

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

А.Д. Бадулин

К ВОПРОСУ О ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

Проблемы предупреждения и пресечения административных правонарушений в сфере производства и оборота алкогольной продукции в настоящее время весьма актуальны, связано это с тем, что ежегодно от употребления некачественного алкоголя погибают десятки тысяч граждан. Меры административно-правового характера призваны предупредить и пресечь незаконное производство и оборот алкоголя, а также создать необходимый механизм привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности за правонарушения в данной сфере.

В Российской Федерации сохраняется высокий уровень заболеваемости алкоголизмом. В 2005 г. количество больных алкоголизмом составило 2 348 567 человек, показатель распространенности алкоголизма, в том числе алкогольными психозами, составил 1654,0 на 100 тыс. населения.

Кризисный характер сложившейся алкогольной ситуации в настоящее время проявляется, прежде всего, в высоких темпах прироста потребления алкоголя. Согласно данным Госкомстата России, потребление учтенного алкоголя на душу населения в стране выросло с 5,38 л. абсолютного алкоголя в 1990 г. до 9,7 л. в 2010 г., или в 1,8 раза.

Кроме того, в последние годы в объемах потребления алкоголя значительное место занимают спиртосодержащие жидкости «двойного назначения» (парфюмерно-косметическая продукция, товары бытовой химии и др.).

По ориентировочным данным реальное душевое потребление алкоголя в России составляет около 15 л. абсолютного алкоголя. В последние годы наблюдается существенный рост производ-

ства слабоалкогольных напитков и продажи пива, при этом объемы продажи водки не уменьшаются. Объем производства слабоалкогольных напитков в 2010 г. по сравнению с 2009 г. вырос почти в 6 раз, а объем продажи пива почти в 3 раза.

В 2011 г. продажа алкогольной продукции и пива населению России через торговую сеть составила более 1200 млн. дкл. (75% приходится на пиво, 16 % на водку и ликероводочные изделия, 8% на вино и 1% на коньяк). Учитывая, что слабоалкогольные напитки и пиво пользуются большой популярностью у молодежи, подкрепляемой агрессивной рекламой, такой рост их производства и продажи вызывает определенные опасения в плане дальнейшей стимуляции массовой алкоголизации.

Согласно официальным данным тревогу вызывает все более активное приобщение к потреблению алкоголя подростков и женщин, что значительно увеличивает риск развития алкогольных заболеваний и степень негативного воздействия алкоголизации на здоровье подрастающих поколений.

По данным социологических исследований пик массового вовлечения в потребление алкоголя сместился с возрастной группы 16-18 лет на возраст 13-15 лет и может способствовать возникновению серьезных последствий для физического и интеллектуального развития подрастающего поколения.

Несмотря на то, что по предварительным данным Росстата смертность от случайных отравлений алкоголем в 2010 г. по сравнению с 2009 г. снизилась (2010 г. — 28386 случаев, 2011 г. — 40877 случаев), удельный вес ее в структуре при-

чин смертности по-прежнему остается недопустимо высоким и составляет почти 12%. При этом в Карачаево-Черкесской республике, Воронежской, Курской, Липецкой, Новосибирской, Омской и Саратовской областях смертность от случайных отравлений алкоголем возросла на 6-18%.

Растет смертность от причин, связанных с употреблением алкоголя (хронический алкоголизм, алкогольные психозы, алкогольные болезни печени, случайные отравления): 2009 г. — 62447 случаев, 2010 г. — 62131 случаев, 2011 г. — 58495 случаев.

Кроме того, в 2011 г. в ряде субъектов РФ зарегистрированы массовые случаи отравления алкоголем, с 20074 пострадавшими, из них 1074 — с летальным исходом от употребления в качестве суррогатного алкоголя спиртосодержащей пищевой продукции (антисептиков и других препаратов) и продукции неустановленного происхождения.

В связи со сложившейся ситуацией необходимо разработать дополнительные мероприятия по усилению государственного надзора за алкогольной продукцией.

В 2010 г. выполнено 56748 рейдовых проверок организаций (2010 г. — 23 894), занятых производством и оборотом алкогольной продукции. Обследовано 159 921 предприятие (2009 г. — 89 694), при этом особое внимание уделялось организациям, осуществляющим оптовую торговлю указанной продукцией. В связи с нарушениями требований, установленных законодательством РФ к производству и обороту этой продукции, отозвано 244 санитарно-эпидемиологических заключений, выданных ранее для получения лицензий на осуществление указанных видов деятельности. Объем лабораторных исследований алкогольной продукции возрос в 1,5 раза (2009 г. — 143 995, 2010 г. — 97 690 исследования).

Значительно увеличилось в последнее время число вынесенных постановлений о приостановлении эксплуатации организаций, занятых производством и оборотом алкогольной продукции, а также количество переданных в следственные органы материалов и дел по фактам нарушения действующего законодательства.

Материалы судебной практики, связанной с выявлением правонарушений в области оборота алкогольной продукции, характеризующие фактические обстоятельства их совершения и практику применения мер административной ответственности сопровождаются наличием целого ряда системных, в том

числе процессуальных ошибок, которые, в конечном итоге, свидетельствуют о неудовлетворительной практике применения КоАП РФ.

