

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001567
Питеримова Михаила Юрьевича

Научный руководитель:
д.и.н., профессор
Богданов Сергей Викторович

Рецензент:
преподаватель кафедры АПД
БелЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина,
подполковник полиции
Ченцова М.М.

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Основы административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.....	14
1.1. Сущность административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции	14
1.2. Административно-правовой статус участников административных правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции	28
1.3. Критерии и показатели эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка	39
Глава 2. Механизм административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции	51
2.1. Нормативно-правовое регулирование алкогольного рынка	51
2.2. Государственная алкогольная монополия	64
2.3. Административная ответственность за правонарушения в сфере оборота алкогольной продукции	72
Заключение	87
Список использованной литературы	91

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы работы 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, 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.

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.

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

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

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

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

Анализ научной литературы по теме исследования. В основу изучения 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. Апиной, 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.

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.

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 работы. 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 работы 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.

Научная новизна и практическая значимость 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 магистерской диссертации выработаны конкретные предложения по совершенствованию отраслевого законодательства.

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.

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.

Положения, выносимые на защиту:

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. В целях повышения эффективности борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции, а также снижения уровня злоупотребления алкоголем среди населения Российской Федерации магистрантом 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.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования получили апробацию в двух публикациях, индексируемых в РИНЦ. Основные положения и выводы диссертации докладывались на научно-практических конференциях

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, списка использованной литературы.

ГЛАВА 1

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

1.1. Сущность административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции

Ни одно государство не может оставаться безучастным к регулированию оборота алкогольной продукции, поскольку нелегальная деятельность на алкогольном рынке создает прямую угрозу для жизни и здоровья граждан и наносит ущерб государственной экономике.

Актуальность исследования сущности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции обусловлена отсутствием единообразного понимания данной правовой категорий, а также необходимостью ее совершенствования для успешной реализации исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности на алкогольном рынке, направленной на борьбу с возросшими масштабами нелегального оборота алкогольной продукции, а также с злоупотреблением алкоголем среди населения.

С.Г. Дробязко обоснованно отмечает, что «проблема правового регулирования – это теоретико–методологическая проблема, поскольку ее решение требует исследования динамичной, функциональной и, следовательно, главной стороны сущности права. Она включает в себя правотворчество и правореализацию; начинается с категории «правовое регулирование» и конкретизируется в понятиях «предмет», «сфера», «объект» правового воздействия»².

Однако исследование проблем административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции имеет не только

² Дробязко С.Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества // Выбр. науч. пр. Беларус. дзярж. ун-та: у 7 т. Минск: БДУ, 2001. Т. 3. С. 11.

теоретическое, но и практическое значение, поскольку качественно-разработанная теоретико-методологическая база ориентирует деятельность органов исполнительной власти в нужном направлении, повышает эффективность администрирования алкогольного рынка.

Для полного исследования сущности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции необходимо, прежде всего, определить и раскрыть объект и предмет данного регулирования.

Отечественный специалист Ю.А. Урманцев отмечает, что «объект» – это любой предмет постижения: материальный или идеальный, покоящийся или изменяющийся, ...любой объект есть объект – система»³. Ю.И. Гревцов подчеркивает различие между предметом и объектом правового регулирования: «предмет – это конкретные области, границы, элементы объекта... то есть понятие предмета уже понятие объекта»⁴.

Когда речь идет об объекте правового регулирования, то имеются в виду две парные категории: с одной стороны - совокупность правовых норм, с другой - регулируемые общественные отношения, то есть предмет регулирования. Эти два противоположащих явления соотносятся как регулирующая и регулируемая подсистемы.

Правовые основы государственного регулирования оборота алкогольной продукции установлены Федеральным законом 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)⁵.

³ Урманцев Ю.А. О формах постижения бытия // Вопросы философии. 1993. № 4. С. 92.

⁴ Гревцов Ю.И. К проблеме правового регулирования // Правоведение. 1981. № 1. С. 52.

⁵ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен Советом Федерации 26 декабря 2000 г.: по состоянию на 9 марта 2016 г.] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

Следует учитывать, что административная деятельность разнообразна по содержанию и специфична, ее регламентируют нормы не только административного права, но и других отраслей публичного права. Так, например, управленческие отношения, складывающиеся на алкогольном рынке, регулируются по мимо административного права, налоговым, финансовым, бюджетным, таможенным правом и др.

Тот факт, что общественные отношения в сфере оборота алкогольной продукции регулируются нормами различных отраслей права, позволяет сделать вывод о комплексном, межотраслевом характере данного института.

Исследование нормативно-правового регулирования оборота алкогольной продукции будет проведено в последующих параграфах диссертации.

Общественные отношения, складывающиеся в сфере оборота алкогольной продукции, образуют предмет административно-правового регулирования.

Следует отметить, что определение предмета административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции является недостаточно разработанным вопросом и нуждается в дальнейшем исследовании.

И.Б. Королева в обосновании практической значимости определения предмета государственного регулирования алкогольного рынка указывает, что «общественные отношения, выходящие за пределы предмета административно-правового регулирования, лишаются правовой охраны, в их осуществлении становятся более вероятными препятствия, сопряженные с конфликтом встречных интересов участников алкогольного рынка и контролирующих органов. В свою очередь, расплывчатые и неясные формулировки предмета административно-правового регулирования могут порождать ситуации, при которых административно-правовому

регулированию могут подвергаться общественные отношения, в нем не нуждающиеся»⁶.

Все вышесказанное обосновывает необходимость детального исследования предмета административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся на алкогольном рынке.

Для исследования предмета административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции необходимо понимать структуру общественных отношений, подлежащих регулированию. В их составе обычно выделяют следующие элементы: 1) объекты общественных отношений – материальные предметы, с которыми связано поведение людей; 2) содержание общественных отношений – действия, поступки субъектов данных отношений;

3) субъекты общественных отношений – люди, организации, государственные органы и их должностные лица; 4) юридические факты, с которыми связаны возникновение, изменение, развитие и прекращение общественных отношений.

Объектом исследуемых общественных отношений является этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция. Следует отметить, что проблемы, возникающие в процессе государственного регулирования оборота различных видов алкогольной и спиртосодержащей продукции схожи и требуют комплексного решения.

В настоящей диссертации при исследовании особенностей административно-правового регулирования оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, которые в равной степени присущи всем указанным видам продукции, будет использоваться единое понятие «алкогольная продукция».

В соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ «под алкогольной продукцией понимается пищевая продукция, которая произведена с

⁶ Королева И.Б. Административно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 35.

использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации. Алкогольная продукция подразделяется на такие виды, как спиртные напитки (в том числе водка), вино, фруктовое вино, ликерное вино, игристое вино (шампанское), винные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива, сидр, пуаре, медовуха»⁷.

Спецификой алкогольной продукции является то, что она ограничена в обороте. Так, Федеральным законом № 171-ФЗ установлено, что «лицензированию подлежат виды деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»⁸.

Установление законодателем различных требований и ограничений к обороту алкогольной продукции обусловлено тем, что свободное обращение данной продукции в гражданском обороте способно нанести существенный вред здоровью человека и создать угрозу национальной безопасности государства.

В связи с этим публично-правовой характер регулирования оборота алкогольной продукции определяется ее ограниченной оборотоспособностью.

Ключевым понятием настоящего диссертационного исследования является «оборот алкогольной продукции», которое определяет основное содержание исследуемых общественных отношений.

⁷ См. п. 7 ст. 2: О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен Советом Федерации 26 декабря 2000 г.: по состоянию на 9 марта 2016 г.] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

⁸ Там же, п. 1 ст. 18.

В соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ под оборотом алкогольной продукции понимается «закупка (в том числе импорт), поставки (в том числе экспорт), хранение, перевозки и розничная продажа»⁹.

В экономической теории под оборотом понимается «замкнутый цикл в циклическом, повторяющемся процессе; движение товаров, денежных средств в ходе воспроизводственного процесса»¹⁰.

Между тем, исходя из вышеприведенного легального определения оборота алкогольной продукции, данный оборот не является движением в ходе воспроизводственного процесса и не образует замкнутый цикл в повторяющемся процессе, так как закупка, поставка, хранение, перевозки и розничная продажа алкогольной продукции невозможно осуществить без предварительного производства, а розничная продажа не является конечной стадией движения товара в воспроизводственном процессе. Именно потребление алкогольной продукции обуславливает необходимость дальнейшего производства и выпуска на рынок новой партии алкогольной продукции.

Таким образом, оборот алкогольной продукции связан не только с поставками, закупками, хранением, перевозкой и продажей, но также с производством, без которого просто невозможно дальнейшее движение алкоголя на рынке и потреблением, которое фактически является конечной стадией оборота данной продукции.

Некоторые специалисты отмечают, что термин «оборот» законодателем используется в узком смысле, в связи с чем законодательная

⁹ См. п. 16 ст. 2: О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [Федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен Советом Федерации 26 декабря 2000 г.: по состоянию на 9 марта 2016 г.] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

¹⁰ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: Логос, 1996. С. 335.

дефиниция «оборот алкогольной продукции» выглядит недостаточно полной, и предлагают включать в нее потребление¹¹.

Однако, исходя из самого названия Федерального закона № 171-ФЗ, следует, что законодатель разделяет понятия «производство», «оборот» и «потребление» алкогольной продукции¹².

Такое разделение нам видится обоснованным, поскольку каждое из вышеуказанных понятий обладает своей спецификой, но вместе с тем, как было уже сказано выше, они все тесно взаимосвязаны. В связи с этим исследуемые диссертантом административно-правовые механизмы регулирования оборота алкогольной продукции затрагивают также её производство и потребление.

Вместе с тем в настоящей работе основной фокус исследования будет нацелен на регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере оборота алкогольной продукции.

М.А. Григорьева в своем диссертационном исследовании, посвященному совершенствованию правового регулирования оборота алкогольной продукции в Российской Федерации, обращает внимание, что «законодатель ввел понятие «оборот алкогольной продукции» не просто для облегчения юридической техники, а для выделения целого пласта общественных отношений, имеющих глубокие исторические корни и явную специфику»¹³.

С этой позицией трудно не согласиться. В современном российском законодательстве не содержится единого определения понятия оборота.

¹¹ Адмиралова И.А. и др. Проблемы административной ответственности за правонарушения на рынке алкоголя: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 55.

¹² О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен Советом Федерации 26 декабря 2000 г.: по состоянию на 9 марта 2016 г.] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

¹³ Григорьева М.А. Совершенствование правового регулирования оборота алкогольной продукции в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

Природа данной дефиниции может отличаться в зависимости от оборотоспособности конкретного вида продукции. Именно сам вид продукции определяет особенности его оборота и специфику правового регулирования. В связи с этим в настоящем исследовании понятие «оборот» будет рассматриваться неразрывно от понятия «алкогольная продукция», а также во взаимосвязи с производством и потреблением алкогольной продукции.

Определение оборота алкогольной продукции, содержащееся в Федеральном законе № 171-ФЗ, необходимо конкретизировать, включив в него дистанционную продажу алкогольной продукции через интернет.

В соответствии с действующим законодательством продажа алкогольной продукции дистанционным способом, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", запрещена¹⁴.

Однако данный запрет не работает на практике, так как существуют механизмы его обхода. Так, магазины оформляют сделки по приобретению алкогольной продукции не как продажу, а как доставку. Во многих интернет-магазинах можно заказать алкогольную продукцию с доставкой, а доставляют уже фактически купленный алкоголь с чеком, который пробит в соответствующем розничном магазине, имеющем лицензию.

Очевидно, что если ограничения и запреты не работают, надо их снимать или менять. Сегодня, интернет становится глобальной торговой площадкой, в том числе и для алкогольной продукции, не смотря на запрет дистанционной продажи данного товара. Распространение нелегального алкоголя через Интернет идет большими темпами. Следовательно, легализация интернет-торговли позволит дать добросовестным субъектам предпринимательства новый рынок реализации и одновременно вытеснит нелегальных игроков.

¹⁴ Об утверждении правил продажи товаров дистанционным способом: постановление Правительства РФ от 27 сентября 2007 г. № 612 // Собр. законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4894.

Вместе с тем, продажа спиртных напитков в интернете может быть разрешена, при условии создания эффективного механизма регулирования такой формы оборота алкоголя и при условии обеспечения недоступности для несовершеннолетних данного способа приобретения алкогольной продукции.

К общественным отношениям, складывающиеся в сфере оборота алкогольной продукции, относятся не только гражданско-правовые отношения между участниками алкогольного рынка, складывающиеся в сфере закупок, поставок, хранения, перевозок и розничных продаж, но и властные, управленческие отношения, урегулированные нормами административного права, которые и представляют интерес для настоящего исследования.

Таким образом, оборот алкогольной продукции как объект административно-правового регулирования представляет собой, во-первых, особую группу общественных отношений, складывающихся на алкогольном рынке между участниками алкогольного бизнеса и органами государственной власти в процессе регулирования закупки (в том числе импорта), поставки (в том числе экспорта), хранения, перевозки и розничной продажи алкогольной продукции (в том числе дистанционную продажу через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет), во-вторых, комплексный (межотраслевой) правовой институт, состоящий из совокупности юридических норм, посредством которых властными субъектами осуществляется регулирование вышеуказанных общественных отношений.

