

На правах рукописи

Ерохин Виктор Михайлович

**Административно-правовое регулирование оборота алкогольной
продукции**

12.00.14 – административное право; административный процесс

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2015

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

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор
Панова Инна Викторовна

Официальные оппоненты:

Ведущая организация:

Защита состоится _____ на заседании диссертационного совета

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Московского
государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) и
на сайте академии:

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для
размещения на официальном сайте Министерства образования и науки
Российской Федерации в сети Интернет «__»_____ 2015 г. по электронной
почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «__»_____201 года

Ученый секретарь
диссертационного совета

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современная ситуация в алкогольной отрасли, характеризующаяся распространением нелегального оборота алкогольной продукции, сокращением поступлений в бюджет акцизных доходов, возросшими масштабами злоупотребления алкогольной продукцией, требует глубокого анализа, совершенствования форм и методов административно-правового регулирования, научного обобщения нормативной правовой базы.

Алкогольный бизнес – важный сектор экономики любого государства, в том числе и России. Потенциальная доходность производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции обуславливает значимость такого источника дохода для государственного бюджета.

Криминализация алкогольной индустрии неизбежно ведет к сокращению легального налогооблагаемого сектора. Нелегальный оборот алкогольной продукции наносит большой ущерб экономике страны в виде не только не уплаченных акцизов, но и ущерба для здоровья населения, смертей и увечий. В России сложилась непростая ситуация в сфере потребления алкогольной продукции. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 алкоголизм назван одной из главных угроз национальной безопасности в сфере здравоохранения.

Без решения социальных проблем в алкогольной отрасли экономические интересы государства не будут обеспечены, так как чрезмерное употребление гражданами алкогольной продукции наносит вред не только социальному, но и экономическому развитию страны. В частности, алкоголизация населения России приводит к таким экономическим потерям для государства, как снижение производительности труда, утрата трудоспособности, повышенный уровень смертности, затраты на лечение заболеваний, связанных с

потреблением алкогольной продукции, различные социальные выплаты, а также расходы на борьбу с преступностью и беспризорностью.

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. В связи с этим алкогольный рынок требует взвешенного подхода к его административно-правовому регулированию. Принятие поспешных и непродуманных решений, не учитывающих специфику данной отрасли, может не только разрушить устоявшиеся рыночные отношения, но и отразиться на самом потребителе.

При этом, в данной сфере особенно необходимо понимание того, что алкогольный бизнес основан на пороке человека. Тотальный запрет употребления алкогольной продукции невозможен. Административно-правовое регулирование оборота алкогольной продукции должно учитывать как интересы государства, так и потребителей алкогольной продукции и, конечно, интересы субъектов предпринимательства.

Последние пять лет прослеживается тенденция усиления администрирования алкогольного рынка и централизации государственного контроля в данной сфере. Создан специальный федеральный орган исполнительной власти – Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, осуществляющая функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, ограничения потребления (распития) алкогольной продукции, а также контрольно-надзорные функции в указанной сфере.

Возросшие масштабы злоупотребления алкогольной продукцией, расширение ее нелегального производства и оборота, сокращение поступления акцизных доходов в бюджеты различных уровней обусловили необходимость внесения многочисленных изменений и дополнений в законодательство, регулирующее алкогольную индустрию.

В Федеральном законе от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) появился ряд новых требований и ограничений, касающихся оборота алкогольной продукции, ужесточились лицензионные требования. Также существенно усилена административная ответственность за совершение правонарушений на алкогольном рынке.

Данные изменения установили принципиально новые подходы к регулированию отношений в области оборота алкогольной продукции.

Однако несмотря на активное реформирование системы государственного регулирования алкогольного рынка существенно сократить объемы нелегального производства и оборота алкогольной продукции пока не удается.

Для решения задач по легализации рынка, борьбе с алкоголизацией населения, необходимо с участием экспертного сообщества и представителей бизнеса продолжить работу по усовершенствованию законодательства, построить оптимальную модель государственного регулирования алкогольного рынка при соблюдении как частных, так и государственных интересов. Вместе с тем важно понимать, что без социально-экономических реформ законы не решат всех проблем. Борьба с незаконной деятельностью на алкогольном рынке может быть успешной только на системном уровне.

