации программы государственного регулирования оборота алкогольной продукции;
- исследовать основные административно-правовые формы и методы регулирования оборота алкогольной продукции;
- на основе анализа нормативно-правового обеспечения государственного регулирования оборота алкогольной продукции выработать административно-правовые механизмы стимулирования субъектов предпринимательства и общественных объединений к участию в реализации государственной алкогольной политики;
- раскрыть сущность и содержательные характеристики лицензионного контроля за оборотом алкогольной продукции и аннулирования лицензии;
- на основе исследования правоприменительной практики в сфере лицензирования деятельности по обороту алкогольной продукции выработать подход к применению мер административного принуждения к нарушителям лицензионных требований;
- разработать целостную концептуальную модель административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции во взаимодействии с механизмами саморегулирования и общественного контроля;
- выявить существующие пробелы и противоречия в нормативном регулировании оборота алкогольной продукции, на основе результатов исследования сформулировать предложения по совершенствованию отраслевого законодательства и повышению эффективности отдельных элементов механизма административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции;

Научная новизна исследования. В настоящее время отсутствуют комплексные научно-правовые исследования административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, в которых бы исследовались результаты реформирования системы государственного регулирования алкогольной индустрии, а также анализировались причины неэффективности ранее применяемых мер по борьбе с нелегальным оборотом алкогольной продукции и выявлялись тенденции дальнейшего развития исследуемого института. В связи с этим, к научной новизне диссертации относится комплексное исследование сущности, содержания, современных проблем административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, характеристика основных тенденций развития системы государственного регулирования алкогольного рынка. В диссертации сформулирован ряд понятий по теме исследования, выработан административно-правовой режим стимулирования участников алкогольного рынка к участию в реализации государственной алкогольной политики, классифицированы субъекты исследуемых правоотношений, сформирован методологический подход к построению и реализации программы государственного регулирования оборота алкогольной продукции, выявлена система показателей эффективности данного регулирования, выработан авторский подход к применению мер административного принуждения к нарушителям лицензионных требований, разработана целостная концептуальная модель административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции в его взаимодействии с институтами саморегулирования и общественного контроля. В диссертации выработаны конкретные предложения по совершенствованию отраслевого законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

Предметом диссертационного исследования является совокупность правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере оборота алкогольной продукции, а также правоприменительная практика.

Методологической основой исследования послужили общенаучный метод диалектического познания и производные от него частнонаучные методы. Применение диалектического метода позволило исследовать развитие института административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, проанализировать причины неэффективности ранее применяемых мер по противодействию незаконной деятельности на алкогольном рынке.

Применение системно-структурного метода позволило установить и исследовать взаимодействие составляющих элементов механизма административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, определить его комплексный и системный характер, раскрыть сущность и юридическое содержание данного регулирования.

С помощью формально-юридического метода были сформулированы авторские определения понятий по теме исследования, классифицированы способы и субъекты административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, определен административно-правовой статус участников правоотношений в исследуемой сфере, выработан подход к применению мер административного принуждения, раскрыты и систематизированы управленческие отношения между властными и невластными субъектами.

Сравнительно-правовой метод позволил провести сопоставление особенностей осуществления отдельных элементов механизма административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции в России с зарубежными аналогами.

Кроме того, в диссертации использовались такие специальные и частнонаучные методы, как исторический, формально-логический, статистический, технико-юридический, метод анализа и синтеза и некоторые другие методы. Совокупность всех примененных в диссертации методов научного познания позволила провести комплексное и всестороннее исследование административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

Нормативная основа исследования. Положения и выводы диссертации основываются на анализе норм Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законов субъектов Российской Федерации, определяющих региональные особенности регулирования оборота алкогольной продукции, а также указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Эмпирическую основу исследования составляют материалы государственных программ в сфере регулирования оборота алкогольной продукции, программные документы Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка, практика применения законодательства Российской Федерации, статистические данные.

Сформулированные в диссертации выводы и предложения основаны на историческом анализе развития института административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, на обобщенной правоприменительной практике. Автором использовались собственные эмпирические данные, полученные в результате участия в конференциях, а также материалы интернет ресурсов.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны:

1. Определение понятия *административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции*, которое предлагается понимать как правовое целенаправленное, упорядочивающее воздействие уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления на общественные отношения, складывающиеся в сфере закупки, поставки, хранения, перевозки и розничной продажи алкогольной продукции, включая ее дистанционную продажу через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, осуществляемую при помощи системы правовых средств, в том числе, при взаимодействии с общественными объединениями и саморегулируемыми организациями, в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечения безопасности указанной продукции, защиты прав и законных интересов добросовестных участников алкогольного рынка.