Для более полного представления о сущности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции установим соотношение понятий государственного и правового регулирования.

Прежде всего, следует отметить, что термин «государственное регулирование» используется законодателем при определении правовых основ регулирования оборота алкогольной продукции, которые установлены

Федеральным законом № 171-ФЗ. При этом термин «административно-правовое регулирование» в данном законе не встречается. Однако данные понятия близки по своему содержанию.

Диссертант разделяет точку зрения Н.А. Пьянова, который полагает, что «отождествление государственного и правового регулирования обусловлено сложившимся пониманием права как совокупности установленных или санкционированных государством норм, выражающих его волю и обеспеченных его принудительной силой (мерами государственного воздействия). При таком понимании права, когда оно ставится в прямую зависимость от государства, иного видения вопроса о соотношении государственного и правового регулирования, кроме как их отождествления, просто не может быть. Если право сводится к установленным или санкционированным государством нормам, то и регулирование, осуществляемое этими нормами, будет трактоваться как государственное и правовое одновременно»¹⁵.

Сам термин «регулирование» происходит от латинского «regulon» - правило, и обозначает упорядочивание, налаживание, приведение чего-либо в соответствие с чем-либо¹⁶. Административно-правовое регулирование оборота алкогольной продукции направлено на упорядочивание, налаживание и развитие общественных отношений, складывающихся в сфере оборота алкогольной продукции.

Под административно-правовым регулированием обычно понимают различные формы юридического воздействия государства на поведение субъектов общественных отношений в целях упорядочивания и развития данных отношений. Такой точки зрения придерживаются Н.Г. Александров, С.Ф. Кечекьян, А.К. Стальгевич, П.И. Стучка и другие ученые¹⁷.

¹⁵ Пьянов Н.А. Государственное регулирование как самостоятельная научная проблема // Журнал российского права. № 5. 2012. С. 61.

¹⁶ Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 43.

¹⁷ Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961. С. 26.

М.Н. Марченко, Ю.А. Тихомиров рассматривают в качестве сущностной характеристики государственного регулирования установление государством общих правил поведения субъектов общественных отношений и их корректировка в соответствии с изменяющимися условиями¹⁸.

Представляется, что в административно-правовом регулировании общественных отношений выражается сущность государственного регулирования. Поэтому в настоящем научном исследовании понятия «административно-правовое регулирование» и «государственное регулирование» рассматриваются как тождественные.

В международном сопоставлении потребление алкоголя в России остается высоким. Прежде всего, употребление алкоголя и потребление незаконно произведенного алкоголя оказывают особенно негативное влияние на смертность от алкоголя. Несмотря на первые успехи в контексте «антиалкогольной концепции 2020» по радикальным юридическим мерам и росту цен и налогов, перед политикой стоит задача устойчивого сокращения смертности от алкоголя.

Водка - это не просто напиток в России, а «вода» - часть русской культуры и быта. Но водка также играет большую роль в том, что четверть российских мужчин не достигает возраста 55 лет, а нынешняя продолжительность жизни составляет 65 лет. Ежегодно около 500 000 смертей, прямо или косвенно, из-за злоупотребления алкоголем. Обращает на себя внимание примерно 80 000 смертей из-за алкогольной интоксикации. Действительно, недавние статистические данные и исследования однозначно показывают, что потребление алкоголя и смертность от алкоголя в Российской Федерации являются проблемой по международным стандартам. Доля незарегистрированного произведенного алкоголя, особенно незаконно произведенного «самодельного» (русский: «самгон»), оценивается в четверти общего потребления. Прежде всего, употребление алкоголя классифицируется как особо опасное. Поэтому политика в области

¹⁸ Марченко М.Н. Теория государства и права: курс лекций. М.: Зерцало, 1996. С. 144.

здравоохранения российского правительства пытается решительно противодействовать потреблению зарегистрированного и незарегистрированного алкоголя.

В докладе Всемирной организации здравоохранения в 2014 году потребление алкоголя оценивалось в среднем 15,1 литра чистого алкоголя на человека в год в период с 2008 по 2010 год. Потребление алкоголя среди мужчин составило 23,9 литра, а у женщин - 7,8 литра. В целом доля незарегистрированного алкоголя составляла чуть менее четверти от общего потребления алкоголя. На 2015 год ВОЗ прогнозирует в общей сложности 14,5 литров. Официальные данные Министерства здравоохранения Российской Федерации противоречат расчетам ВОЗ. В результате потребление алкоголя снизилось с 16,2 литров в 2008 году до 11,6 литров в 2013 году, а дальнейшее сокращение до 10,6 к 2018 году. Можно предположить, что официальная статистика основана исключительно на официально зарегистрированных продажах алкоголя.

Потребление алкоголя в России характеризуется не только высоким уровнем, но и потреблением алкоголя и потреблением табака. Распространенность эпизодических выпивок в 2010 году составила 19% для населения в целом и 28% для алкоголиков. Тем не менее, широкомасштабное исследование, состоящее из 151 000 взрослых, показывает, что даже в группе самых тяжелых пьющих, в среднем в пять поллитровых бутылок водки в неделю, сохраняется примерно три дня воздержания в неделю. Потребление алкоголя коррелирует с ручным трудом и низким уровнем образования. Была также тесная связь с потреблением табака. Уже в группе с одной литрой бутылки водки в неделю 69% участников были курильщиками. Это уже 89% для группы сильнейших пьющих.

Текущие данные из официальных источников доступны только в ограниченной степени, и поэтому часто могут использоваться только вторичные источники или публикации. Например, в 1990-х годах, проведенное в Курске исследование показало, что 9% мужчин и 3% женщин

имели смертельный уровень алкоголя в крови. Однако официальными причинами смерти были сердечно-сосудистые заболевания. Аналогичный вывод был сделан в 2000-х годах. В исследовании в Ижевске было обнаружено, что у 14% людей высокая концентрация алкоголя в крови, но официально умер от сердечно-сосудистых заболеваний.

Смертность, связанная с алкоголем, является предметом серии исследований в России. По сути, предполагается, что доля, связанная с алкоголем (AAF), составляет около 30% от всех связанных с алкоголем фракций. Ранее упомянутое крупное исследование с более чем 151 000 взрослых достигает еще большего числа. Из примерно 80 000 участников мужского пола за период наблюдения умерло 5 412 человек, из которых 2,807 (или 51,9%) ранее были диагностированы как употребление алкоголя. Для женщин эта доля составляла 34%.

При рассмотрении смертности, связанной с потреблением алкоголя, алкогольный тип играет важную роль, помимо поведения, связанного с употреблением алкоголя. Хотя потребление незарегистрированного алкоголя быстро сократилось за последнее десятилетие, оно продолжает играть роль в сельских районах среди лиц с низким и высоким уровнем риска.

Вехой послевоенной политики в области здравоохранения была кампания против алкоголя в 1980-х годах. Противоаллергическая кампания, которая тесно связана с человеком и именем Горбачева, началась с резолюции КПСС в мае 1985 года. Однако, помимо сокращения официального потребления алкоголя, резкое увеличение потребления незарегистрированного алкоголя было одним из последствий антиалкогольной кампании. Оценки показывают, что потребление незарегистрированного алкоголя увеличилось на 80% во время кампании. В прошлом году кампании доля незарегистрированного алкоголя в общем объеме потребления алкоголя составляла 64%. Но даже в первый месяц антиалкогольной кампании наблюдалась более низкая смертность мужчин. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин в течение кампании должна

возрасти на 3,2 года, а женщин - на 1,3 года. В последующие годы политические и экономические изменения и реформы 1990-х годов оказали значительное (отрицательное) влияние на потребление алкоголя в России.

Нынешняя политика в области здравоохранения и алкоголя основана на концепции антиалкоголизма по поручению Президента Российской Федерации с официальным названием «Концепция государственной политики по сокращению злоупотребления алкоголем и предотвращению алкоголизма среди населения Российской Федерации на период к 2020 году». Поэтому алкоголизм является одним из основных факторов демографического и социального кризиса в России и национальной угрозы на уровне личности, семьи, общества и государства.

В последние годы наблюдается постепенное увеличение налогов на алкогольные напитки, в последнее время в 2014 году на 80%. Кроме того, минимальные цены на водку были подняты, совсем недавно в 2014 году до 220 рублей за пол-литровую бутылку. Пространственная и временная доступность алкоголя также была ограничена. В дополнение к более высоким требованиям для торговых точек был выпущен запрет на продажу алкоголя между 23 часами и 8 часами утром. Продажа алкоголя была запрещена на всех образовательных, спортивных и культурных объектах. Приобретение алкоголя разрешено только с 18-летнего возраста, и санкции за нарушения были ужесточены. Ряд других правил применяется к области маркетинга и общественности. Алкогольная реклама в основном была запрещена. Предупреждения о вреде для здоровья должны быть помещены в контейнеры для алкогольных напитков. Потребление алкоголя в общественных местах и объектах является наказуемым, а дорожное движение - это нулевая сумма.

Чтобы предотвратить вероятный рост производства и потребления незарегистрированного алкоголя из-за роста цен и ограниченной доступности, был осуществлен ряд мер. В дополнение к государственным алкогольным брендам для зарегистрированного алкоголя и более сильному регулированию производителей алкогольных напитков с 2016 года закупки

лицензионных алкогольных напитков должны теперь поступать в так называемую «Единую государственную автоматизированную информационную систему» (ЕГАИС).

И.Б. Королева рассматривает государственное регулирование оборота алкогольной продукции в широком смысле, включая в его содержание не только подзаконную деятельность исполнительно-распорядительного характера, но и законотворческий процесс, а также правоприменительную деятельность судебных органов¹⁹.

Представляется, что вышеуказанное понимание государственного регулирования оборота алкогольной продукции имеет место быть, так как теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления: в узком понимании – это административная деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти, в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и др.)²⁰.

Однако данный подход к пониманию административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции включает больше правовой, чем административный аспект, в административном праве понятие государственного регулирования рассматривается в узком понимании.

Сущность административно-правового регулирования во многом определяют его цели. По мнению диссертанта необходимо уточнить цели государственного регулирования алкогольного рынка, определенные Федеральным законом № 171-ФЗ, устанавливающего правовые основы производства и оборота алкогольной продукции²¹.

¹⁹ Королева И.Б. Административно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Гардарики, 2010. С. 33.

²⁰ Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник 4-е изд. пересмотр. и доп. М., 2010. С. 34.

²¹ См. ст. 1: О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен

Данный закон упускает важную цель регулирования алкогольного рынка, а именно создание благоприятных условий для хозяйственной деятельности добросовестных участников рынка, защиту их прав и законных интересов.

Вместе с тем, контроль за соблюдением законодательства, по мнению автора, неоправданно установлен законодателем в качестве цели регулирования производства и оборота алкогольной продукции. Контроль является не целью, а одной из функций государственного управления, то есть представляет собой конкретное направление управляющего воздействия субъекта управления на объект управления. Посредством контроля достигаются цели государственного регулирования, но контроль не может быть самоцелью.

Кроме того, формулировка в законе такой цели, как обеспечение нужд потребителей в алкогольной продукции несет в себе определенную двусмысленность. В России официально зарегистрировано более 2 млн лиц, 31 страдающих алкогольной зависимостью, и, по мнению экспертов, эти цифры занижены в разы. Обеспечение нужд этой категории потребителей в алкогольной продукции создает угрозу возникновения социального, демографического и гуманитарного кризиса. Такая цель, как защита здоровья, прав и законных интересов граждан уже охватывает и обеспечение нужд граждан-потребителей в безопасной и качественной алкогольной продукции.

На основании вышеизложенного автор предлагает понимать под административно-правовым регулированием оборота алкогольной продукции 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 целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечения безопасности указанной продукции, а также в целях защиты прав и законных интересов добросовестных участников алкогольного рынка.

1.2. Административно-правовой статус участников административных правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции

Комплексное исследование административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции невозможно без определения административно-правового статуса участников административных правоотношений в исследуемой сфере. Данный статус образует совокупность установленных правовыми нормами прав, обязанностей, функций, компетенций и ответственности властных и невластных субъектов, обеспечивающие их участие в осуществлении публичного управления в сфере оборота алкогольной продукции.

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции определены Федеральным законом № 171-ФЗ²².

Кардинальным изменением и системы, и функций федеральных органов исполнительной власти, регулирующих алкогольный рынок, стало создание в 2009 году Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (далее – Росалкогольрегулирование, Федеральная служба), которая

²² См. ст. ст. 5, 6, 7: О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен Советом Федерации 26 декабря 2000 г.: по состоянию на 9 марта 2016 г.] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553

явилась правопреемником Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службы и Федеральной службы по тарифам в отношении всех обязательств в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции²³.

Росалкогольрегулирование является ключевым административным регулятором алкогольной отрасли. В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе, данный орган исполнительной власти осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота алкогольной продукции, за исключением производства сельскохозяйственными товаропроизводителями вина, игристого вина (шампанского) из собственного винограда, ограничения потребления (распития) алкогольной продукции, также функции по контролю за производством и оборотом такой продукции, по надзору и оказанию услуг в данной сфере²⁴. Таким образом, Росалкогольрегулирование выполняло не только контрольно-надзорные функции, которые присущи федеральной службе, но и также функции федерального министерства и агентства.