Все это вынуждает сегодня задуматься не просто о разовых мерах, а полноценной программе по борьбе с нелегальным оборотом алкогольной продукции и алкоголизмом среди населения.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости дальнейшей модернизации и повышения эффективности системы государственного регулирования алкогольного рынка.

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, В.С. Елесева, В.А. Козлова, И.А. Коха, А.В. Кирина, Б.М. Лазарева, М.А. Лапиной, В.М. Манохина, Ю.И. Мигачева, А.С. Пашкова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, Ю.А. Тихомирова, В.Л. Тамбовцева, , Н.А. Шевелевой, Н.Н. Цуканова, В.Ю. Ухова, В.А. Юсупова, Д.М. Чечета, Н.Н. Черногора, 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.

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, 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 кандидатских диссертациях И.Б. Королевой, Г.Г. Ячменева подробно рассматриваются цели, формы и методы правового регулирования оборота алкогольной продукции. Кроме того, в научном исследовании И.Б. Королевой детально рассмотрены такие способы государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции, как лицензирование, налогообложение, государственная монополия.

В кандидатской диссертации М.А. Григорьевой исследовано содержание понятия «оборот алкогольной продукции», выявлен статус участников оборота алкогольной продукции, как субъектов предпринимательской деятельности.

Достаточно подробно были рассмотрены вопросы акцизного налогообложения алкогольной продукции в диссертационных исследованиях А.А. Майоровой, К.Е. Лукичева, В.Е. Кудряшовой.

В научном исследовании А.С. Мартынова определены наиболее приемлемые формы и методы государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции. Особое внимание уделено анализу норм, устанавливающих административную ответственность за нарушения правил производства и оборота алкогольной продукции.

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

Цель и задачи исследования. Цель работы заключается в выработке обоснованных предложений по повышению эффективности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции на основе теоретических разработок по теме исследования, анализа истории развития государственного регулирования алкогольной индустрии, сравнительно-правового анализа зарубежного опыта регулирования, отраслевого законодательства и правоприменительной практики.

Для достижения цели в диссертации были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть оборот алкогольной продукции как объект государственного регулирования;
- определить сущность и содержание административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции;
- выявить и исследовать показатели эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка;

- проанализировать основные исторические этапы развития государственного регулирования алкогольного бизнеса в России, исследовать состояние государственного регулирования алкогольного рынка в настоящее время и выявить тенденции его дальнейшего развития;

- рассмотреть способы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции и раскрыть их применение в рамках административно-процессуальной деятельности;

- на основе проведенного исследования выработать предложения по совершенствованию системы государственного регулирования оборота алкогольной продукции.

Научная новизна исследования. В настоящее время отсутствуют комплексные научно-правовые исследования административно-правового регулирования алкогольного рынка, содержащие анализ результатов реформирования данного института и рекомендации по повышению его эффективности, законодателем не сформулированы понятия «административно-правовое регулирование оборота алкогольной продукции», не определены дефиниции «лицензионный контроль», «аннулирование лицензии». В этой связи к научной новизне диссертации относится комплексное исследование сущности, форм, методов, способов и современных проблем административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, определение тенденций его дальнейшего развития; автором сформулированы определения понятий по теме исследования, разработана классификация способов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, сформирован авторский подход к выбору методов управления в исследуемой сфере, разработана модель показателей эффективности регулирования оборота алкогольной продукции, обоснованы предложения по совершенствованию регулирования оборота алкогольной продукции.

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 в сфере исследования.

Методологической основой исследования послужили общенаучный метод диалектического познания и производные от него частнонаучные методы. В частности при рассмотрении юридического содержания и способов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, а также вопросов совершенствования государственного регулирования данной сферы, применены диалектический и системный методы.