2. Проведена классификация субъектов административно-правовых отношений в сфере оборота алкогольной продукции по признаку степени их регулирующего воздействия на данные отношения и наличия государственно-властных полномочий: 1) *субъекты, наделенные государственно-властными полномочиями и осуществляющие от своего имени административно-правовое регулирование оборота алкогольной продукции* (федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также их должностные лица); 2) *субъекты, не наделенные государственно-властными полномочиями и не оказывающие регулирующее воздействие на общественные отношения в сфере оборота алкогольной продукции* (участники алкогольного рынка: юридические лица, индивидуальные предприниматели, граждане - потребители алкогольной продукции); 3) *субъекты, наделенные отдельными государственно-властными полномочиями, но не осуществляющие непосредственно от своего имени административно-правовое регулирование оборота алкогольной продукции* (органы

законодательной власти, суды, прокуратура и др.); 4) субъекты, не наделенные государственно-властными полномочиями, но осуществляющие отдельные публично-правовые функции и оказывающие косвенное регулирующее воздействие на правоотношения в сфере оборота алкогольной продукции (саморегулируемые организации, общественные объединения, консультативно-экспертные и общественные советы при федеральных органах законодательной и исполнительной власти, иные негосударственные некоммерческие организации: экспертный и общественный советы при Росалкогольрегулировании, саморегулируемые организации виноградарей и виноделов, Межрегиональное общественное движение поддержки здорового образа жизни «За трезвую нацию», Союз производителей алкогольной продукции и др.).

3. Разработана система показателей эффективности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, включающая четыре пары показателей, соотношение каждой из которых отражает степень реализации определенных законодателем целей данного регулирования: 1) *объем продажи алкогольной продукции населению – смертность от случайных отравлений алкоголем*; 2) *количество проведенных проверок – количество выявленных в ходе проверок нарушений*; 3) *количество заявлений об аннулировании лицензий направленных в суд – число аннулированных лицензий в судебном порядке*; 4) *ставка акциза – размер дохода федерального бюджета от уплаты акцизов*.

В целях принятия своевременных и действенных мер по совершенствованию административно-правового регулирования алкогольной отрасли предлагается ввести процедуру систематической оценки вышеуказанных показателей в рамках заседаний Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка.

4. Предложено по средством применения программно-целевого метода разработать единую национальную программу государственного регулирования алкогольного рынка, основанную на согласованной и поэтапной реализации определенных целей развития при соблюдении баланса государственных, частных и общественных интересов, используя прямые (административные) и косвенные (экономические) методы управления. Данная программа должна предусматривать средства достижения и ресурсного обеспечения следующих целей:

1) *защиты нравственности и здоровья граждан, а также снижение уровня потребления алкогольной продукции* путем реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, привлекая к данной работе социально-ориентированные организации;

2) *защиты прав и законных интересов граждан – потребителей алкогольной продукции*, обеспечивая безопасность, высокое качество и ценовую доступность алкогольной продукции при использовании механизмов общественного контроля, а также налогового регулирования, основанного на установлении акцизных ставок и минимальных цен на алкогольную продукцию исходя из реальных доходов населения;

3) *защиты прав и законных интересов представителей алкогольного бизнеса*, создавая благоприятные условия для законной предпринимательской деятельности на алкогольном рынке, в том числе развивая институт саморегулирования и используя средства административно-правового режима стимулирования субъектов предпринимательства к легальному осуществлению хозяйственной деятельности в сфере оборота алкогольной продукции;

4) *защиты экономических интересов государства* путем разработки и осуществления мер по противодействию реализации нелегального оборота алкогольной продукции, а также по обеспечению роста дохода федерального бюджета от акцизных платежей, в том числе при использовании дифференцированного подхода к регулированию оборота различных видов алкогольной продукции, поддерживая крестьянско-фермерские хозяйства и малые предприятия в сфере виноделия и виноградарства.