А.В. Кирин указывает, что «Сформировавшаяся на данный момент практика свидетельствует, что многие федеральные органы исполнительной власти осуществляют все виды государственных функций, что противоречит приведенной выше официальной типологии функций, установленной для конкретных видов федеральных органов исполнительной власти»²⁵.

Диссертант полагает, что алкогольному рынку нужен универсальный регулятор, в арсенале которого были бы вышеуказанные функции. История

²³ О создании Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка: указ Президента РФ от 31 декабря 2008 г. № 1883 // Собр. законодательства РФ. 2009. № 1. Ст.95.

²⁴ Об утверждении положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка: постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. // Собр. законодательства РФ. 2009. № 9. Ст. 1119.

²⁵ Кирин А.В., Побежимова Н.И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 68.

развития государственного регулирования оборота алкогольной продукции подтверждает необходимость создания такого органа. Модель множественности исполнительных органов, регулирующих наряду с другими отраслями и алкогольную индустрию показала свою неэффективность, а «раздувать» управленческий штат до трехуровневой системы министерства, службы и агентства, регулирующих алкогольный рынок, нецелесообразно.

Следует отметить, что Росалкогольрегулирование с момента своего создания не входило в систему ни одного федерального министерства, а подчинялось непосредственно Правительству Российской Федерации. Однако 15 января 2016 г. Президент России Владимир Путин одобрил предложение председателя Правительства Российской Федерации Дмитрия Медведева создать единую систему администрирования налоговых и неналоговых платежей внутри системы Минфина России, путем включения в данную систему помимо Федеральной налоговой службы, Федеральную службу по тарифам и Росалкогольрегулирование²⁶.

В соответствии с Указом Президента от 15 января 2015 г. № 12 Минфину России были переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота алкогольной продукции²⁷.

Такое решение вызвано необходимостью создания административных механизмов пополнения бюджета, в том числе акцизными платежами от продажи алкогольной продукции, которые все еще в значительной части не поступают в бюджет из-за большой доли нелегального оборота алкогольной продукции.

Таким образом, сегодня мы наблюдаем некое преобразование системы федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за администрирование налоговых и неналоговых платежей.

²⁶ Указ Президента РФ от 15 января 2016 г. № 12. Вопросы Министерства финансов Российской Федерации // Собр. законодательства РФ. 2016. № 3. Ст. 473.

²⁷ Там же.

Представляется, что не только система государственных органов, но и их функции, а значит и в целом административно-правовой статус, также могут изменяться в зависимости от складывающейся управленческой ситуации.

В.А. Юсупов отмечает, что «в самом процессе государственного управления отдельные функции утрачивают свою актуальность, и в таком случае возникает потребность закрепления в компетенции органа государственного управления новых функций, объективно необходимых в данной управленческой ситуации»²⁸.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют на региональном уровне полномочия в сфере лицензирования и декларирования оборота алкогольной продукции, а именно выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, лицензионный контроль, ведение государственной регистрации выданных, приостановленных и аннулированных лицензий; прием и контроль за представлением деклараций об объеме розничной продажи алкогольной продукции.

Так, например, в Москве лицензирование розничной продажи алкогольной продукции, прием и контроль за представлением деклараций об объеме розничной продажи алкогольной продукции осуществляет Департамент торговли и услуг города Москвы²⁹, в Московской области – это Министерство потребительского рынка и услуг в Московской области³⁰, в

²⁸ Юсупов В.А. Философия и общая теория административного права. М., 2012. С. 193.

²⁹ См. п. 5, 6: Об утверждении положения о Департаменте торговли и услуг города Москвы: постановление Правительства Москвы от 18 января 2011 г. № 9-ПП // Тверская, 13. 2011. № 8. 2011. 25 января.

³⁰ См. п. 11.6, 11.68, 13.2: О Положении о Министерстве потребительского рынка и услуг в Московской области: постановление Правительства Московской области от 29 октября 2007 г. № 844/27 // «Информационный вестник Правительства МО. № 12. 2007. 25 декабря.

Смоленской области – Департамент экономического развития Смоленской области³¹.

Следует отметить, что проектом федерального закона № 364348-6 предлагалось отнести к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать запрет розничной продажи алкогольной продукции организациями и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в помещениях, переведенных из жилого в нежилое и расположенных в многоквартирных домах³².

Однако указанный законопроект 28 января 2015 г. был отклонен в связи с тем, что предлагаемые изменения нуждаются в согласовании с положениями Федерального закона № 171-ФЗ, определяющими, что ограничения розничной продажи алкогольной продукции по времени (с 23 часов до 8 часов) не распространяется на розничную продажу алкогольной продукции организациями и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания³³.

Что же касается органов местного самоуправления, то полномочия в сфере нормативного регулирования, лицензирования, налогообложения, учета, декларирования оборота алкогольной продукции, а также полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению

³¹ См. п. 1.2: Положение о Департаменте экономического развития Смоленской области : постановление Администрации Смоленской области от 19 января 2015 г. № 4 // <http://econsmolensk.ru/polozhenie/> (дата обращения: 19.02.2016).

³² Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации/ [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=364348-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=364348-6) (дата обращения: 10.11.2015)

³³ Там же.

мер административного принуждения к участникам алкогольного рынка им не делегированы.

Однако органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в области оборота алкогольной продукции с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств³⁴.

Рассмотрение дел и составление протоколов об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях Росалкогольрегулирование³⁵.

Наряду с органами исполнительной власти, органы законодательной власти посредством принятия законов определяют вектор государственного регулирования отрасли и, тем самым, осуществляют организующие и регулирующие воздействие на общественные отношения в сфере оборота алкогольной продукции. Также регулирование оборота алкогольной продукции может осуществляться и судами путем разрешения споров в данной сфере, принятия мер судебного воздействия к лицам, нарушающим законодательство и определения модели правомерного поведения участников алкогольного рынка.

Кроме того, суды рассматривают заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензий на производство и оборот алкогольной продукции, а также жалобы лицензиатов на решения лицензирующих органов. В соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ решение лицензирующего

³⁴ См. ч. 2 ст. 7: О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен Советом Федерации 26 декабря 2000 г.: по состоянию на 9 марта 2017 г.] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

³⁵ О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка: постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154 // Собрание законодательства РФ. – 2009. № 9. Ст.1119.

органа может быть обжаловано заявителем в лицензирующий орган и (или) в суд³⁶.

Таким образом, разрешение споров в области оборота алкогольной продукции и применение мер административного принуждения осуществляется на федеральном и региональном уровнях власти, как административными, так и судебными органами.

Несмотря на функционирование Росалкогольрегулирования как главного регулятора рынка, не стоит забывать, что алкогольная продукция является товаром со многими экономическими, социальными, медицинскими свойствами, обуславливающая возникновение различных вопросов межведомственного характера. Эффективное решение таких вопросов возможно лишь в процессе взаимодействия различных государственных органов и выработке совместной политики государственного регулирования оборота алкогольной продукции.

Очевидно, что один орган исполнительной власти не может эффективно осуществлять административно-правовое регулирование алкогольного рынка.

Понимание данного вопроса со стороны государства нашло отражение в создании Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка. Данная комиссия образованна для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях выработки мер по совершенствованию экономических методов регулирования производства и оборота алкогольной продукции, правовых и рыночных механизмов развития

³⁶ См. ст. 22: О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен Советом Федерации 26 декабря 2000 г.: по состоянию на 9 марта 2017 г.] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

конкуренции, по противодействию незаконному производству и обороту алкогольной продукции³⁷.

В состав правительственной комиссии входят представители министерств, федеральных служб и иных государственных органов, которые в разной степени оказывают регулирующее воздействие на рынок алкогольной продукции: Минздрав России, Минсельхоз России, Минфин России, Минэкономразвития России, МВД России, Росалкогольрегулирование, ФАС России, ФТС России, Роспотребнадзор, ФНС России, Росстат³⁸.

Определение основных форм взаимодействия государственных органов при осуществлении регулирующего воздействия на алкогольную отрасль предопределяет организацию и согласованность системы мероприятий, осуществляемых указанными органами на алкогольном рынке. Однако взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе регулирования оборота алкогольной продукции не регламентировано Федеральным законом № 171-ФЗ.

Общественные объединения и граждане также являются участниками административно-правовых отношений в сфере оборота алкогольной продукции. Причем граждане могут выступать в данных отношениях с двух позиций: во-первых, как потребители алкогольной продукции, во-вторых, как субъекты общественного контроля над соблюдением отраслевого законодательства.

При Росалкогольрегулировании создан общественный совет, в состав которого входят представители общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

³⁷ О Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка: постановление Правительства РФ от 11 ноября 2014 г. № 1185 // Собр. Законодательства РФ. 2014. № 47. Ст. 6547.

³⁸ Там же.

Данный совет в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» имеет статус субъекта общественного контроля³⁹.

Кроме того, при Федеральной службе также создан экспертный совет, осуществляющий содействие Росалкогольрегулированию в выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота алкогольной продукции. В состав экспертного совета при Росалкогольрегулировании входят представители государственных органов, хозяйствующих субъектов, научного сообщества, также общественные объединения, иные негосударственные некоммерческие организации⁴⁰.

Таким образом, экспертный и общественный советы при Росалкогольрегулировании являются площадками для диалога между государством, бизнесом и общественностью по поводу выработки и реализации государственной политики на алкогольном рынке. С другой стороны данные советы являются консультативно-совещательными органами, не наделенными государственно-властными полномочиями, решения которых носят рекомендательный характер.

Также участниками административно-правовых отношений в сфере оборота алкогольной продукции являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие соответствующие виды деятельности. Они и их хозяйственная деятельность на рынке выступают в качестве объектов управления. Однако в случае объединения субъектов предпринимательства в саморегулируемые организации, они оказывают косвенное регулирующее воздействие на рынок и действуют не только в интересах извлечения

³⁹ См. п. 4 ст. 9 ФЗ от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: [федер. закон: принят Гос. Думой 4 июля 2014 г.: одобрен Советом Федерации 9 июля 2014 г.: по состоянию на 30 декабря 2012 г.] // Собр. законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

⁴⁰ Официальный сайт Росалкогольрегулирования URL: <http://www.fsrar.ru/about/sov-i-koord-organy/jekspertnyi-soviet-pri-federalnoi-sluzhbe---/sostav-jekspertnogo-soveta> (дата обращения: 13.01.2016).

прибыли, но и в целях удовлетворения общественных потребностей, осуществляя при этом организационные, управленческие и контрольные функции публичного характера, но не осуществляя государственно-властных полномочий.

Публично-правовые полномочия саморегулируемых организаций в основном сводятся к установлению стандартов и правил предпринимательской деятельности своих членов, а также по обеспечению соблюдения этих стандартов и правил.

Федеральным законом № 171-ФЗ установлены правовые основы регулирования деятельности саморегулируемых организаций виноградарей и виноделов. Что касается саморегулируемых организаций, основанных на членстве производителей и поставщиков иных видов алкогольной продукции, то отраслевой закон не содержит норм, регулирующих их деятельность.

Вместе с тем, автору представляется, что правовые основы саморегулирования на алкогольном рынке должны быть расширены и детализированы в Федеральном законе № 171-ФЗ, поскольку саморегулирование может стать эффективным инструментом борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции.

Внесем окончательную ясность относительно административно-правового статуса саморегулируемых организаций и общественных объединений.

Данные участники административно-правовых отношений в сфере оборота алкогольной продукции не могут быть субъектами административно-правового регулирования, поскольку они не наделены государственными властными полномочиями, но они участвуют в административно-правовом регулировании, осуществляя контрольные, организационные, управленческие и иные функции публично-правового характера при взаимодействии с государственными органами, оказывая косвенное регулирующее воздействие на исследуемые правоотношения. Тем

самым данные субъекты интегрируются в систему публичного управления, реализуя общественные интересы.

На основании проведенного исследования административно-правового статуса участников административных правоотношений в сфере оборота алкогольной продукции данные участники могут быть классифицированы 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: Минфин России, Росалкогольрегулирование, ФНС России, ФТС России и др.; органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Департамент торговли и услуг города Москвы, Министерство потребительского рынка и услуг в Московской области, и др.; органы местного самоуправления);

2) субъекты, не наделенные государственно-властными полномочиями и не оказывающие регулирующее воздействие на общественные отношения в сфере оборота алкогольной продукции, деятельность которых является объектом управления (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 осуществляющими отдельные публично-правовые функции и оказывающими косвенное регулирующее воздействие на правоотношения в сфере оборота алкогольной продукции (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, иные негосударственные некоммерческие организации).

1.3. Критерии и показатели эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка

Потребление алкоголя в Российской Федерации подвержено различным культурным, политическим и экономическим факторам. Тем не менее, по чистому потреблению на душу населения нельзя объяснить высокую смертность, связанную с употреблением алкоголя. Скорее, это может объяснить поведение, связанное с употреблением алкоголя и потребление алкогольных напитков с высоким процентом. Представленная «антиалкогольная концепция 2020» также раскрывает ряд мер, влияющих на это.