Кроме того, в диссертационном исследовании использовались исторический, формально-логический, статистический, технико-юридический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный методы, а также метод анализа и синтеза и некоторые другие методы.

При использовании комплекса методов научного познания исследованы социальные, экономические, политические, управленческие аспекты административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

Положения и выводы исследования основываются на анализе норм Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных законов, а также многочисленных подзаконных актов, в виде указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Эмпирическую основу исследования составляют материалы государственных программ в сфере регулирования алкогольного бизнеса, материалы Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и

регулированию алкогольного рынка, практика применения законодательства Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов, статистические данные, характеризующие особенности развития алкогольного рынка и социально-экономические аспекты государственного регулирования оборота алкогольной продукции, а также судебная практика.

Сформулированные в диссертации выводы и предложения основаны на историческом анализе развития института административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, на обобщенной практике регулирования и международном опыте, на промежуточных итогах реализации задач Концепции государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года. Автором использовались собственные эмпирические данные, полученные в результате участия в конференциях, а также материалы интернет ресурсов.

На защиту выносятся следующие основные положения, обладающие элементами научной новизны.

1. Разработано авторское определение понятия административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, как «правовое воздействие органов государственной власти и органов местного самоуправления на общественные отношения, складывающиеся в сфере закупки (в том числе импорта), поставки (в том числе экспорта), хранения, перевозки и розничной продажи алкогольной продукции, которое представляет собой целенаправленную организующую, подзаконную, исполнительно-распорядительную и регулирующую деятельность на основе и во исполнение законов, осуществляемую при помощи системы правовых средств в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечения безопасности указанной продукции, нужд потребителей в ней, а также в целях контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области, обеспечиваемое силой государственного принуждения».

2. Аргументировано, что в основе административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции должен использоваться программно-целевой метод, предполагающий применение как прямых (административных), так и косвенных (экономических) методов управления.

Программно-целевой метод, основанный на системном подходе к применению различных методов управления, построении иерархии целей развития и выявлении ресурсов, необходимых для их согласованной реализации, является наиболее эффективным в алкогольной индустрии, где наблюдается конфликт между частными и государственными интересами.

Использование программно-целевого метода управления позволит сформировать при участии общественности, предпринимательства и экспертного сообщества единую государственную программу регулирования алкогольного рынка. 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 по борьбе с алкоголизацией населения страны, пропаганды здорового образа жизни;

2) защиты прав и законных интересов граждан – потребителей алкогольной продукции путем обеспечения безопасности, высокого качества и ценовой доступности алкогольной продукции;

3) защиты прав и законных интересов представителей алкогольного бизнеса путем создания благоприятных условий для законной предпринимательской деятельности на алкогольном рынке;

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 за счет акцизных платежей.

Для достижения вышеуказанных целей необходимо использовать не только прямые (административные), но и косвенные (экономические) методы

управления. В настоящее время косвенные методы регулирования алкогольного рынка применяются недостаточно. Необходимо создать определенные механизмы поддержки и стимулирования общественных организаций и религиозных объединений, а также представителей бизнеса в осуществлении инициатив, направленных на противодействие злоупотреблению алкогольной продукцией. В качестве одного из таких механизмов может являться субсидирование указанных лиц, направленное на возмещение их затрат в рамках договоров на реализацию программ, предусмотренных Концепцией государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года¹.

3. Разработана модель показателей эффективности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, в основе которой лежат следующие данные: 1) объем продажи алкогольной продукции населению; 2) смертность от случайных отравлений алкоголем; 3) количество проведенных проверок; 4) количество выявленных в ходе проверок нарушений и организаций-нарушителей; 5) количество заявлений об аннулировании лицензий направленных в суд; 6) число приостановленных и аннулированных лицензий; 7) ставка акциза; 8) размер дохода федерального бюджета от уплаты акцизов.

Вышеуказанные показатели приведены в определенном порядке, а именно условно разбиты по парам. Соотношение каждой пары показателей отражает степень реализации определенных законодателем целей государственного регулирования алкогольного рынка, которая является ключевым критерием эффективности данного регулирования.