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

В качестве правовых и организационных средств данного административно-правового режима рассматриваются: 1) создание единой долгосрочной национальной программы развития государственного регулирования алкогольного рынка; 2) упрощение, автоматизация и сокращение сроков административных процедур в сфере лицензирования, учета, декларирования, маркировки и налогообложения оборота алкогольной продукции; 3) исключение избыточных, противоречивых, дублирующих и неопределенных норм из отраслевого законодательства, которые ведут к принятию решений по административному усмотрению, установлению необоснованных административных барьеров и росту издержек со стороны алкогольного бизнеса; 4) обязательное обсуждение с субъектами предпринимательства и общественными объединениями законодательных инициатив в рамках консультативно-экспертных советов при федеральных органах законодательной и исполнительной власти; 5) субсидирование социально-ориентированных организаций, с целью возмещения их затрат на выполнение программ, предусмотренных Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года; 6) заключение соглашений о взаимодействии между Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка и саморегулируемыми организациями, а также с общественными объединениями; 7) применение дифференцированно подхода к регулированию оборота различных видов алкогольной продукции, в том числе, по средством установления специальных условий для получения лицензий на осуществление оборотных операций с винодельческой продукцией в целях поддержки крестьянско-фермерских хозяйств и малых предприятий в сфере виноделия и виноградарства.

6. В ходе исследования установлено, что действующее законодательство не дает определения понятий лицензионного контроля и аннулирования лицензии на производство и оборот алкогольной продукции, в связи с чем предложены авторские определения данных понятий.

Лицензионный контроль - деятельность лицензирующего органа, осуществляемая в пределах его компетенции в целях оценки соответствия лицензионным требованиям сведений о соискателе лицензии, содержащихся в заявлении и документах о выдаче лицензии, сведений о лицензиате, содержащихся в заявлении и документах о переоформлении или продлении срока действия лицензии, в

целях оценки соответствия лицензионным требованиям помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать соискателем лицензии или лицензиатом при осуществлении лицензируемого вида деятельности, а также в целях проверки принимаемых лицензиатом мер по соблюдению лицензионных требований, исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, путем проведения документарных и выездных проверок.

Аннулирование лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции – мера административного воздействия, применяемая в отношении лицензиата и заключающаяся в отмене, выданной ему лицензии на основании решения суда по обращению лицензирующего органа или решением уполномоченного федерального органа исполнительной власти в случаях, предусмотренных законом, в целях пресечения нарушений лицензионных требований.

7. Выработан подход к применению мер административного принуждения к нарушителям лицензионных требований в сфере оборота алкогольной продукции, согласно которому достижение цели административного принуждения путем применения к нарушителю мер предупреждения или пресечения должно исключать последующую реализацию мер административной ответственности за тоже нарушение лицензионных требований. Так, лицензиат, который нарушил условия действия выданной ему лицензии, не должен привлекаться к административной ответственности за такие нарушения, если лицензирующий орган приостановил действие лицензии до устранения выявленных нарушений. В случае устранения лицензиатом выявленных нарушений, последующее применение мер административной ответственности не требуется, так как уже достигнута цель административного принуждения, в противном случае исключаются условия, стимулирующие представителей алкогольного бизнеса к соблюдению норм закона и отпадает всякий смысл в применении различных мер административного принуждения.

8. Разработана целостная концептуальная модель административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, основанная на системном и комплексном применении административно-правовых форм и методов регулирования, а также механизмов общественного контроля и саморегулирования, при котором властные субъекты управления осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность во взаимодействии с невластными субъектами, не наделенными

государственно-властными полномочиями, но выполняющими отдельные функции публично-правового характера, а именно: с саморегулируемыми организациями и общественными объединениями.

9. В целях реализации разработанной модели административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции и совершенствования отраслевого законодательства предлагается внести ряд дополнений и изменений в федеральный закон 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»:

1) в статье 1 исключить такие цели регулирования, как обеспечение нужд потребителей алкогольной продукции, а также контроль за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области; дополнить статью 1 новой целью регулирования - защита прав и законных интересов добросовестных участников алкогольного рынка;

2) в статье 20 конкретизировать основания для отказа в выдаче лицензии, переоформлении лицензий и продлении срока их действий;

3) в пункте 2 статьи 18 предусмотреть выдачу отдельной лицензии на осуществление деятельности по розничной продаже алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания;

4) в статье 9 установить правовые основы осуществления контроля за перевозками этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции железнодорожным, внутренним водным, морским и воздушным транспортом;

5) в статье 16 определить объекты железнодорожного транспорта, на территории которых ввести запрет розничной продажи алкогольной продукции;