Наибольшее снижение смертности от алкогольной интоксикации (21%) наблюдалось в 2006 году. Таким образом, внедрение алкогольных этикеток («федеральные алкогольные марки») и усиление регулирования среди производителей алкоголя были эффективными законодательными мерами. Введение минимальных цен на водку и этиловый спирт с 2010 года также привело к дальнейшему снижению потребления алкоголя. Прежде всего, значительный рост налогов в 2012 и 2013 годах на алкогольные напитки и этиловый спирт привел к дальнейшему сокращению продаж алкоголя еще на 3% в 2012 году и на 11% в 2013 году. Снижение продаж алкоголя наблюдалось также за счет ограничения продаж.

Тем не менее, инструмент политики в области здравоохранения, ограничивающий доступность, объясняется еще большим влиянием по сравнению с ценовой политикой. Снижение потребления незарегистрированного алкоголя наблюдалось уже в 2000 году. В этом

контексте большинство исследований указывают на группу высокого риска с соответствующим поведением в отношении алкоголя и существующий более высокий риск смертности. Было отмечено, что для группы высокого риска использование денатуристов для содержащих этанол жидкостей, таких как парфюмерию и более высокое налогообложение этанола, было особенно эффективным.

В рамках «Антиалкогольной концепции-2020» можно предположить, что общая политика в области здравоохранения и алкоголя будет вначале эффективной в отношении смертности, связанной с алкоголем. На доминирующем черном рынке, где доминировала алкогольная мафия, на относительно прозрачный рынок алкоголя, вероятно, требовалась жесткая государственная рука. Ночной запрет на алкоголь и сокращение торговых точек описываются как эффективные меры общественного здравоохранения. В целом, однако, как меры регулирования 2006 года, которые создали определенную прозрачность рынка, так и ценовую и налоговую политику последних лет, по-видимому, являются наиболее эффективными мерами по сокращению зарегистрированного и незарегистрированного потребления алкоголя и смертности от алкоголя.

Тем не менее, сохранение потребления алкоголя на высоком международном уровне и, прежде всего, настойчиво высокая смертность от алкоголизма. Отклонение от последовательной политики в области здравоохранения путем снижения минимальной цены и налогов или расширения торговых точек единодушно предупреждается. После успешного первого этапа на постоянной основе необходим комплексный и всеобъемлющий подход к тонкой настройке для устойчивого изменения количества, качества и потребления алкоголя, а также долгосрочный генеральный план продолжения эффективной политики в области здоровья и алкоголя в Российской Федерации.

Эффективность административно-правового регулирования является предметом острых дискуссий, как в плане определения понятия, так и в

плане выявления критериев, показателей и условий (факторов) эффективности. С точки зрения институционального подхода исследует проблему эффективности управления И.А. Кох. По мнению ученого, «институциональная эффективность – это синтетический критерий, объединяющий количественные и качественные показатели, учитывающий субъективные и объективные факторы, соотношение цели и средств управленческой деятельности, сиюминутную результативность и отдаленные социальные последствия принятия и реализации решений»⁴¹.

Положения Конституции Российской Федерации, изложенные в статье 29, гарантирующие свободу идей и речи, предусматривающие право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять регулирования в стране.

Закон «О рекламе» (Федеральный закон N-38-ФЗ «О рекламе» от 13.03.2006) и другие федеральные законы и правила. Давайте обсудим изменения в вопросах рекламной индустрии в 2012 году и текущие тенденции. Поправки к закону о рекламе, принятые в 2012 году, могут быть номинально разделены на две группы: 1) поправки на алкоголь и 2) поправки к информации. «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и спиртосодержащих продуктов» (Федеральный закон №171-ФЗ от 22.11.1995 г.). Наиболее значительным изменением является то, что пиво реклассифицируется как алкогольный напиток.

В результате статья 22 (продукты из пива) была исключена, а в статью 21 (алкогольная продукция) были внесены следующие изменения:

1) биохимические активные добавки, витамины. (существительное, женский);

2) Запрет на использование изображений людей и животных, в частности тех, которые созданы с помощью анимированных мультяшных технологий в рекламе алкогольного продукта.

⁴¹ Кох И.А. Институциональная эффективность социального управления в муниципальном образовании: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: Екатеринбург, 2006. С. 22.

3) Запрет на размещение (а): «... на всех типах транспортных средств общего пользования и транспортных средств, используемых в транспортных средствах и за пределами зданий, объектов, предназначенных для обеспечения функционирования общественных транспортных средств пункты розничной продажи алкогольной продукции »;

4) был добавлен новый запрет: реклама алкоголя запрещена в Интернете;

5) было включено новое правило, которое влияет на алкогольную продукцию: «При наличии алкоголя в алкоголе область дегустации продуктов, расположенная на объектах продажи»; он был представлен для размещения рекламы твердых алкогольных изделий в печатных средствах массовой информации до 31 декабря 2012 года;

б) обеспечение покупки рекламных кампаний;

7) новая комиссия по если позволяет использовать продукты.

Опубликована статья 14 Закона о рекламе.

Он был усилен за счет изменения количества каналов и средств связи.

«О защите детей от информации, вредной для их здоровья и развития» (Федеральный закон № 436-ФЗ от 29.12.2010).

Статья 5 Закона о рекламе была обнародована в Федеральной газете № 436-ФЗ и «Развитие» от 29/12/2010 в образовательных организациях, детских организациях, учреждениях здравоохранения и санаторно-курортных учреждениях, организациях физкультуры, культурных и рекреационных учреждениях, предназначенных для детей или менее чем в 100 метрах от зданий этих организаций».

Запрет на то, чтобы показать несовершеннолетних в опасных ситуациях, был следующим: «включая ситуацию, побуждающую к действию, представляющую угрозу для их жизни и / или здоровья, включая ущерб здоровью». Так что это самые значительные изменения в рекламных правилах, некоторые из них вступили в силу в 2012 году, а некоторые вступили в силу в январе 2013 года.

Следует отметить, что табак и табачные изделия запрещены, этот запрет предусмотрен в федеральном законе. «О защите общественного здоровья от последствий табачного дыма и потребления табака», введенный весной 2011 года.

Россия ввела более строгие ограничения на потребление алкоголя. С июня 2015 года производители и розничные продавцы продуктов, содержащих более 0,5 процента алкоголя, получают специальную лицензию от Федеральной службы по регулированию рынка алкоголя.

Новые правила, вступившие в силу 1 июня, являются частью российских мер по борьбе с алкоголизмом среди населения. Как ранее сообщал «Баренц-наблюдатель», федеральное правительство планирует к 2020 году сократить потребление на пятьдесят процентов. Для достижения этой цели уже принято несколько мер: сокращение продаж алкоголя.

На практике это влияет на широкий ассортимент продукции. Примеры продуктов, содержащих более 0,5% спирта, включают обычные предметы домашнего обихода, такие как чистящие средства, моющие средства, мыло и косметику. Некоторые молочные продукты, такие как кефир или йогурт, имеют содержание алкоголя 1-1,3 процента. Зубная паста может содержать до пяти процентов алкоголя, в то время как кухонные чистящие средства и моющие средства для стирки составляют до 5 процентов алкоголя. Производители и розничные торговцы обеспокоены последствиями новых правил. Для розничной торговли решение понятно: они могут просто удалить эти продукты с полок. Однако производитель находится в гораздо более сложной ситуации. Есть несколько компаний, где эти продукты составляют значительную часть оборота, а изменение ассортимента или состава продукции требует довольно длительного времени.

Контроль потребления алкоголя является многогранной проблемой, осложненный правовым статусом алкоголя и опасностью его чрезмерного потребления. Большинство правительств различные политики, направленные

на контроль над поведением потребителей, администрирование налогообложения алкогольных напитков и мониторинг их качество.

В глобальном масштабе политика контроля над алкоголем претерпела ряд существенных изменений с начала 20-го века, от полного запрета в начале 1900-х годов (США, Швеция), к абсолютному отсутствию контроля после краха Советского Союза в 1991 году (то есть Россия и другие бывшие советские государства). Последняя группа стран, в частности Россия, в центре внимания этого документа.

На протяжении столетий Россия полагалась на доходы от алкоголя, смертность, связанная с потреблением алкоголя, недооценивается или скрыта правительством. Однако анализ основные причины демографических изменений в России с начала 1990-х годов, в частности, смертности среди мужчин среднего возраста, свидетельствуют о том, что Россия страдающих от сильного воздействия потребления алкоголя.

После распада Советского Союза, Россия значительно увеличилась по сравнению с СССР с общим ежегодным уменьшением численности населения 800 000 человек. Многие из этих потерь были связаны с серьезным демографическим расколом после «шоковой терапии». Уровень бедности, в то время как дезинтегрированная система общественного здравоохранения не смогла их обширные социальные, медицинские и экономические потребности.

Рост потребления алкоголя был одним из многих последствий этого краха, с оценкой взрослого на душу населения потребление в России от 14 до 18 литров чистого алкоголя в год.

ГЛАВА 2

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

2.1. Нормативно-правовое регулирование алкогольного рынка

Правовые основы государственного регулирования оборота алкогольной продукции установлены Федеральным законом № 171-ФЗ.

Российское законодательство в области производства и оборота алкогольной продукции является достаточно молодым и продолжает формироваться в настоящее время. К сожалению, в данном законодательстве существует еще много пробелов и противоречий правовых норм, отсутствуют эффективные правовые гарантии защиты интересов субъектов предпринимательства, а также интересов потребителей алкогольной продукции.

Очевидно, что алкогольный рынок не может функционировать без определенных нормативов, правил, которые его организуют и помогают контролировать, создают условия для реализации экономических прав участников предпринимательских правоотношений. Отсутствие правовой базы административно-правового регулирования делает невозможным гармоничное функционирование рынка алкогольной продукции.

Д.Н. Бахрах точно отметил, что «административная деятельность – «это, прежде всего, искусство принимать хорошие решения и умение претворять их в жизнь»⁴².

Основным инструментом нормативно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, который применяют органы исполнительной власти, является правовой акт управления и это не случайно.

⁴² Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник 5-е изд. перераб. и доп. М., 2010. С. 260.

Вообще, издание правовых актов управления является одной из основных административно-правовых форм государственного управления.

Л.Л. Попов емко и точно определяет правовой акт управления как «основанное на законодательстве одностороннее юридически властное решение субъекта государственного управления, изданное в пределах его компетенции, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления либо направленное на возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений»⁴³.

Следует отметить, что в заключениях Минэкономразвития России на некоторые проекты нормативных актов федеральных органов исполнительной власти имеет место критика в отношении установления избыточных административных и иных ограничений и обязанностей для субъектов предпринимательской деятельности в сфере оборота алкогольной продукции.

В качестве примера можно привести Положение о представлении уведомлений о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции (далее – положение)⁴⁴.

Минэкономразвития России неоднократно высказывалось против введения уведомительной процедуры начала обращения алкогольной продукции, а при согласовании проекта положения указало на избыточность обязательного характера направления уведомления о начале оборота алкогольной продукции в Росалкогольрегулирование, устанавливаемые сроки подачи уведомлений подчеркивают подмену уведомительной процедуры разрешительной.

⁴³ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 18.

⁴⁴ О представлении уведомлений о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции: постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 474 // Собр. законодательства РФ. 2013. № 23. Ст. 2929.

Принятие нормативных правовых актов, регулирующих производство и оборот алкогольной продукции должно быть системным, предсказуемым и последовательным, то есть должно осуществляться на основе разработанных долгосрочных программ и планов развития отрасли.

Напомним, что Федеральным законом № 171-ФЗ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации наряду с прочим отнесены разработка и принятие федеральных целевых программ⁴⁵.

Кроме того, разработка на федеральном уровне ведомственных программ в сферах регулирования производства и оборота алкогольной продукции, здравоохранения и социального развития, развития физической культуры и спорта предусматривается Концепцией государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года⁴⁶.

Однако надо признать, что в настоящее время работа по разработке и внедрению указанных ведомственных программ федеральными органами исполнительной власти ведется не на должном уровне. Представляется, что в целях создания системности, последовательности, прозрачности и предсказуемости принятия управленческих решений на алкогольном рынке, необходимо активизировать работу исполнительных органов государственной власти по разработке ведомственных программ, которые должны быть направлены на решение социальных проблем, борьбу с нелегальным оборотом алкогольной продукции и развитие алкогольной отрасли.

⁴⁵ См. ст. 5: О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен Советом Федерации 26 декабря 2000 г.: по состоянию на 9 марта 2016 г.] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

⁴⁶ О концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2128-р // Собр. законодательства РФ. 2010. № 2. Ст. 264.

Теперь обратимся к проблеме нормативного регулирования оборота алкогольной продукции на региональном уровне.

Предоставление Федеральным законом № 171-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий устанавливать дополнительные ограничения времени, условий, и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции породило активное региональное законотворчество.

По рассматриваемому вопросу сложилась определенная судебная практика. Ряд судебных решений касаются оспаривания нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые приняты не в форме закона. Решения судебных органов определяют, что дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, могут быть установлены только законом субъекта Российской Федерации. Если же такие ограничения устанавливаются в виде иного нормативного правового акта, то в соответствии со сложившейся судебной практикой данные акты признаются незаконными.

В этом плане достаточно отчетливо прослеживается стройность и непротиворечивость административно-правового регулирования социально-управленческих отношений в России в настоящее время.