В целях принятия своевременных и действенных мер по совершенствованию административно-правового регулирования алкогольной

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 № 2128-р «О концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 2. ст. 264.

отрасли, автор считает целесообразным ввести процедуру систематической оценки вышеуказанных показателей в рамках заседаний Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка².

4. Разработана классификация способов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции по видам административных процессов: 1) *нормотворческие способы*, применяемые в рамках административно-нормотворческого процесса (издание приказов, распоряжений, инструкций, административных регламентов и иных нормативных актов); 2) *оперативно-распорядительные способы*, применяемые в рамках административно-правонаделительного процесса (лицензирование, учет, декларирование, маркировка, налогообложение, контроль и надзор); 3) *юрисдикционные способы*, применяемые в рамках административно-юрисдикционного процесса (рассмотрение жалоб и разрешение споров, применение мер административного принуждения (приостановление лицензии, аннулирование лицензии, привлечение к административной ответственности и др.).

Представленная классификация способов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции позволяет более точно и полно раскрыть реализацию данных способов в рамках административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти.

Данное положение обусловлено тем, что недостатки такого 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. Применение способов административно-правового регулирования осуществляется государственными органами при реализации их полномочий в административно-процессуальной форме. В связи с этим автору

² Постановление Правительства РФ от 11.11.2014 №1185 «О Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка» // СПС «Консультант Плюс»

представляется целесообразным исследовать способы государственного регулирования оборота алкогольной продукции через призму административно-процессуальной деятельности, классифицировав указанные способы по видам административных процессов.

5. В ходе исследования установлено, что действующее законодательство не дает определения понятий лицензионного контроля и аннулирования лицензии, в связи с чем сформулированы 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 Федеральным законом № 171-ФЗ, в целях пресечения нарушений лицензионных требований.

6. Автором предлагается ввести в КоАП РФ новый вид административного наказания – аннулирование лицензии.

Данное положение обусловлено тем, что нормы статей 14.6, 14.16, 14.17, 14.19, 15.12, 15.13, 19.4, 19.4.1, 19.5 КоАП РФ и пункта 3 статьи 20 Федерального закона № 171-ФЗ позволяют государственным органам привлекать к административной ответственности субъектов предпринимательства за нарушение лицензионных требований при производстве и обороте алкогольной продукции и применять к данным лицам за те же нарушения меры административного принуждения, в том числе в виде аннулирования лицензии. При этом основополагающий принцип назначения административного наказания, согласно которому никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение, формально не нарушается, так как КоАП РФ не предусматривает такого вида административного наказания, как аннулирование лицензии.

Однако, по своей правовой природе аннулирование лицензии является административно-правовой санкцией, которая затрагивает конституционные права и свободы лицензиатов, а также права и законные интересы других лиц. В силу статьи 49 Гражданского кодекса РФ данная мера ограничивает правоспособность юридического лица, поскольку лишает его возможности заниматься определенным видом деятельности.

Привлечение лицензиата к административной ответственности и аннулирование лицензии за одно и то же нарушение лицензионных требований не отвечает принципу соразмерности юридической ответственности и вытекающим из него требованиям справедливости, адекватности и пропорциональности используемых правовых средств в целях охраны правопорядка.

Распространение на лицензионные производства по аннулированию лицензии правового режима производства по делам об административных правонарушениях позволит поставить точку в дискуссиях о том, чем, по сути, является аннулирование лицензии и в рамках какого производства:

административного или гражданского, должно рассматриваться в суде заявление лицензирующего органа об аннулировании лицензии.

7. В целях совершенствования законодательства о государственном регулировании производства и оборота алкогольной продукции, разработаны проекты федеральных законов о внесении изменений в Федеральный закон № 171-ФЗ и КоАП РФ (приложения № 1 и № 2 к диссертации).