Вместе с тем проводимая работа и принимаемые меры по повышению эффективности судебной практики не позволили добиться существенного улучшения положения дел, связанных с производством и оборотом этой продукции. Продолжает сохраняться тенденция увеличения удельного веса проб алкогольной продукции, не отвечающих требованиям безопасности по содержанию токсических элементов — с 2,6% в 2002 г. до 3,6% в 2005г. При этом в Южном федеральном округе количество таких проб (11,3%) в 3-10 раз превышает соответствующие показатели по другим федеральным округам.

В связи с несоответствием алкогольной продукции нормативным требованиям, отсутствием сопроводительных документов, подтверждающих их происхождение и качество, в 2010 г. по предварительным данным забраковано 83 871 партия объемом 5 792 081 л. (2011 г. — 5700 партий объемом 1 337 681 л.).

В 2010 г. в результате выявления многочисленных случаев несоответствия установленным законодательством РФ требованиям к вину и вино-материалам, обнаружения в ряде проб опасных для здоровья человека пестицидов приостановлен ввоз и реализация этой продукции, поступающей из стран СНГ. По оперативным данным управлений Роспотребнадзора по субъектам РФ в 2009 г. исследовано 65 172 пробы вина, из них не соответствовало требованиям нормативов 12 073 пробы (18,5%).

Наряду с этим имеют место факты производства и реализации недоброкачественной алкогольной продукции отечественного производства, прежде всего водки. Удельный вес образцов этой продукции, не отвечающих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям в 2006 г. составил — 5,04% (2009 г. — 2,55%, 2010 г. — 2,47%, 2011 г. — 2,62%).

Количество забракованных партий отечественной алкогольной продукции увеличилось с 3600 в 2009 г. до 40254 в 2010 г., объем таких партий возрос в 6 раз с 255 000 л. до 1 981 400 л. соответственно.

В 2010 г. Роспотребнадзором исследовано 33 470 образцов водки на соответствие требованиям нормативных и технических документов, а также санитарных норм и правил, из них 1602 (4,8%) не соответствовали требованиям норма-

тивов. При исследовании водки, находящейся в обороте, отмечалось завышение содержания альдегидов, сложных эфиров, сивушных масел, обнаруживался диэтилфталат, метиловый спирт, бензалкоголь. При проведении мероприятий по контролю отмечались многочисленные факты нарушения маркировки и неудовлетворительного оформления сопроводительной документации.

В винах отечественного производства в ряде случаев также устанавливалось несоответствие образцов гигиеническим нормативам по органолептическим и физико-химическим показателям: объемной доле этилового спирта, массовой концентрации железа, свободной сернистой кислоты, приведенного экстракта.

При обследовании предприятий по производству алкогольной продукции выявляются нарушения технологии водоподготовки и, как следствие этого, использование воды негарантированного качества; работы очистных сооружений и вентиляции; использование материалов, не разрешенных для контакта с пищевыми продуктами; отсутствие производственного контроля, допускаются нарушения маркировки готовой продукции, негерметичность укупоривания.

Административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции, отличаются от других правонарушений объектом и особым предметом посягательства. Непосредственным объектом этих правонарушений является здоровье населения, под которым следует понимать общественные отношения, обеспечивающие сохранение нормального физического состояния и гармоничное развитие личности. Административные правонарушения в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции могут быть, на наш взгляд, подразделены на две группы:

- административные правонарушения, связанные с оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- административные правонарушения, способствующие обороту алкогольной и спиртосодержащей продукции¹.

В юридической литературе не существует единого мнения относительно того, какие деяния следует относить к незаконному обороту ал-

когольной и спиртосодержащей продукции. Ряд авторов рассматривает в качестве таковых лишь отдельные составы преступлений и административных правонарушений в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Так, И. Камымнин в своей статье «Ответственность за незаконное производство и оборот алкогольной продукции»² рассматривает лишь деяния, предусмотренные ст. 171¹ УК России, то есть производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции.

А. Кожевников относит к незаконному обороту алкогольной продукции такое деяние, как контрабанда 188 УК России³.

Ряд авторов рассматривают незаконный оборот алкогольной продукции, как лжеэкспорт алкогольной продукции, который влечет за собой уклонение от уплаты налогов, в первую очередь, налога на добавленную стоимость, то есть совершение деяний, предусмотренных ст. 198, 199 УК России⁴.

П.С. Яни относит к незаконному обороту алкогольной продукции совершение таких деяний как мошенничество ст. 159 УК России, незаконное предпринимательство ст. 171 УК России, производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции ст. 171¹ УК России, незаконное использование товарного знака ст. 180 УК России, контрабанда ст. 188 УК России, обман потребителей ст. 200 УК России, подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов печатей, бланков ст. 327 УК России. А также в определенной степени деяния предусмотренные ст. 174 УК России легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем, ст. 238 УК России производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности⁵.