Правовая позиция по данному вопросу изложена в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) от 11 июля 2014 г. № 47, согласно которому судам необходимо иметь в виду, что применительно к пункту 2 статьи 1 ГК РФ соответствующие акты могут приниматься только законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов

Российской Федерации, поскольку ими вводятся ограничения гражданских прав в сфере экономического оборота⁴⁷.

Особый интерес представляет практика Верховного суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) по делам о признании недействующими нормативно-правовых актов, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Разрешая данные дела, ВС РФ пришел к выводу о том, что адресованное федеральным законодателем органам государственной власти полномочие устанавливать запрет на розничную торговлю алкогольной продукции отнюдь не предполагает его (запрета) установления подзаконным актом субъекта Российской Федерации, что прямо вытекает из предписаний части 3 статьи 55 Конституции РФ, в силу которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Данное универсальное правило является обязательным к исполнению, как федеральным законодателем, так и законодателем субъекта РФ в случае делегирования ему полномочий по установлению запрета⁴⁸.

Ключевым вопросом в наделении субъектов Российской Федерации правом на установлении дополнительных ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции является вопрос о пределах правового регулирования установления данных ограничений.

ВС РФ определил, что субъекты Российской Федерации не могут на основании делегированного им права на введение ограничений устанавливать помимо установленного Федеральным законом

⁴⁷ О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июля 2014 г. № 47 // СПС «Консультант Плюс».

⁴⁸ Об отмене решения Липецкого областного суда от 21 августа 2012 г. и удовлетворении заявления о признании недействующим постановления администрации Липецкой области от 2 мая 2012 г. № 156 «О регулировании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой области» (в ред. постановления администрации Липецкой области от 1 июня 2012 г. № 208): определение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2012 г. № 77-АПГ12-2 // СПС «Консультант Плюс».

дополнительный объект правового регулирования. Законом Архангельской области № 182-14-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» вводился запрет на розничную продажу спиртных напитков, которые не определены в Федеральном законе № 171-ФЗ в качестве обособленной, нормативно определенной категории (вида) алкогольной продукции, оборот которой, в том числе розничная продажа, может регулироваться в Российской Федерации⁴⁹.

Другие судебные решения устанавливают, что субъекты Российской Федерации не имеют права вводить ограничения по времени розничной продажи алкогольной продукции для категории субъектов, которые в соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ выведены в особую категорию, на которую не распространяется ряд ограничений, установленных Федеральным законом.

Так, ВС РФ признал противоречащим федеральному законодательству установление Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 21 сентября 2010 г. № 265 запрета на розничную продажу алкогольной продукции для всех экономических субъектов без каких-либо исключений. Это не соответствует требованиям абзаца первого пункта 5 статьи 16 Федерального закона №171-ФЗ, поскольку предусмотренные им ограничения не касаются организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции

⁴⁹ Об оставлении без изменения решения Архангельского областного суда от 07.08.2012, которым частично удовлетворено заявление о признании недействующими пунктов 2 и 3 ст. 7 Областного закона Архангельской области от 28.06.2010 № 182-14-ОЗ "О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции", Областного закона Архангельской области от 04.06.2012 № 487-31-ОЗ: определение Верховного Суда РФ от 21 ноября 2012 г. №1-АПГ12-14 // СПС «Консультант Плюс».

при оказании услуг общественного питания, и магазинов беспошлинной торговли⁵⁰.

Представляется, что данные ситуации возникают в результате злоупотребления вышеуказанным правом со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Также стоит отметить, что, возникают ситуации, когда нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации устанавливают не только дополнительные ограничения в области розничной продажи алкогольной продукции, но и дополнительные лицензионные требования, которые не предусмотрены федеральным законодательством. Очевидно, что в данном случае при осуществлении государственными органами лицензионного контроля над соблюдением таких требований к представителям алкогольного бизнеса необоснованно применяются меры административного принуждения.

Примером тому явился Закон города Москвы от 20 декабря 2006 г. № 64 «О лицензировании и декларировании розничной продажи алкогольной продукции».

Пункт 16 названного Закона вводил дополнительное условие для московских продавцов алкогольной продукции - они лишались права продавать алкоголь, если имели лицензию на реализацию спиртных напитков крепостью до 15 градусов, а реализовывали более крепкое спиртное. По сути, чтобы продавать водку, коньяк, вино, пиво и коктейли, московский предприниматель должен был получать два вида лицензии. Для остальных регионов такого условия не было. Собственно, факт противоречия закона города Москвы Федеральному закону № 171-ФЗ стал поводом для обращения ЗАО «МАГУР», которое представляет собой небольшой магазин на

⁵⁰ Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27.08.2012, которым признан недействующим пункт 1 Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 21.09.2010 № 265 «О мерах по профилактике алкоголизма в Республике Саха (Якутия)» (в ред. указа Президента Республики Саха (Якутия) от 21 мая 2012 г. № 1426): определение Верховного Суда РФ от 12 декабря 2012 г. № 74-АПГ12-19 // СПС «Консультант Плюс».

Бутырской улице в столице, в арбитражные суды. Несмотря на то, что Арбитражный суд города Москвы и Федеральный арбитражный суд Московского округа оставили 16-й пункт Закона в силе, ВАС РФ отменил все предшествовавшие решения и признал недействительным требования столичного закона⁵¹.

Таким образом, ключевое условие правомерности принятия нормативных актов на региональном уровне, также как и принятия подзаконных нормативных актов федеральными органами исполнительной власти, является соответствие их норм положениям федерального законодательства, регулирующего оборот алкогольной продукции.

Следует отметить, что государственное регулирование оборота алкогольной продукции непосредственно связано с решением социальных проблем в отрасли, а именно со снижением масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактикой алкоголизма среди населения России. Однако данные вопросы должным образом законодателем не урегулированы. Так, несмотря на остроту обозначенной проблемы, на федеральном уровне отсутствует закон, регулирующий вопросы профилактики алкоголизма и борьбы с алкоголизацией населения страны.

Важно понимание того, что эффективность государственного регулирования оборота алкогольной продукции должна выражаться, прежде всего, не в развитой конкуренции на рынке и качестве легальной алкогольной продукции, и даже не в размере акцизных пополнений государственного бюджета, а в снижении показателей смертности, связанных с потреблением алкоголя за счет улучшения его качества, а также показателей заболеваемости алкоголизмом среди всего населения, которые пока еще остаются в России очень высокими.

Представляется, что политика по борьбе нелегальным оборотом алкогольной продукции и с алкоголизмом должна быть связана не только с

⁵¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 18 октября 2011 г. № 6255/11 по делу № А40-1352031/2010// Картоотека арбитражных дел: URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/15c4f3d4-758d-490e-8c80-331666f4050f> (Дата обращения: 01.03.2017).

запретительными нормативными и фискальными мерами, но и с существенным расширением и укреплением социальных программ, повышением уровня жизни населения, исключением административных барьеров и поддержкой малого и среднего бизнеса.

В целях повышения эффективности борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции, а также снижения уровня злоупотребления алкогольной продукцией среди населения Российской Федерации диссертантом предложено ввести комплексный административно-правовой режим стимулирования, включающий в себя два направления правового регулирования:

1) стимулирование легального осуществления оборота алкогольной продукции;

2) стимулирование к участию в реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения.

Под данным административно-правовым режимом автором предлагается понимать установленный нормами права порядок административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере оборота и потребления алкогольной продукции, отражающий совокупность правовых и организационных средств, применяемых уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления для стимулирования участников алкогольного рынка к осуществлению легального оборота алкогольной продукции, а также для стимулирования общественных организаций и субъектов предпринимательства в реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения.

В качестве правовых и организационных средств стимулирования участников рынка к законному ведению бизнеса могут выступать следующие:

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

Вторым направлением предлагаемого административно-правового режима является стимулирование субъектов предпринимательства к участию в реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения.

Автор полагает, что необходимо заинтересовать общественность и бизнес в решении социальных проблем, которые связаны с потреблением алкоголя, создать определенные механизмы стимулирования в решении данных проблем.

Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года⁵² (далее – Концепция) предусмотрено принятие мер по поддержке общественных и религиозных организаций в пропаганде и осуществлении инициатив, направленных на противодействие злоупотреблению алкогольной продукцией, создание стимулов для проявления общественных инициатив, направленных на укрепление здоровья населения, и механизмов их поддержки государством.

В качестве такого механизма может являться субсидирование указанных организаций, направленное на возмещение их затрат в рамках договоров на реализацию программ, предусмотренных Концепцией, а именно таких программ, как профилактики злоупотребления алкогольной продукцией и возникновения алкогольной зависимости; информирования населения о негативных последствиях злоупотребления алкогольной продукцией.

Также целесообразно предусмотреть предоставление субсидий на возмещение затрат связанных с привлечением детей и молодежи к занятию физической культурой, туризмом и спортом с ориентацией на формирование ценностей здорового образа жизни; с организацией новых видов отдыха и досуга для молодежи и взрослого населения, исключая традицию употребления алкогольной продукции; с повышением трудовой занятости и

⁵² О концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2128-р // Собр. законодательства РФ. 2010. № 2. Ст. 264.

мотивации к трудовой деятельности, обеспечением культурного досуга населения, проживающего в малых городах и сельской местности.

Данное субсидирование никак не связано с возмещением затрат на производство алкогольной продукции, и не будет противоречить государственной политике в сфере борьбы с алкоголизацией, а напротив, способствует эффективному достижению целей и решению задач Концепции.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы и предложения:

1. Нормативные акты образуют правовую основу механизма административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

Роль нормотворчества в процессе административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции заключается в создании «правового инструментария» для практической реализации государственной политики на алкогольном рынке. Все иные способы государственного регулирования в какой-то степени носят производный характер от нормативно-правового регулирования, так как осуществляются на основании и в процессе применения нормативных актов. Поэтому от того, насколько качественно и своевременно осуществляется принятие нормативных актов, в конечном счете, зависит эффективность реализации всех иных способов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

2. Для эффективной реализации норм законодательства, регулирующего оборот алкогольной продукции, необходимо создать целостную систему подзаконных актов. Это означает, что любые противоречия между нормативными актами государственных органов исполнительной власти, а также их дублирование, должны быть исключены. Кроме того, следует исключать избыточные нормы, которые ведут к установлению необоснованных административных барьеров и росту издержек со стороны бизнеса.

3. 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.

4. При внесении изменений и дополнений в законодательство, регулирующее оборот алкогольной продукции, государство должно учитывать позицию субъектов предпринимательства, легально работающих на алкогольном рынке, а также общественности, по средством совместного обсуждения законодательных инициатив в рамках консультативно-экспертных советов при федеральных органах законодательной и исполнительной власти.

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

2.2. Государственная алкогольная монополия

В России государственная монополия на производство и оборот алкогольной продукции в различных видах вводилась несколько раз.

Похлебкин В.В. выделяет в истории развития государственного регулирования алкогольного рынка шесть монополий: «первая монополия - 1474 – 1553 – 1559 – 1605 гг., вторая монополия - 1652 – 1681 – 1689 гг., третья монополия – 1697 – 1705 – 1716 гг., 1734 – 1765 гг.

(официально отменена), четвертая монополия – 1894 – 1902 – 1914 гг., пятая монополия 1924 – 1992 гг., 7 июня, шестая монополия 1993, 11 июня»⁵³.

Как было уже ранее отмечено автором, история государственных алкогольных монополий России свидетельствует о цикличности развития данной формы государственного регулирования алкогольной отрасли: всякий раз монополия следовала за полной либерализацией алкогольного рынка и, в конечном счете, никогда не решала сразу две проблемы: алкоголизации населения и пополнения государственного бюджета.

Государственная монополия на производство и оборот какой-либо продукции предполагает предоставление исключительного права государства на осуществление определенного вида деятельности.

Возрастающее потребление алкоголя рассматривалось как наиболее ответственный за самый значительный спад в жизни ожиданий в истории России, с примерно 40 000 смертей ежегодно от отравлений, связанных с алкоголем, по сравнению с примерно 400 в Соединенных Штатах. Например, в первом квартале 2005 года приблизительно 13 000 люди умерли от случайного отравления алкоголем в России. В целом, смертность от алкоголя оценивается в 500 000 - 750 000.

Несмотря на существенное влияние потребления алкоголя о заболеваемости и смертности в России, о ее вкладе к общему демографическому кризису было упущено правительством России. Однако, с 2004 года российское правительство начало переосмысливать политику контроля за алкогольным рынком.

В соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ: «государственная монополия на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Российской Федерации может вводиться федеральным законом»⁵⁴.

⁵³ Похлебкин В.В. История водки. М.: Центрполиграф, 2009. С. 15-19.

⁵⁴ См. ст. 4: О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 декабря 2000 г.: одобрен

Осенью 2011 года в Государственную Думу РФ был внесен законопроект № 616769-5 «О государственной монополии на производство и оборот этилового спирта» (далее – законопроект), 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 будет осуществляться только организациями, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации составляет более 50 процентов.

Данные организации предлагалось освободить от необходимости лицензирования соответствующих видов деятельности. Иные организации при условии их соответствия требованиям Федерального закона № 171-ФЗ вправе осуществлять только закупку этилового спирта у организаций, определенных Правительством Российской Федерации, и хранение закупленного у данных организаций спирта в целях последующего производства и оборота алкогольной продукции.