Предлагается конкретизировать в Федеральном законе № 171-ФЗ основания для отказа в выдаче, переоформлении и продлении срока действия лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, раскрыть понятие лицензионного контроля, а также включить в главу 3 КоАП РФ новый вид административного наказания – аннулирование лицензии и определить составы административных правонарушений, за совершение которых предусмотреть назначение данного вида наказания.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. В диссертации вводятся авторские подходы к определению понятий и категорий по теме 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 исследовании проблем государственного регулирования алкогольного рынка.

Автором раскрыта категория «оборот алкогольной продукции» как объект государственного регулирования, сформулированы некоторые определения понятий по теме исследования, классифицированы и исследованы способы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. Проведен анализ основных изменений и дополнений внесенных в законодательство в сфере регулирования алкогольного рынка. Диссертационное исследование представляет собой интеграцию имеющихся знаний о сущности и содержании государственного регулирования оборота алкогольной продукции.

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 действующего законодательства в исследуемой сфере. Кроме того, предложения и выводы, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в правоприменительной деятельности Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка.

Апробация результатов исследования.

Результаты диссертационной работы получили апробацию в шести публикациях по теме исследования, из них пять в журналах, включенных в перечень изданий, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, личный вклад автора составляет 3,4 п.л.

Результаты диссертационного исследования обсуждены на совместном заседании кафедры административного права, базовой кафедры Федеральной антимонопольной службы и кафедры международного права НИУ «Высшая школа экономики».

Положения и выводы, полученные в результате исследования, представлены на научных конференциях.

Результаты диссертационной работы использованы в ходе проведения семинарских занятий со студентами второго и четвертого курсов факультета права НИУ «Высшая школа экономики» по дисциплинам «Административное право» и «Административный процесс».

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих десять параграфов, списка использованной литературы и трех приложений.

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 и содержания административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, выявлены критерии и показатели его эффективности, исследована история становления государственной алкогольной политики России и определены тенденции ее дальнейшего развития. Первая глава включает в себя четыре параграфа.

В первом параграфе *«Оборот алкогольной продукции как объект государственного регулирования»* исследовано понятие оборота алкогольной продукции исходя из ее специфики, которая принадлежит к категории товаров, ограниченных в гражданском обороте.

Обоснована точка зрения, согласно которой отношения по обороту алкоголя - это не только гражданско-правовые отношения, возникающие в процессе поставки, закупки, хранения, перевозки и розничной продажи алкогольной продукции, но и совокупность управленческих отношений, урегулированных нормами административного, налогового, таможенного и бюджетного права, наличие которых обусловлено ограниченной оборотоспособностью алкогольной продукции. В связи с этим автором делается вывод о межотраслевом (комплексном) характере данной категории.

Во втором параграфе *«Сущность и содержание административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции»* исследованы

теоретические аспекты данного института, 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. Сформулировано авторское определение административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции. Обоснована точка зрения о том, что в процессе административно-правового регулирования алкогольного рынка необходимо активно использовать такие методы управления, как планирование и программирование. Планирование государственного регулирования алкогольной индустрии, а также введение и реализация различных программ развития отрасли, обеспечит прозрачность и предсказуемость направлений государственной политики на алкогольном рынке, что в свою очередь позволит субъектам предпринимательства подготовиться к планируемым изменениям и выстроить долгосрочную бизнес-стратегию. Кроме того, программирование и планирование государственного регулирования алкогольного рынка позволит создать системность и последовательность в разработке и реализации государственной алкогольной политики, повысить инвестиционную привлекательность отрасли.

Обоснована точка зрения о том, что жесткое регулирование отрасли, без учета интересов предпринимательства, ограничивающиеся только запретительными мерами и мерами административного воздействия, приводит только к росту нелегального производства и оборота алкогольной продукции и бюджетным потерям. Сделан вывод о необходимости создания условий, которые стимулировали бы участников алкогольного бизнеса к эффективному и законному осуществлению предпринимательской деятельности, направленной на повышение качества продукции и решение социальных проблем, связанных с злоупотреблением алкоголем. Предложено для достижения вышеуказанных целей использовать программно-целевой метод,

предполагающий применение как прямых (административных), так и косвенных (экономических) методов управления.