6) в статье 16 установить, что вагоны-рестораны (вагоны-кафе, вагоны-буфеты) являются нестационарными торговыми объектами, в которых запрещена розничная продажа алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более 16,5 процента готовой продукции при оказании услуг общественного питания;

7) в статье 23.1 ввести понятие лицензионного контроля

8) дополнить главой V «Саморегулирование в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», содержащей нормы устанавливающие порядок деятельности саморегулируемых организаций, их виды и

цели деятельности, требования к ним, вопросы принятия саморегулируемыми организациями стандартов и правил в регулируемой области, а также контроль за их соблюдением членами саморегулируемых организаций, порядок взаимодействия саморегулируемых организаций и уполномоченных государственных органов, а также государственный надзор за деятельностью данных организаций.

9) в статье 24 конкретизировать порядок и основания осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в области производства и оборота алкогольной продукции, определить права и обязанности субъектов общественного контроля, порядок и формы их взаимодействия с государственными органами.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Выводы и положения, представленные в диссертации, вносят определенный вклад в развитие теоретической базы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции и могут быть использованы при дальнейшем научном исследовании данной темы. Диссертационное исследование представляет собой интеграцию имеющихся знаний о сущности и содержании государственного регулирования алкогольного рынка. Результаты работы направлены на развитие и углубление теоретических положений административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции и, как представляется автору, позволят увеличить степень научной изученности указанного правового института. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при подготовке курсов лекций и учебно-методических пособий по дисциплинам «Административное право», «Административный процесс», «Предпринимательское право».

Практическая значимость исследования заключается в том, что работа содержит конкретные рекомендации по изменению законодательства в исследуемой сфере. Кроме того, предложения и выводы, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в правоприменительной деятельности органов государственной власти.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования получили апробацию в шести публикациях, из них пять в журналах, включенных в перечень изданий, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, личный вклад автора составляет 3,9 п.л. Основные положения и выводы диссертации докладывались на

научно-практических конференциях и были использованы в ходе проведения семинарских занятий со студентами второго и четвертого курсов факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по дисциплинам «Административное право» и «Административный процесс».

Диссертация прошла обсуждение и была рекомендована к защите на совместном заседании кафедры административного права, базовой кафедры Федеральной антимонопольной службы и кафедры международного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», а также на заседании кафедры административного и финансового права юридического института государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский университет дружбы народов».

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих одиннадцать параграфов, списка использованной литературы и одного приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы предпринятого исследования, охарактеризована степень ее изученности, определены предмет и объект исследования, цель и задачи работы, рассмотрены составляющие методологической и эмпирической базы, показана научная новизна исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, обосновано теоретическое и практическое значение выводов и предложений, сделанных в диссертации, описывается апробация результатов исследования, структура диссертации.

В первой главе «Концептуальные основы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции» проведено исследование сущности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, выявлены критерии и показатели его эффективности, определен административно-правовой статус участников правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции, исследована история развития государственного регулирования алкогольного рынка России и определены тенденции ее дальнейшего развития. Первая глава включает в себя пять параграфов.

В первом параграфе первой главы *«Сущность административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции»* исследованы теоретические аспекты данного регулирования, выделены его особенности. В обосновании отсутствия единообразного понимания административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции приведены различные точки зрения ученых и практиков по отношению к сущности и целям регулирования алкогольного рынка. Исследовано и конкретизировано понятие оборота алкогольной продукции исходя из ее специфики, которая принадлежит к категории товаров, ограниченных в гражданском обороте. делается вывод о межотраслевом (комплексном) характере исследуемого института. Сформулировано авторское определение административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

Во втором параграфе первой главы *«Административно-правовой статус участников административных правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции»* исследуется административно-правовой статус участников административных правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции, который рассматривается автором как совокупность урегулированных нормами права функций, компетенции, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти,

органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, обеспечивающие их участие в осуществлении публичного управления в исследуемой сфере. Диссертант проводит классификацию субъектов административных правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции по признаку степени их регулирующего воздействия на данные отношения и наличия государственно-властных полномочий.

В третьем параграфе первой главы *«Критерии и показатели эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка»* обоснована необходимость определения критериев и показателей эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка. На основании исследования различных подходов к определению эффективности правового регулирования сделан вывод, что определяющим критерием эффективности системы государственного регулирования оборота алкогольной продукции является достижение целей данного регулирования, определенных законодателем.