Однако следует отметить, что законопроект не содержал норм, регулирующих порядок организации деятельности по производству и обороту этилового спирта при введении государственной монополии, особенности осуществления государственного контроля над объемами производства, поставки и закупки этилового спирта. Не были определены административно-правовой статус участников алкогольного рынка и полномочия контролирующих органов.

Кроме того, разработчики законопроекта не предусмотрели механизмы выкупа государством контрольных пакетов акций организаций, осуществляющих производство и оборот этилового спирта, порядок изъятия и обращения в федеральную собственность имущества, находящегося в собственности данных организаций. Законопроектом не устанавливал

порядок возмещения участникам рынка стоимости подлежащего изъятию имущества, а также убытки, связанные с таким изъятием.

Принимая во внимание вышеуказанные обстоятельства, автор считает, что решение Государственной Думы РФ об отклонении Законопроекта было оправданным.

Диссертант полагает, что введение государственной монополии в современных условиях развития алкогольного рынка создает угрозу появления негативных социально-экономических последствий в виде ограничения конкуренции на алкогольном рынке, прекращения деятельности негосударственных организаций, осуществляющих производство и оборот этилового спирта, установлению монопольно высоких цен на этиловый спирт.

Несмотря на признанную необходимость государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции, мнения о степени регулирующего воздействия на алкогольную сферу отличаются.

В настоящее время большинство поддерживает позицию ограниченного вмешательства государства в дела алкогольного бизнеса. Данная позиция основана на не признании такой формы регулирования алкогольной отрасли, как государственная монополия.

К сторонникам указанной точки зрения относится начальник Управления контроля органов государственной власти ФАС России В.Б. Мишеловин, который выступает против установления на алкогольном рынке государственной монополии во всех ее проявлениях, указывая, что «Конкуренция на рынках алкогольной продукции сверхвысока. Алкогольный рынок – это не естественная монополия, а создавать противоестественную – крайне ответственное решение и очень дорогой проект во всех смыслах этого слова».

По мнению сторонников либерального направления административно-правового регулирования алкогольного рынка, отношения взаимовыгодного партнерства между государством и алкогольным бизнесом способны дать

большие результаты, чем регулирование данной сферы экономических отношений посредством установления государственной монополии.

Депутат В.Ф. Звагельский – автор многих «алкогольных» законопроектов, считает, что введение государственной монополии на алкоголь лишь создаст дефицит спирта и станет благодатной почвой для развития коррупционных схем⁵⁵.

Еще один сторонник либерального направления регулирования алкогольного рынка - директор Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя «ЦИФРРА» В.И. Дробиз, утверждает, что «ввод государственной монополии на алкогольном рынке будет напрямую противоречить программе либерализации экономики, обесмыслит введение единой государственной автоматизированной информационной системы учета спирта в алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС), отпугнет иностранных инвесторов, повысит коррупцию в отрасли»⁵⁶.

Вместе с тем, надо признать, что, несмотря на активно проводимое в настоящее время реформирование системы государственного регулирования алкогольной отрасли, доля нелегальной продукции на рынке существенно не уменьшается, а значит, в данную систему необходимо вносить кардинальные изменения.

При нынешнем положении дел идея введения государственной алкогольной монополии не забыта.

По словам депутата В.Ф. Звагельского, ранее он выступал против подобных предложений, потому что в подготовленных политическими оппонентами законопроектах не был прописан четкий и соответствующий Конституции РФ и экономической ситуации в стране механизм перехода предприятий отрасли из частных рук в государственные. «В подобном законопроекте должно быть четко прописано, каким образом государство будет выкупать контрольные пакеты акций у частных компаний, — заявил

⁵⁵ URL: <http://www.rbcdaily.ru/2012/01/12/market/562949982500648> (Дата обращения: 25.06.2017).

⁵⁶ URL: <http://allmedia.ru/headlineitem.asp?id=606797> (Дата обращения 17.02.2017)

В.Ф. Звагельский. — Но делать это можно лишь после того, как мы поймем, что вся нынешняя концепция госрегулирования алкогольного рынка провалилась»⁵⁷.

Исследуя проблематику введения государственной монополии на алкогольном рынке России целесообразно обратиться к международному опыту.

Государственная монополия в различных формах существует в зарубежных странах, структура потребления алкогольной продукции в которых схожа с российской. Это, прежде всего, Финляндия, Швеция, Норвегия, большинство штатов Канады, некоторые штаты США.

Так, в Финляндии введена монополия на розничную продажу алкогольной продукции крепостью более 4,7 %, в Швеции также действует монополия на розничную продажу алкоголя, кроме пива, реализуемого в магазинах бакалеи, в Норвегии действует монополия не только на оборот крепкой алкогольной продукции, но и на ее производство, в Канаде действует региональные монополии, контролирующие продажи в зависимости от потребления, в США в 18 штатах введена монополия на оптовую продажу алкогольной продукции, в 10 из них монополия распространяется и на розничную торговлю, во Франции и Германии монополия введена на оптовую продажу бренди⁵⁸.

Л.В. Гулка на основе проведенного сравнительного анализа регулирования алкогольной отрасли в России, Румынии и Молдове, отмечает, что «законная государственная монополия на алкогольную продукцию установлена только в Румынии, в Молдове действует негласная монополия, что препятствует нормальному развитию алкогольной отрасли. Введение монополии на производство и продажу алкогольной продукции в Российской Федерации нецелесообразно, поскольку, как показывает опыт

⁵⁷ URL <http://www.rbcdaily.ru/2012/01/12/market/562949982500648> (Дата обращения: 23.01.2017).

⁵⁸ Гулка Л.В. Финансово-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции на территории России, Молдовы и Румынии (сравнительное исследование) дисс. ... канд. юрид. наук: М., 2011. С. 71.

Румынии, установление такого рода монополии приводит лишь к незначительному снижению доли обращающейся на рынке нелегальной продукции и не влияет на объем потребления алкоголя населением страны. В условиях рыночной экономики подобный шаг приведет лишь к ограничению свободы конкуренции»⁵⁹.

Стоит отметить, что большинство субъектов предпринимательства не поддерживают идею установления государственной монополии на алкогольном рынке. Недовольства производителей алкоголя вполне понятны - никто не захочет отдавать государству свой бизнес.

Кроме того, некоторые эксперты утверждают, что государство технически, финансово и административно не готово к введению и поддержанию функционирования эффективной системы государственной монополии на алкогольном рынке⁶⁰.

Ни одна другая страна в мире не проявляла такую силу в как это делал Советский Союз с Горбачевым антиалкогольная кампания. Из-за его наследия, драконовские меры по изменению потребления алкоголя не были одобрены постсоветскими правительствами в России. Более того, совершенно противоположный подход с отменой государственной алкогольной монополии, которая привела к фрагментация алкогольной промышленности. Хотя, как и многие другие аспекты реформ в России, алкогольная промышленность не полностью приватизировано, заявлено российское правительство контроль над 65% производства под контролем правительства РосСпиртПром, большой конгломерат производственных мощностей. Несмотря на эту крепость, в 2000 году от 50 до 80% всего алкоголя продается в России, что из незаконных источников, с годовым правительством убыток в размере до 20 миллиардов рублей.

Административно-правовое регулирование, как любое воздействие государства на экономические отношения в целом, представляется как

⁵⁹ Там же. С. 77.

⁶⁰ URL: <http://allmedia.ru/headlineitem.asp?id=606797> (дата обращения: 15.05.2017).

властная деятельность. Наличие власти подразумевает, что управляющий субъект может подчинить своей воле других субъектов, односторонне определять их поведение, добиваться выполнения поставленных перед подчиненными субъектами задач. Однако перед государством как властным субъектом управления неизбежно встает проблема эффективности осуществления регулирования.

Очень важно, чтобы выбираемая государством модель регулирования, либеральная или связанная с активным государственным участием в функционировании алкогольного рынка, учитывала не только экономические интересы, но и интересы потребителей алкогольной продукции, а также стимулировала участников алкогольного бизнеса к развитию алкогольного рынка и совместному решению социальных проблем.

Какая бы форма государственного регулирования алкогольного рынка не использовалась, важно понимать, что алкогольный бизнес основан на пороке человека. Монополия на алкогольном рынке не является фактором снижения уровня алкоголизации. Потребление снижается только в условиях повышения культурного и образовательного уровня населения.

С.Ю. Витте указывал: «в течение всего моего управления питейная монополия по завету покойного императора Александра III имела главным образом в виду возможное уменьшение пьянства. Я говорю «возможное», поскольку это уменьшение может быть достигнуто путем механическим, полицейским и путем регламентации, так как не подлежит никакому сомнению, что общее отрезвление народа, прочное его отрезвление возможно и мыслимо только посредством широкого распространения культуры, образования и материального достатка»⁶¹.

Данные слова великого русского реформатора XIX века актуальны и в наше время. Государственная монополия не оказывает влияние на уровень

⁶¹ Витте С.Ю. Воспоминания. Полное собрание в одном томе. М.: «Издательство АЛЬФА-КНИГА», 2010. С. 412.

злоупотребления алкоголем среди населения. А вот потребитель, исходя из качества жизни и уровня своих доходов, определяет теневой сектор алкогольного рынка, создавая спрос на дешевую нелегальную алкогольную продукцию, которая не подпадает под государственное регулирование даже в случае введения монополии.

В современных условиях государственная монополия не является эффективными инструментами борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции и алкоголизацией населения.

Автор полагает, что для решения указанных ключевых проблем алкогольной отрасли необходимо:

1) обеспечить доступность легальной алкогольной продукции для всех слоев населения России путем реализации государственной политики сдерживания роста акцизных ставок, повышения качества и уровня жизни граждан;

2) повысить культуру питья и изменить структуру потребления в пользу винодельческой продукции путем поддержки виноградарей и виноделов, а также малого и среднего бизнеса, оказывающие услуги общественного питания;

3) обеспечить баланс частных и публичных интересов на алкогольном рынке, создать механизмы взаимодействия государства, бизнеса и общества в процессе регулирования оборота и потребления алкогольной продукции.

Введение государственной монополии на алкогольном рынке не вписывается в формирующуюся модель государственного регулирования отрасли, направленную на развитие конкуренции.

А.Ю. Кинев отмечает, что «обеспечение развития конкуренции осуществляется посредством реализации конкурентной политики, целью которой является создание благоприятных условий для развития экономики страны путем применения, прежде всего экономических методов. Защита и развитие конкуренции крайне важны во всех сегментах экономики. В

нынешних условиях это незадействованный резерв для стабилизации экономики страны»⁶².

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что 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.

2.3. Административная ответственность за правонарушения в сфере оборота алкогольной продукции

В системе мер административно-правового характера, оказывающих регулирующее воздействие на общественные отношения в сфере оборота алкогольной продукции важное место занимают меры административной ответственности, которые позволяют эффективно воздействовать на физических, должностных и юридических лиц, нарушающих требования законов и подзаконных нормативных актов в сфере оборота алкогольной продукции. Кроме того, этот вид юридической ответственности призван предупреждать и пресекать незаконный оборот алкогольной продукции.

Легального определения понятия «административная ответственность» законодатель не дает. По мнению Кирина А.В. и других ученых, «давно назрела практическая необходимость определения в федеральном административно-деликтном законодательстве понятия «административная ответственность» как самостоятельного вида публично-правовой ответственности, в т.ч. для целей ее разграничения с уголовной ответственностью»⁶³.

⁶² Кинев А.Ю., Франскевич О.П. Административно-правовые аспекты защиты конкуренции // Современное право. 2015. № 12. С. 47.

⁶³ Кирин А.В., Побежимова Н.И. Новой редакции КоАП РФ нужна новая Общая часть // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 10.

Административная ответственность выступает как проявление одного из способов административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции – в виде наложения запретов совершения противоправных действий и возложения обязанностей претерпевания санкционных лишений за нарушение данных запретов.

Административная ответственность определяется как особый вид юридической ответственности, которая является составной частью административного принуждения и обладает всеми его качествами⁶⁴.

Данный вид юридической ответственности представляет собой важное средство правовой охраны на алкогольном рынке, борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции, реализуется в административно-процессуальном порядке путем применения уполномоченными субъектами санкций норм особенной части КоАП РФ, а также законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

По мнению П.П. Серкова, «административная ответственность - наиболее распространенный и востребованный вид юридической ответственности. Этот институт активно участвует в обеспечении стабильности общественной жизни и повышении гарантий защищенности прав граждан, тем самым приобретая значимость эффективного правового способа воздействия на общественные отношения»⁶⁵.

И.А. Адмиралова раскрывает административную ответственность в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции как «применение мер обеспечения производства производства по делам об административных правонарушениях, осуществление административного расследования, а также применение мер административного наказания к физическим, юридическим и должностным лицам, допустившим нарушения в сфере

⁶⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 200. С. 477.

⁶⁵ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 22.

производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»⁶⁶.

Обобщив различные подходы и точки зрения на феномен административной ответственности следует сказать, что она 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.

Административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом алкогольной продукции отличаются от других правонарушений объектом и особым предметом посягательства. Непосредственным объектом этих правонарушений является здоровье населения, предметом посягательства является алкогольная продукция, которая обладает особым статусом товара, ограниченного в обороте.