В третьем параграфе *«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, и пришел к выводу о наметившихся положительных результатах в сфере обеспечения безопасности алкогольной продукции, защиты жизни, здоровья, прав и интересов потребителей алкогольной продукции. Вместе с тем приведенные показатели свидетельствуют о недостаточной эффективности контроля за соблюдением законодательства в регулируемой области. Кроме того, по мнению автора, акцизная политика на алкогольном рынке не обеспечивает защиту экономических интересов государства и нужд потребителей алкогольной продукции.

В четвертом параграфе *«История становления и тенденции развития административно-правового регулирования алкогольного бизнеса»* рассмотрен генезис исследуемого института, выявлены и проанализированы тенденции его дальнейшего развития. История развития административно-правового регулирования алкогольной отрасли показывает, что данное регулирование

осуществлялось бессистемно, и поэтому было малоэффективным. Сделан вывод о том, что только последовательное и системное принятие управленческих решений обеспечит результативность целенаправленных действий государства в борьбе с нелегальным оборотом алкогольной продукции.

В параграфе проведен анализ основных изменений законодательства в сфере оборота алкогольной продукции, на основе которого выявлены дальнейшие тенденции развития административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

В качестве одной из основных тенденций развития государственного регулирования в рассматриваемой сфере можно выделить усиление администрирования алкогольного рынка, а именно ужесточение лицензионных требований, требований к розничной продаже алкогольной продукции, повышение размера сумм административных штрафов за совершение правонарушений на алкогольном рынке, а также увеличение размеров акцизных ставок.

Во второй главе **«Способы государственного регулирования алкогольного рынка»** исследованы способы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции и особенности их применения в административно-процессуальной деятельности. Вторая глава включает в себя шесть параграфов.

В первом параграфе *«Система способов государственного регулирования алкогольного рынка»* раскрыто понятие способа административно-правового регулирования, рассмотрены основные способы данного регулирования, к числу которых относятся общенормативное регулирование, лицензирование, налогообложение, маркировка, учет и декларирование, контроль (надзор), разрешение споров и применение мер административного принуждения. Государственная монополия выделена как особый способ государственного регулирования алкогольного рынка.

Сделан вывод о том, что при осуществлении административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции недостаточно полно используется весь спектр возможных способов регулирования общественных отношений. Например, наблюдается явный недостаток в применении программно-установочных способах регулирования оборота алкогольной продукции.

Обоснована точка зрения о том, что правоотношения на алкогольном рынке регулируются посредством применения определенных способов в рамках административно-нормотворческого, административно-правонаделительного и административно-юрисдикционного процессов. Каждый способ регулирования обладает определенной спецификой, регулирует правоотношения на алкогольном рынке в конкретной области (лицензирование, налогообложение, маркировка, учет, декларирование и др.). Для более точного и полного исследования способов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции в рамках административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти данные способы регулирования классифицированы по вышеуказанным видам административных процессов.

Во втором параграфе второй главы *«Нормативное регулирование алкогольного рынка»* исследована нормативно-правовая база, регулирующая алкогольный рынок, проанализированы изменения законодательства, касающиеся оборота алкогольной продукции, рассмотрен порядок принятия подзаконных нормативных актов в данной сфере.

В параграфе приведены заключения Минэкономразвития России на проекты нормативных актов, в которых имеет место критика со стороны министерства в отношении установления избыточных административных и иных ограничений и обязанностей для субъектов предпринимательской деятельности.

Также проанализированы региональные нормативные правовые акты, регулирующих оборот алкогольной продукции, на предмет их соответствия

федеральному законодательству. Приведены нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устанавливающие дополнительные ограничения в области розничной продажи алкогольной продукции, а также дополнительные лицензионные требования, которые не предусмотрены федеральным законодательством. Сделан вывод о том, что субъекты РФ не могут на основании делегированного им права на введение указанных ограничений устанавливать дополнительный объект правового регулирования, не предусмотренный Федеральным законом № 171-ФЗ.