Предложено осуществлять оценку эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка путем сопоставления точных количественных показателей. В параграфе выделены восемь таких показателей, посредством анализа которых автор провел оценку степени достижения целей государственного регулирования алкогольной индустрии, определенных законодателем. Автором предлагается ввести процедуру систематической оценки исследованных показателей в рамках заседаний Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка

В четвертом параграфе первой главы *«Особенности и тенденции развития административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции»* рассмотрен генезис исследуемого института, проведен анализ основных изменений отраслевого законодательства. Автор приходит к выводу о том, что государственное регулирование оборота алкогольной продукции осуществлялось бессистемно, и поэтому было малоэффективным.

На основании проведенного анализа плана деятельности Росалкогольрегулирования на 2013-2018 годы ⁷, плана мероприятий («дорожной

⁷ Официальный сайт Росалкогольрегулирования. URL: <http://www.fsrar.ru/files/structure/2147.pdf> (Дата обращения 27.07.2013).

карты») по стабилизации и развитию конкуренции на алкогольном рынке⁸, а также планируемых изменений законодательства, выявлены следующие тенденции развития административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции: 1) усиление защиты интересов потребителей алкогольной продукции; 2) применение дифференцированного подхода к регулированию оборота различных видов алкогольной продукции, установление дополнительных требований и ограничений к обороту крепкого алкоголя которое может привести к уменьшению количества игроков, консолидации участников рынка в крупные профессиональные объединения, укрупнению региональных рынков путем слияний, поглощений, а также поддержка и развитие производства и оборота винодельческой продукции; 3) создания благоприятных условий для хозяйственной деятельности добросовестных участников алкогольного рынка; 4) расширение границ алкогольных рынков, создание нормативной базы и системы администрирования в рамках Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества; 5) повышение роли информационных автоматизированных систем в системе администрирования оборота алкогольной продукции.

Во второй главе «Механизм административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции» исследованы формы и методы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции как основные элементы механизма административно-правового регулирования, анализируются особенности их применения в административно-процессуальной деятельности. Вторая глава включает в себя семь параграфов.

В первом параграфе второй главы *«Административно-правовые формы и методы регулирования оборота алкогольной продукции»* исследуются и систематизируются основные формы и методы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. В качестве одной из методологических особенностей административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции рассматривается разработка и реализация различных программ и планов. Результаты исследования истории развития института государственного регулирования алкогольного рынка позволили автору сделать вывод о необходимости масштабного использования программно-целевого метода в механизме

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2015 № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке» // СПС «Консультант Плюс».

административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, который позволяет осуществить централизацию действий как при формировании стратегии развития алкогольной отрасли и решения социально-экономических проблем связанных с нелегальным оборотом алкогольной продукции, так и при определении ресурсного обеспечения ее выполнения.

Диссертант приходит к выводу о том, что исследование способов административно-правового регулирования целесообразно проводить через призму правоприменительной и административно-процессуальной деятельности, поскольку недостатки того или иного способа правового регулирования можно выявить только в процессе его практической реализации (применения), а также путем анализа результатов воздействия данного способа на общественные отношения. Автор классифицирует способы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции по видам административных процессов, поскольку применение указанных способов осуществляется государственными органами при реализации их полномочий в административно-процессуальной форме в рамках административно-нормотворческого, административно-правоохранительного и административно-юрисдикционного процессов.

Во втором параграфе второй главы *«Нормативно-правовое регулирование алкогольного рынка»* исследуется нормативно-правовое обеспечение административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. Проанализированы изменения законодательства, касающиеся регулирования оборота алкогольной продукции, приведены нормативные правовые акты, устанавливающие избыточные ограничения для участников алкогольного рынка. Проведен анализ региональных законов, регулирующих оборот алкогольной продукции, на предмет их соответствия федеральному законодательству. Сделан вывод о том, что субъекты Российской Федерации не могут на основании делегированного им права на введение дополнительных ограничений в области оборота алкогольной продукции, устанавливать новый объект правового регулирования, не предусмотренный федеральным законодательством. Подчеркнута роль подзаконных актов как эффективного инструмента административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся на рынке алкогольной продукции.