Меры административной ответственности не могут быть реализованы без вынесения соответствующих правоприменительных актов. Данные акты включаются в механизм правового регулирования реализации мер административной ответственности в сфере оборота алкогольной продукции.

Посредством правоприменительных актов индивидуализируются права и обязанности субъектов административных правоотношений, а также конкретизируются меры административной ответственности, подлежащие применению.

Правоприменительные акты в сфере реализации мер административной ответственности за правонарушения, связанные с оборотом алкогольной продукции, выносят должностные лица органов исполнительной власти, осуществляющие юрисдикционную деятельность в соответствующей сфере, а также суды.

⁶⁶ Адмиралова И.А. и др. Проблемы административной ответственности за правонарушения на рынке алкоголя: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 19.

Составы административных правонарушений в сфере оборота алкогольной продукции содержатся в двух главах КоАП РФ, а именно: в главе 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» и главе 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынков ценных бумаг».

Существует точка зрения о необходимости выделения в Особенной части КоАП РФ отдельной главы «Административные правонарушения, посягающие на порядок производства и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Сторонники данной точки зрения полагают, что «такой подход к распределению нормативного материала позволил бы обеспечить кодификацию соответствующих составов административных правонарушений, это также помогло бы определить непосредственный объект противоправного посягательства»⁶⁷.

Диссертант полагает, что выделение отдельной главы в КоАП РФ, предусматривающий составы административных правонарушений на алкогольном рынке не является столь необходимым условием для повышения эффективности административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

Необходимым условием правомерной реализации административной ответственности является квалификация административных правонарушений.

Иными словами, без правильной квалификации противоправного деяния невозможно законное применение к нарушителю мер административной ответственности.

В.С. Савельев отмечает, что «в сфере правоотношений квалифицировать – значит выбрать определенную правовую норму,

⁶⁷ Адмиралова И.А. и др. Проблемы административной ответственности за правонарушения на рынке алкоголя: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 118.

закрепленную в законе или подзаконном нормативном правовом акте, правило, которое данный случай предусматривает, иначе, определить, под какое правило данный случай подпадает»⁶⁸.

Многие нормы об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции являются бланкетными, так как ими устанавливается административная ответственность за нарушение правил, содержащихся в иных законах и подзаконных нормативных актов. Например, статья 14.16 КоАП РФ Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Ошибки в квалификации с неизбежностью порождают целый ряд негативных последствий. Так, в результате ошибочной квалификации совершенное лицом административное правонарушение может не повлечь за собой применение к нему предусмотренных законом мер административного принуждения, либо, наоборот, неправильная квалификация может повлечь наложение административного наказания на лицо, которое не совершило административного правонарушения.

Следует отметить, что в правоприменительной практике имеют место случаи неверной квалификации административных правонарушений в сфере оборота алкогольной продукции.

Так, в ходе проведенной Росалкогольрегулированием внеплановой выездной проверки ООО «Международная группа винодельческих компаний «Святая Елена» по вопросам соблюдения действующего законодательства Российской Федерации в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции выявлено нарушения установленных правил хранения алкогольной продукции, а именно: хранение алкогольной продукции не в помещениях, предназначенных исключительно для

⁶⁸ Савельева В.С. Основы квалификации преступлений. М.: Норма, 2006. С. 5.

осуществления приемки, хранения, отпуска и учета продукции; расстояние от стен до поддонов с алкогольной продукцией составляет менее 0,5 м⁶⁹.

Административный орган составил протокол об административном правонарушении, квалифицированном по части 1 статьи 14.17 КоАП РФ как оборот алкогольной продукции с нарушением лицензионных требований и направил в порядке статьи 23.1 КоАП РФ заявление в арбитражный суд для привлечения общества к административной ответственности по части 1 статьи 14.17 КоАП РФ.

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

Вместе с тем ответственность за такие нарушения наступает не на основании частей 1 или 2 статьи 14.17 КоАП РФ, а согласно статье 14.43 КоАП РФ, поскольку статья 14.43 является специальной по отношению к частям 1 и 2 статьи 14.17 и устанавливает административную ответственность за нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) и продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных

⁶⁹ См. п. 2 Технических условий в области производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в части хранения алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции, расфасованной в потребительскую тару, утвержденных приказом Росалкогольрегулирования от 26 октября 2010 г. № 59н // СПС «Консультант Плюс».

требований к продукции либо к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам, в том числе производства, хранения, перевозки и реализации⁷⁰.

Также отдельными авторами обосновывается точка зрения о том, что «в интересах защиты прав потребителей алкогольной продукции часть 1 статьи 14.6 КоАП России предлагается дополнить таким положением, как продажа алкогольной продукции с незаконным использованием чужого товарного (названия), а также установить запрет на продажу алкогольной продукции через Интернет»⁷¹.

Однако мы полагаем, что установление административной ответственности за продажу алкогольной продукции через Интернет не является целесообразным.

Установленный Правилами продажи товаров дистанционным способом запрет продажи алкогольной продукции через Интернет, не работает на практике, так как существуют механизмы его обхода⁷².

Так, магазины оформляют сделки по приобретению алкогольной продукции не как продажу, а как доставку. Очевидно, что если ограничения и запреты не работают, надо их снимать или менять. Сегодня Интернет становится глобальной торговой площадкой, в том числе и для алкогольной продукции, не смотря на запрет дистанционной продажи данного товара. Распространение нелегального алкоголя через Интернет идет большими темпами.

Легализация продажи алкоголя через интернет позволит дать добросовестным хозяйствующим субъектам новый рынок реализации и одновременно вытеснит нелегальные организации.

⁷⁰ Постановление Верховного Суда РФ от 04.12.2015 № 308-АД15-10562 по делу N А32-32330/2014 // СПС «Консультант Плюс».

⁷¹ Адмиралова И.А. и др. Проблемы административной ответственности за правонарушения на рынке алкоголя: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 119.

⁷² Об утверждении правил продажи товаров дистанционным способом: Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2007 г. № 612 // СПС «Консультант Плюс».

Вполне обоснованным на наш взгляд является предложение установить административную ответственность за продажу гражданами самогона и иных крепких спиртных напитков домашнего производства без официального подтверждения качества такой продукции. Реализация данной меры будет способствовать предупреждению потребления суррогатной алкогольной продукции.

Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 365-ФЗ внесены изменения в КоАП РФ, в соответствии с которыми усилена административная ответственность за совершение административных правонарушений в сфере производства и оборота алкогольной продукции⁷³238.

Федеральный законодатель сократил некоторые полномочия региональных представительных органов в сфере установления административной ответственности.

Так, законодательством субъектов Российской Федерации ранее устанавливалась административная ответственность за нарушение правил декларирования, а именно уклонение от подачи декларации об объеме розничной продажи алкогольной продукции, несвоевременную подачу такой декларации, либо включение в нее заведомо искаженных сведений.

В настоящее время привлечение организаций к административной ответственности за нарушение порядка и сроков при декларировании оборота алкогольной продукции на основании законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях является неправомерным. Такие действия должны быть квалифицированы по статье 15.13 КоАП РФ.

⁷³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: [федер. закон: принят Гос. Думой 10 декабря 2013 г.: одобрен Советом Федерации 18 декабря 2011 г.: по состоянию на 30 декабря 2012 г.] // Собр. законодательства РФ. 2013. № 51. Ст. 6685.

В 2016 году предусматривается дальнейшее усиление административной ответственности за правонарушения в сфере оборота алкогольной продукции.

Так, Планом мероприятий («дорожной картой») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке» предусмотрено усиление административной ответственности физических лиц за продажу алкогольной продукции, включая ограничение перемещения физическими лицами на территории Российской Федерации немаркированной в соответствии с законодательством Российской Федерации алкогольной продукции, являющейся товаром Евразийского экономического союза⁷⁴.

Будем надеяться, что данная мера позволит создать равные конкурентные условия для участников рынка алкогольной продукции на территории Евразийского экономического союза, а также позволит сократить объемы нелегального оборота алкогольной продукции на территории России, в том числе ввозимой из союзных государств.

Также в целях сокращения незаконного оборота алкогольной продукции предусматривается существенное усиление административной ответственности за незаконную продажу и хранение алкогольной продукции без лицензии, а также введение уголовной ответственности в случае совершения указанного деяния повторно.

Кроме того, «дорожной картой» предусмотрено введение ответственности за легализацию незаконно произведенной алкогольной продукции. Разработчики «дорожной карты» ожидают, что данная мера позволит устранить возможность легализации алкогольной продукции, находящейся в незаконном обороте, в том числе путем неоднократной поставки по одному и тому же комплекту документов, сопровождающих оборот алкогольной продукции⁷⁵.

⁷⁴ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке: распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2015 г. № 2413-р // Собр. законодательства РФ. 2015. № 49. Ст. 7008.

⁷⁵ Там же.

Говоря об административной ответственности как о мере административного принуждения, следует отметить, что к лицам, занимающимся производством и оборотом алкогольной продукции, могут быть одновременно применены меры, как направленные на предупреждение и пресечение правонарушений (правоустановительные санкции), так и направленные на наказание за совершение правонарушения (санкции штрафного характера).

КоАП РФ предусматривает в своем большинстве санкции штрафного характера, а в процессе лицензионного контроля применяются меры профилактического (предупредительного) и пресекающего характера, к которым, в частности, относится приостановление действия и аннулирование лицензии.

Так, нормы статей 14.16, 14.17, 14.19, 15.12, 15.13 КоАП РФ и пункта 3 статьи 20 Федерального закона № 171-ФЗ позволяют государственным органам привлекать к административной ответственности субъектов предпринимательства за нарушение лицензионных условий при производстве и обороте алкогольной продукции и применять к данным лицам за те же нарушения меры административного принуждения в виде аннулирования лицензии. В соответствии с утвержденным Правительством РФ порядком решение об аннулировании лицензии принимается лицензирующим органом при условии, что основания для аннулирования были подтверждены вступившими в законную силу постановлениями или судебными актами по делам об административных правонарушениях, вынесенными в отношении лицензиата⁷⁶.

Таким образом, постановление административного органа или судебный акт о назначении административного наказания лицензиату за нарушение лицензионных требований в определенных законом случаях

⁷⁶ Об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке: постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 2012 г. № 824 // Российская газета. № 189. 2012. 17 августа.

служит основанием для лицензирующего органа для 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.

Представляется, что данная ситуация является недопустимой.

Привлечение к административной ответственности, как аннулирование лицензии и приостановление ее действия, являются мерами административного принуждения, которые направлены на достижение одной общей цели – охраны правопорядка. Но эта цель достигается различными способами: путем предупреждения, пресечения нарушений, наказания. Так, привлечение к административной ответственности по своей правовой природе является мерой наказания, приостановление и аннулирование лицензии – мерой пресечения.

Если цель административного принуждения достигнута путем предупреждения или пресечения, то это должно исключать последующее применение мер административной ответственности.

Так, лицензиат, который нарушил условия действия выданной ему лицензии, не должен быть наказан за такие нарушения в виде привлечения к административной ответственности, если лицензирующий орган приостановил действие лицензии до устранения выявленных нарушений. В данной ситуации властным субъектом с целью охраны правопорядка избрана мера пресечения. В случае устранения лицензиатом выявленных нарушений, применение мер наказания 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.

В качестве примера, иллюстрирующего практику применения мер административной ответственности и приостановления лицензии за одно нарушение лицензионных требований можно привести дело А40-81927/12 по заявлению ООО «Таманская винная компания – «Кубань» о признании незаконным и отмене решения Росалкогольрегулирования о приостановлении действия лицензии на производство, хранение и поставки вин.

Как следует из материалов дела, 27 января 2012 г. Росалкогольрегулированием по в отношении заявителя возбуждено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 15.12 КоАП РФ по факту оборота алкогольной продукции без федеральных специальных марок, удостоверяющих легальность оборота алкогольной продукции. После выявления нарушения, Росалкогольрегулированием вынесено решение о приостановлении действия выданной заявителю лицензии.

Вместе с тем, по результатам административного расследования Росалкогольрегулирование обратилось в суд с заявлением о привлечении заявителя к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.12 КоАП РФ.

Постановлением Кировского районного суда г. Ростова-на-Дону от 11 мая 2012 г. Общество привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.12 КоАП РФ и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 30 000 руб. с конфискацией предметов административного правонарушения, состоящей из произведенной Обществом и изъятой у него алкогольной продукции в количестве 48305 штук⁷⁷.

. В отличие от приостановления действия лицензии, аннулирование лицензии по своей правовой природе является не только мерой пресечения, но и административно-правовой санкцией, которая затрагивает

⁷⁷ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 9 ноября 2012 г. № 09АП-29150/2012-АК // СПС «Консультант Плюс».

конституционные права и свободы лицензиатов, а также права и законные интересы других лиц.

В силу статьи 49 ГК РФ данная мера ограничивает правоспособность юридического лица, поскольку лишает его возможности заниматься определенным видом деятельности.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, отраженной в постановлениях от 11 марта 1998 г. № 8-П, от 12 мая 1998 г. № 14-П, определении от 16 января 2009 г. № 146-О-О законодатель, предусматривая ответственность за совершение правонарушений, должен исходить из конституционных принципов справедливости, юридического равенства, пропорциональности, соразмерности устанавливаемой ответственности конституционно значимым целям.