В параграфе подчеркнута роль подзаконных актов как эффективного инструмента административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся на рынке алкогольной продукции. Конкретное, недвусмысленное содержание подзаконного нормативного акта обеспечивает надлежащее выполнение правовых установлений участниками алкогольного бизнеса, способствуя реализации целей государственного регулирования оборота алкогольной продукции. Сделан вывод о том, что необходимо продолжить работу по усовершенствованию алкогольного законодательства с участием экспертного сообщества и бизнеса, учитывая государственные и частные интересы.

В третьем параграфе второй главы *«Лицензирование оборота алкогольной продукции»* исследована административно-процессуальная деятельность лицензирующих органов как неотъемлемый элемент государственного регулирования алкогольного рынка, рассмотрены основные полномочия государственных органов в сфере лицензирования, приведены статистические данные о выявленных Росалкогольрегулированием нарушениях в сфере лицензирования.

В параграфе исследованы правонаделительные и юрисдикционные лицензионные производства. Первые касаются процедур выдачи, продления срока действия лицензий, переоформлением лицензий, возобновлением их действия, ведению реестра лицензий, предоставлением информации; вторые -

с приостановлением и аннулированием лицензий, которые осуществляются по результатам проведения лицензионного контроля.

На основе анализа судебно-арбитражной практики сделан вывод о том, что применение лицензирующими органами к участникам алкогольного рынка мер административного принуждения не должно носить формальный характер.

Особое внимание уделено такой мере административного принуждения как аннулирование лицензии. Приведенная правоприменительная практика показывает, что арбитражные суды по-разному толкуют одни и те же основания для аннулирования лицензии. Аргументируется позиция, согласно которой законодательство не устанавливает безусловной обязанности суда при наличии оснований для аннулирования лицензии принять соответствующее решение.

Предложено раскрыть в законе понятие лицензионного контроля, конкретизировать основания для отказа в выдаче, переоформлении и продлении срока действия лицензии, а также распространить на лицензионные производства по аннулированию лицензии правовой режим производства по делам об административных правонарушениях. Для этого, прежде всего, следует включить в главу 3 КоАП РФ такой вид административного наказания, как аннулирование лицензии, а также определить составы административных правонарушений, за совершение которых предусмотреть назначение данного наказания.

В четвертом параграфе второй главы *«Учет и декларирование оборота алкогольной продукции»* исследован порядок учета и декларирования оборота алкогольной продукции, установленный соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации, а также актами Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка. Рассмотрены основные полномочия государственных органов в данной сфере, приведены статистические данные по выявленным Росалкогольрегулированием нарушениям в сфере декларирования.

Проанализированы изменения, внесенные Правительством РФ в Правила предоставления деклараций об объеме производства, оборота и использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции³.

Рассмотрены правила ведения единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС), автоматизированной системы контроля перевозок этилового спирта и спиртосодержащей продукции на территории Российской Федерации (АСКП). Обращается внимание, что данные системы являются важнейшими инструментами учета объемов оборота алкогольной продукции, позволяют обрабатывать огромный объем информации и проводить анализ развития алкогольного рынка. Автоматизированные системы выполняют одновременно контрольную и информационную функции, обеспечивая детализированный учет производства и оборота алкогольной продукции и предотвращая распространение на рынке нелегальной продукции.

Вместе с тем отмечено, что ЕГАИС пока не может являться универсальной системой учета оборота алкогольной продукции на российском рынке, так как в данной системе не учитываются объемы оптовой и розничной продажи алкогольной продукции.

Рассмотрен законопроект, которым предлагается распространить требование об обязательной фиксации информации в ЕГАИС на организации, осуществляющие оптовые поставки алкогольной продукции, а также и розничную продажу алкогольной продукции (за исключением пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи)⁴.

Предложено вносить данные по всем оборотным операциям (по

³ Постановление Правительства РФ от 15.11.2013 № 1024 «О внесении изменений в Правила представления деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей» // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6107.