Третий параграф второй главы *«Лицензирование деятельности по обороту алкогольной продукции»* посвящен неотъемлемому элементу механизма

административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции – лицензированию. Исследованы правовые основы лицензирования, рассмотрены основные полномочия лицензирующих органов, проанализированы статистические данные о выявленных нарушениях в сфере лицензирования. На основе анализа судебной практики сделан вывод о том, что применение лицензирующими органами к участникам алкогольного рынка мер административного принуждения во многих случаях носит формальный характер. Аргументируется позиция, согласно которой Федеральный закон 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» (далее - Федеральный закон № 171-ФЗ) не устанавливает безусловной обязанности суда при наличии оснований для аннулирования лицензии принять соответствующее решение.

По результатам исследования автор приходит к выводу о том, что множество оснований для отказа в выдаче лицензии, переоформлении лицензий и продлении срока их действий делает правила лицензирования неопределенными и создает предпосылки для административного усмотрения лицензирующих органов в принятии соответствующих решений. В целях исключения принятия решений по административному усмотрению лицензирующего органа предлагается конкретизировать в Федеральном законе № 171-ФЗ основания для отказа в выдаче лицензии, переоформлении лицензий и продлении срока их действий. Кроме того, предлагается включить в Федеральный закон № 171-ФЗ авторское определение понятия «лицензионный контроль». Обосновывается целесообразность применения дифференцированного подхода к лицензированию различных видов деятельности по обороту алкогольной продукции в целях поддержки малого и среднего бизнеса, крестьянско-фермерских хозяйств и малых предприятий в сфере виноделия и виноградарства.

Четвертый параграф второй главы *«Налогообложение и маркировка алкогольной продукции»* посвящен исследованию важных и взаимосвязанных элементов в механизме административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции - налогообложению и маркировке. В параграфе исследуется порядок исчисления и уплаты акциза с алкогольной продукции. Автор обосновывает необходимость сдерживания роста акцизных ставок в России, обеспечения ценовой доступности легальной алкогольной продукции для граждан, а

также сближения ставок акциза в государствах – членах Евразийского экономического союза, унификации порядка осуществления учета объемов оборота, импорта и экспорта алкогольной продукции. Диссертант приходит к выводу о том, что только после проведения вышеуказанной унификации может рассматриваться вопрос о целесообразности создания единой базы акцизных марок для алкогольной продукции, произведенной на территории Таможенного союза.

В пятом параграфе второй главы *«Учет и декларирование оборота алкогольной продукции»* автором исследованы порядок учета и декларирования оборота алкогольной продукции. Диссертантом предложено активно использовать развивающиеся информационные технологии с целью усовершенствования учетной процедуры. Обосновывается целесообразность внесения данных по всем оборотным операциям с алкогольной продукцией в единую автоматизированную систему. Также предлагается полностью перейти на электронный документооборот в сфере учета и декларирования производства и оборота алкогольной продукции.

В параграфе исследуются функционирование единой государственной автоматизированной информационной системы учета производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС), а также автоматизированной системы контроля перевозок этилового спирта и спиртосодержащей продукции на территории Российской Федерации (АСКП). Автором обосновывается необходимость создания единой системы контроля и учета перевозок этилового спирта и спиртосодержащей продукции различными видами транспорта. Диссертантом предлагается установить в федеральном законе № 171-ФЗ правовые основы регулирования перевозок этилового спирта и спиртосодержащей продукции автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, морским и воздушным транспортом, а также определить условия и порядок межведомственного взаимодействия государственных органов, лицензирующих указанные виды деятельности.

В шестом параграфе второй главы *«Государственная алкогольная монополия»* исследуются особенности введения в России государственной монополии на производство и оборот алкогольной продукции. Автор приходит к выводу о том, что введение государственной монополии на алкогольном рынке не вписывается в формирующуюся модель административно-правового регулирования отрасли, направленную на развитие конкуренции, поддержание малого и среднего бизнеса. В

современных условиях государственная монополия не является эффективным инструментом борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции и алкоголизацией населения, поскольку не способна оказать прямое влияние на решение данных проблем. Именно потребитель исходя из качества жизни и уровня своих доходов определяет теневой сектор алкогольного рынка, создавая спрос на дешевую нелегальную и суррогатную продукцию, которая не подпадает под государственное регулирование даже в случае введения монополии.

Рассматривать вопрос о целесообразности введения государственной монополии можно только при конкретных целях ее введения, сроках их достижения, разработанных механизмах внедрения монополии в существующую систему оборота алкоголя, а также объективного расчета затрат государства и бизнеса на введение государственной монополии.