Привлечение к административной ответственности и аннулирование лицензии за одно и то же нарушение лицензионных требований не отвечает принципу соразмерности юридической ответственности.

Принцип соразмерности и вытекающие из него требования справедливости, адекватности и пропорциональности используемых правовых средств предполагает дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам.

Учитывая вышеизложенное целесообразно рассмотреть вопрос установления административного наказания в виде аннулирования лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции за грубые нарушения лицензионных требований, установленные в пункте 3 статьи 20 Федерального закона, включив соответствующие формулировки в диспозиции статей 14.6, 14.16, 14.17, 14.19, 15.12, 15.13, 19.4, 19.4.1, 19.5 КоАП РФ.

Кроме того, предлагаемые изменения позволят распространить на лицензионные производства по аннулированию лицензии правовой режим производства по делам об административных правонарушениях и поставить точку в дискуссиях о том, чем по сути является аннулирование лицензии, в рамках какого производства: административного или гражданского, должно рассматриваться в суде заявление лицензирующего органа об аннулировании лицензии?

Очевидно, что данное производство должно быть административным, так как лицензирующий орган обладает властными полномочиями в рамках предмета разбирательства.

Схожая позиция отражена в постановлении Пленума ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 47, согласно которому, принимая решение об аннулировании лицензии или оценивая законность решения административного органа о приостановлении действия или аннулировании лицензии, судам необходимо руководствоваться не только нормами АПК РФ и Федерального закона № 171-ФЗ, но и учитывать положения КоАП РФ, регламентирующие порядок привлечения лица к административной ответственности, в том числе обеспечивающие гарантии защиты прав такого лица.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы и предложения:

1. Административная ответственность представляет собой важное средство правовой охраны на алкогольном рынке, борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции в виде наложения запретов совершения противоправных действий и возложения обязанностей претерпевания санкционных лишений за нарушение данных запретов, реализуется в административно-процессуальном порядке путем применения уполномоченными субъектами санкций норм особенной части КоАП РФ, а также законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. 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.

2. Многие нормы об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции являются бланкетными, так как ими устанавливается административная ответственность за нарушение правил, содержащихся в иных законах и подзаконных нормативных актах. В связи с этим повышается роль правильной квалификации данных правонарушений.

Приведенная судебная практика показывает ошибки правоприменителей при квалификации деликтов в исследуемой сфере.

3. Достижение цели административного принуждения путем применения к нарушителю мер предупреждения или пресечения, должно исключать применение к нему мер административной ответственности.

4. Предлагается 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в рамках настоящей диссертационной работы исследование позволяет сформулировать следующие теоретические выводы и практические предложения, осуществление которых, по мнению автора, будет способствовать повышению эффективности механизма административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции в России.

1. Государственное регулирование оборота алкогольной продукции обуславливает возникновение социальных, экономических и политических вопросов межведомственного и общенационального характера. Регулирование данных отношений особо значимо, так как от эффективного его осуществления зависит здоровье и благополучие населения России, а также экономическое развитие государства. В связи с этим данное регулирование может быть эффективным лишь при слаженном взаимодействии органов государственной власти, субъектов предпринимательства, представителей общественности и экспертного сообщества.

2. Сущность и содержание административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции состоит в правовом, целенаправленном и упорядочивающем воздействии 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, а также в целях защиты прав и законных интересов добросовестных участников алкогольного рынка.

3. В рамках исследования разработана 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 осуществляющими отдельные публично-правовые функции и оказывающими 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).

Представленная классификация отражает специфику административно-правового статуса участников управленческих правоотношений в сфере регулирования оборота алкогольной продукции, а также позволяет раскрыть

роль негосударственных некоммерческих организаций в механизме административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции.

4. Выявлена 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 оборота алкогольной продукции предложено ввести процедуру систематической оценки вышеуказанных показателей эффективности регулирования алкогольной отрасли в рамках заседаний Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка.

5. История развития административно-правового регулирования алкогольной отрасли показывает, что оно осуществлялось бессистемно, даже хаотично и поэтому было малоэффективным. Чтобы избежать аналогичных проблем в будущем и обеспечить действенность регулирования алкогольной отрасли необходимо активно использовать такие методы управления, как планирование и программирование, которые обеспечат 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. Только последовательное и системное принятие управленческих решений во взаимодействии с обществом, бизнесом и экспертным сообществом обеспечит

результативность целенаправленных действий государства в борьбе с нелегальным оборотом алкогольной продукции.

6. В современных условиях существует принципиальная необходимость использования программно-целевого метода в механизме административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции, который позволяет осуществить централизацию действий как при формировании стратегии решения социально-экономических проблем связанных с нелегальным оборотом алкогольной продукции, так и при определении ресурсного обеспечения ее выполнения.

Предложено по средством применения программно-целевого метода разработать единую национальную программу государственного регулирования алкогольного рынка, основанную на согласованной и поэтапной реализации целей развития при соблюдении баланса государственных, частных и общественных интересов, используя прямые (административные) и косвенные (экономические) методы управления.

14. Одна из основных задач административно-правового регулирования оборота алкогольной продукции на современном этапе заключается в сокращении теневого сегмента рынка и обеспечении безопасности алкогольной продукции. Однако данная задача будет решена только при слаженном взаимодействии государственных органов с субъектами предпринимательства, экспертным сообществом, общественными объединениями и гражданами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 № 117-ФЗ. // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
7. Закон РСФСР от 21 марта 1991 №943-1 О государственной налоговой службе РСФСР // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 11.04.1991, № 15. Ст. 492.
8. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года №2060-1 Об охране окружающей природной среды // «Ведомости СНД и ВС РФ», 05.03.1992, № 10. Ст. 457.
9. Закон РФ от 07 февраля 1992 № 2300-1 (ред. от 18.07.2011) О защите прав потребителей. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.
10. Федеральный закон РФ от 17 декабря 1992 №4121-1 Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства. // Ведомости СНД и ВС РФ, 14.01.1993, № 2. Ст. 58.
11. Федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 №69-ФЗ О противопожарной безопасности. // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
12. Федеральный закон РФ от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

- Федеральный закон РФ от 12 января 1995 года №5-ФЗ О ветеранах. // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.
13. Федеральный закон от 22 ноября 1995г. №171-ФЗ О государственном регулировании производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Российская газета, № 231, 22.11.1995.
14. Федеральный закон от 8 августа 2001 №129-ФЗ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.
15. Федеральный закон от 4 мая 2011 №99-ФЗ О лицензировании отдельных видов деятельности. // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
16. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ О техническом регулировании. // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.
17. Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации. // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.
18. Федеральный закон от 7 марта 2005 г. №11-ФЗ Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе. // СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 759.

2. Материалы правоприменительной практики

1. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Встреча»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2013 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 22. Ст. 2862.
2. Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27.08.2012, которым признан недействующим пункт 1 Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 21.09.2010 № 265 «О мерах по профилактике алкоголизма в Республике Саха (Якутия)» (в ред. указа

- Президента Республики Саха (Якутия) от 21 мая 2012 г. № 1426) :
определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2012
г. № 74-АПГ12-19 // СПС «Консультант Плюс».
3. Об отмене решения Липецкого областного суда от 21 августа 2012 г. и
удовлетворении заявления о признании недействующим постановления
администрации Липецкой области от 2 мая 2012 г. № 156 «О
регуливании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой
области» (в ред. постановления администрации Липецкой области от 1
июня 2012 г. № 208): определение Верховного Суда Российской
Федерации от 5 декабря 2012 г. № 77-АПГ12-2 // СПС «Консультант
Плюс».
 4. Об оставлении без изменения решения Архангельского областного суда от
07.08.2012, которым частично удовлетворено заявление о признании
недействующими пунктов 2 и 3 ст. 7 Областного закона Архангельской
области от 28.06.2010 N 182-14-ОЗ «О реализации государственных
полномочий Архангельской области в сфере производства и оборота
этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об
ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»,
Областного закона Архангельской области от 04.06.2012 N 487-31-ОЗ:
определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2012 г.
№1-АПГ12-14 // СПС «Консультант Плюс».
 5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2015
г. № 305-КГ15-6617 по делу № А40-77334/2014 // СПС «Консультант
Плюс».
 6. О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами
Федерального закона «О государственном регулировании производства и
оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и
об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»:
постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской
Федерации от 11 июля 2014 г. № 47 // СПС «Консультант Плюс».

3. Научная и учебная литература

1. Административная ответственность в СССР / Под. ред. В. М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов, 1988. 167 с.
2. Административное право России. Учебник. Часть III. Административная юрисдикция / Под ред. А.П. Коренева, В.Я. Кикотя. М.: Московский университет МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2002. 302 с.
3. Административное право: Учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2005. 703 с.
4. Административное право под ред. Попова Л.Л., Студеникиной М.С. М.: Норма, 2008. 992 с.
5. Агапов А.Б. Административная ответственность. М.: Норма, 2006. 251 с.
6. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (Социально правовой аспект).- Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 144 с.
7. Алексеев С.С. Общая теории права. М.: Юрид. лит., 1981.Т.1. 361с.
Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Из-во Саратов. ун-та, 1986. 125 с.
8. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск.1985. 125 с.
9. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. - Свердловск.: Из-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.
- 10.Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учеб. для вузов. М. Норма, 2005. 800 с.
- 11.Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учеб. Пособие. М.: Юстицинформ, 1999. 42 с.
- 12.Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. 252 с.

13. Гущина К.О. Права потребителей при покупке товаров и оказании услуг: практическое пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2008. 212 с.
14. Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, из-во Воронежского ун-та. 1980. 158 с.
15. Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично – правовой ответственности. // Журнал российского права, 2014. № 1. С. 33-38.
16. Иоффе О.С. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Из-во Саратов. ун-та, 1986. 128 с.
17. Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 64-68.
18. Карпушин М.П., Курляндский В.И. Уголовная ответственность и состав преступления. М.: Юрид.лит., 1974. 232 с.
19. Кирилловых А.А. «Защита прав потребителей: вопросы правового регулирования». М.: Деловой двор, 2012. 239 с.
20. Колесниченко Ю.Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. - 2003. - №1.
21. Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: понятие и признаки // труды МГЮА: Сб. статей. Вып.5. М.: Право, 1999. 133 с.
22. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под. ред. Салищевой Н.Г. М., 2011. 1296 с.
23. Комментарий КоАП РФ / Под. ред. Ренова Э.Н. М.: Норма, 2002. 926 с.
24. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. Веремеенко И.И., Салищева Н.Г., Студеникиной М.С. М.: Право, 1999. 912 с.
25. Котельникова Е.А. Административное право: Учеб. пособие. Ростов на Дону, 2-е изд., доп. и перераб. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003 . 320 с.

26. Корнеева Л.М. Привлечение к уголовной ответственности. Законность и обоснованность. М.: Юрид. лит., 1971. 136 с.
27. Косякова Н.И. Государственное предприятие / Правовое положение коммерческой организации: Учеб. и научно-практич. пособие / Отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. М.: Логос, 2001. 235 с.
28. Кратенко М.В. Оспаривание невыгодных условий договора // Арбитражная практика. 2006. № 10. С. 10-18.
29. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. 464 с.
30. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М.: Юрид. лит., 1978. 208 с.
31. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М.: Мысль, 1986. 448 с.
32. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. 238 с.
33. Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.
- Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. - Воронеж, изд-во Воронежского ун-та, 1990. 208 с.
34. Минашкин А.В. Проблемы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 1998. № 7. С.11-17.
35. Мозговой И. Порядок приостановления и аннулирования лицензий // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 56-63.
36. Науджина Е.В. Права потребителей как объект административно - правовой охраны // Современное право. 2009. № 4. С.87-89.
37. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 76-79.
38. Новосёлов В.И. Административная ответственность юридических лиц // Советская юстиция. 1981. № 23. С. 34-41.
39. Носков Б.П., Тимошинин А.В. К вопросу об административной ответственности юридических лиц // Административное право и процесс. 2008. № 6. С. 45-52.

40. Овчарова Е.В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц // Государство и право. 1998. № 3. С. 55-59.

4. Интернет-ресурсы

1. <http://asozd2.duma.gov.ru> - Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации (дата обращения 30 августа 2017 г.).
2. <http://www.fsrar.ru/> - Официальный сайт Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
3. http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_32356.html - Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы России (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
4. <http://www.economy.gov.ru> - Официальный сайт Минэкономразвития России (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
5. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/# - Официальный сайт Росстата (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
6. <http://77.rospotrebnadzor.ru/index.php/san-epid/40-2009-08-20-06-08-14/1909-san-epid> - Официальный сайт Роспотребнадзора (дата обращения 30 мая 2017 г.).
7. <http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/> - Официальный сайт Казначейства России (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
8. <http://www.ozhegov.org/words/24829.shtml> - Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
9. <http://www.cifrra.info> - Сайт Центра исследования федерального и региональных рынков алкоголя «ЦИФРА» (дата обращения 30 октября 2017 г.).
10. <http://www.rg.ru/2014/05/06/paket.html> - Официальный сайт «Российской газеты» (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
11. <http://vz.ru/news/2012/4/4/572881.html> - Сайт деловой газеты «Взгляд» (дата обращения 26 апреля 2017 г.).