⁴ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в части совершенствования учета оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Сайт. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/31723.html> (дата обращения: 03.05.2014)

хранению, поставкам, закупкам, розничной продаже, перевозкам) в единую автоматизированную систему. Учет объемов оборота алкогольной продукции должен быть точным, оперативным и более упрощенным. Для этого необходимо полностью перейти на электронный документооборот в сфере учета и декларирования производства и оборота алкогольной продукции.

В пятом параграфе второй главы *«Маркировка и налогообложение алкогольной продукции»* исследована административная процессуальная деятельность государственных органов исполнительной власти по применению таких способов регулирования алкогольного рынка как маркировка алкогольной продукции и налогообложение. Рассмотрены полномочия государственных органов в данной сфере, приведены статистические данные о правонарушениях, связанных с выпуском и оборотом немаркированной алкогольной продукции или поддельными федеральными специальными и акцизными марками.

Приведена судебная практика, иллюстрирующая разные подходы к принятию решений об аннулировании лицензий по вышеуказанному основанию. Обоснована необходимость для представителей алкогольного бизнеса удостовериться в подлинности акцизных марок с использованием современных информационных ресурсов, а также позаботиться о их наличии и сохранности.

Сформулирован вывод о том, что существенная разница в размерах ставок акцизов по алкогольной продукции в странах Таможенного союза создает угрозу распространения нелегального оборота алкогольной продукции. В целях создания единого рынка алкоголя на территории Таможенного союза и обеспечения равных конкурентных условий для хозяйствующих субъектов, снятия административных барьеров для торговли предложена унификация законодательства стран - членов Таможенного союза в отношении акцизов и налоговых сборов, порядка осуществления учета объемов оборота, импорта и экспорта алкогольной продукции.

Подчеркивается, что только после проведения вышеуказанной унификации может рассматриваться вопрос о целесообразности создания единой базы акцизных марок для государств – членов Таможенного союза.

В параграфе исследован порядок учета, исчисления и взимания акцизов по алкогольной продукции. На основе анализа законодательства и правоприменительной практики сделан вывод о том, что процедура освобождения от авансовой оплаты акцизов несовершенна и нуждается в дальнейшей доработки. Предложено конкретизировать основания для отказа налогоплательщику в проставлении отметки на извещении об освобождении от уплаты авансового платежа акциза и установить исчерпывающий перечень документов, предоставляемых производителем алкогольной продукции в налоговый орган в целях освобождения от уплаты данного платежа.

Также обоснована необходимость смены курса акцизной политики государства в сторону минимального и постепенного повышения акцизных ставок с учетом реально складывающейся экономической ситуации.

Предложено субсидировать деятельность общественных организаций и бизнеса, направленную на реализацию социальных программ, предусмотренных Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года.

В шестом параграфе второй главы «Государственная монополия как способ государственного регулирования оборота алкогольной продукции» проведен сравнительный анализ либеральной модели административно-правового регулирования и государственной алкогольной монополии. Приведены различные экспертные мнения о надлежащей степени регулирующего воздействия на российский алкогольный рынок. Исследованы государственные монополии на зарубежных алкогольных рынках. Рассмотрен законопроект № 616769-5 «О государственной монополии на производство и

оборот этилового спирта» (далее – законопроект)⁵, которым предлагалось ввести с 1 января 2013 года государственную монополию на производство и оборот этилового спирта, при которой деятельность по производству и обороту этилового спирта должна осуществляться только организациями, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации составит более 50 процентов.

Сформулирован вывод о том, что государственная монополия способна решить проблемы отрасли только при конкретных целях ее введения, сроках их достижения, разработанных механизмах внедрения монополии в существующую систему производства и продаж алкоголя, а также объективного расчета затрат государства и бизнеса на введение государственной монополии.

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 для публикации результатов диссертационных исследований:

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

⁵ Официальный сайт Государственной Думы [сайт] URL [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=616769-5](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=616769-5) (Дата обращения:11.03.2014)

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.

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. 79-87. Электронная версия сборника размещается в Научной электронной библиотеке(elibrary.ru).