Седьмой параграф второй главы *«Административная ответственность в механизме административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции»* посвящен анализу административной ответственности за правонарушения в сфере оборота алкогольной продукции. Отмечается, что административная ответственность может рассматриваться в четырех аспектах: как вид юридической ответственности, вид административного принуждения, форма реализации административных наказаний и, наконец, как один из способов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. Анализируется судебная практика, отражающая ошибки при квалификации деликтов в исследуемой сфере. Автором рассматривается возможность включения в главу 3 КоАП РФ нового вида административного наказания - аннулирование лицензии. По результатам проведенного исследования формулируется вывод о том, что достижение цели административного принуждения путем применения к нарушителю мер предупреждения или пресечения, должно исключать последующее применение к нему за то же нарушение мер административной ответственности.

В восьмом параграфе второй главы *«Саморегулирование и общественный контроль в механизме административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции»* автором разрабатывается концептуальная модель административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции в его взаимодействии с институтами саморегулирования и общественного контроля. Диссертантом предлагается построить трехуровневую систему регулирования

алкогольного рынка: со стороны государства, бизнеса и общественности, используя институты саморегулирования и общественного контроля. Обосновывается, что развитие механизмов саморегулирования и общественного контроля является объективной необходимостью внедрения в систему государственного регулирования алкогольного рынка новых форм борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции. Общественный контроль и саморегулирование позволит снизить степень избыточного государственного вмешательства в алкогольную отрасль, повысит эффективность и оптимизирует государственный контроль, обеспечит баланс государственных, общественных и частных интересов, учет позиции предпринимательского сообщества при принятии решений по регулированию рынка алкогольной продукции.

В заключении диссертации обобщены основные научные и практические результаты, сформулированы выводы и предложения, отражающие основные положения проведенного исследования.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:**

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Ерохин В.М. Банковская гарантия уплаты авансового платежа акциза на алкоголь // Закон и Право. 2012. № 10. С. 103-105. 0,4 п.л.

2. Ерохин В.М. К вопросу об акцизной политике государства // Государство и право. 2013. № 8. С. 103-104. 0,2 п.л.

3. Ерохин В.М. (в соавторстве с Пановой И.В.) Меры административного принуждения при лицензионном контроле над производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа. 2013. №3. С. 59-76. 1,19 п.л.

4. Ерохин В.М. К вопросу о государственной монополии на алкогольном рынке // Закон и право. 2014. № 5. С. 136-141. 0,9 п.л.

5. Ерохин В.М. Критерии и показатели эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка // «Право. Журнал Высшей школы экономики». 2015 № 1. С. 115-125. 1 п.л.

II. Статьи, опубликованные в прочих научных изданиях:

6. Ерохин В.М. О тенденциях развития государственного регулирования алкогольного рынка // Сборник научных статей по итогам международной научно-практической конференции «Инновации в экономике, управлении проектами, юриспруденции, образовании, социологии, медицине, философии, психологии, математике и технике: Теория и практика». 2013. С. 79-86. Электронная версия сборника размещается в Научной электронной библиотеке (elibrary.ru). 0,8 п.л.

Ерохин Виктор Михайлович

**Административно-правовое регулирование оборота алкогольной
продукции**

Диссертация представляет собой научную работу, посвященную исследованию правовых основ, содержания и особенностей административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. Проведен анализ используемых в законодательстве и научной литературе понятий и категорий. Раскрыт административно-правовой статус участников правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции. Исследованы основные формы, методы, способы и тенденции развития административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. Проанализирована нормативная правовая база и правоприменительная практика. Выработаны обоснованные предложения по повышению эффективности механизма административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. Разработана целостная концептуальная модель данного регулирования во взаимодействии с институтами общественного контроля и саморегулирования.

Erokhin Victor M.

Administrative and legal regulation of a turn of alcoholic products

The thesis is a scientific work devoted to the study of the legal framework, the content and features of the administrative and legal regulation of the turnover of alcoholic products. The analysis used in legislation and literature concepts and categories. Revealed the administrative and legal status of participants of legal relations in the sphere of turnover of alcoholic products. A study concerning the basic forms, methods, techniques and trends in the development of administrative and legal regulation of the turnover of alcoholic products. It analyzes the legal framework and practice. Worked out valid proposals to improve the effectiveness of the mechanism of administrative and legal regulation of the turnover of alcoholic products. A holistic conceptual model of this regulation, in cooperation with public oversight and self-regulation institutions.