Безусловно, ряд деяний предусмотренных КоАП России, также можно отнести к незаконному обороту алкогольной продукции, но об этом будет

¹ См.: Лекомцев А.В. Административно-правовые основы предупреждения и пресечения незаконного производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 60.

² См.: Камымнин И. Ответственность за незаконное производство и оборот алкогольной продукции // Законность. — 1999. — № 11. — С. 6-9.

³ См.: Кожевников А. Есть такая мафия — спиртовая // Милиция. — 1999. — № 3-4. — С. 45.

⁴ См.: Кузнецов А. Река течет, казна мелеет... // Налоговая полиция. — 1996. — № 16. — С. 56.

⁵ См.: Яни П.С. Уголовный закон и поддельная водка // Законодательство. — 2000. — № 10. — С. 34.

сказано ниже, а сейчас необходимо определить те критерии, которыми должно обладать деяния, чтобы его можно было отнести к незаконному обороту алкогольной продукции. Изучение практики предупреждения и пресечения незаконного оборота алкогольной продукции, действующего законодательства, а также юридической литературы по данному вопросу, следует признать, что деяния, относящиеся к незаконному обороту алкогольной продукции, должны иметь следующие признаки:

- предметом таких деяний является алкогольная продукция. Это требование вытекает из определения незаконного оборота алкогольной продукции как деятельности физических и юридических лиц по производству, закупке, поставке, хранению и реализации алкогольной продукции, совершаемой с нарушением законодательства;
- в результате таких деяний алкогольная продукция должна оставаться в обороте либо включаться в него. Если целью противоправного деяния является изъятие из оборота алкогольной продукции, оно не может относиться к ее незаконному обороту. Поэтому в случаях, когда осуществляется хищение алкогольной продукции в целях ее употребления, это не должно признаваться незаконным ее оборотом⁶.

В этой связи критериями, которым должно отвечать то или иное деяние (действие или бездействие), для того чтобы его можно было признать, как незаконный оборот алкогольной продукции являются следующие аспекты. Предметом таких деяний является алкогольная продукция; в результате таких деяний алкогольная продукция должна оставаться в обороте либо включаться в него; сопроводительные документы на алкогольную продукцию должны отсутствовать либо иметься в наличии, но не в полном объеме, либо быть сфальсифицированными⁷.

При классификации деяний, относящихся к незаконному обороту алкогольной и спиртосодержащей продукции можно представить из двух больших групп:

- деяния, ответственность за которые предусмотрена уголовным законодательством;

⁶ См.: Лекомцев А.В. Административно-правовые основы предупреждения и пресечения незаконного производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 60.

⁷ См.: Лекомцев А.В. Указ. раб. – С. 62.

- деяния, ответственность за которые предусмотрена законодательством об административных правонарушениях.

В свою очередь эти группы, в зависимости от стадии оборота алкогольной продукции, на которой они могут быть совершены, можно подразделить на:

- административные правонарушения на стадии производства алкогольной продукции (ст. 6.14. КоАП России — Производство либо оборот этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, не соответствующих требованиям государственных стандартов, санитарным правилам и гигиеническим нормативам; ст. 14.17. КоАП России — Незаконное производство, поставка или закупка этилового спирта);
- административные правонарушения на стадии учета и распределения алкогольной продукции (ст. 14.19. КоАП России — Нарушение установленного порядка учета этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции);
- административные правонарушения на стадии реализации алкогольной продукции (ст. 14.16. КоАП России — Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции);
- административные правонарушения, встречающиеся на всех стадиях оборота алкогольной продукции (ст. 14.19. КоАП России — Нарушение установленного порядка учета этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции);
- административные правонарушения, обеспечивающие незаконный выпуск в оборот алкогольной продукции (ст. 14.1. КоАП России — Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)).

В связи с этим анализ такой категории как незаконный оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции позволяет выявить содержание данного негативного явления, а также сопутствующие ему негативные процессы. Представляется возможным выделить несколько подходов к определению понятия незаконного оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, отличительной чертой которых является ряд характеризующих признаков⁸.

⁸ См.: Там же. – С. 60.

Рассматривая незаконный оборот алкогольной продукции как противозаконную деятельность, за которую возможно привлечь к административной ответственности, под незаконным оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции понимаются общественно опасные деяния в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, запрещенные Кодексом РФ об административных правонарушениях под угрозой наказания. Но данное определение как нам представляется, не является полным, так как оно не определяет такие признаки незаконного оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, как объекты посягательства, а также не включает уголовно-правовые, финансово-правовые и гражданско-правовые средства регулирования.

Как уже отмечалось, за незаконный оборот алкогольной продукции могут быть предусмотрены различные меры юридической ответственности. Следует сказать, что в КоАП России установлена ответственность за нарушения в области производства этилового спирта, а также оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Административная ответственность в рассматриваемой

сфере направлена на защиту прав потребителей, охрану жизни и здоровья людей, в частности это обеспечивает ст. 6.14 КоАП России — Производство либо оборот этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, не соответствующих требованиям государственных стандартов, санитарным правилам и гигиеническим нормативам; ст. 14.16 КоАП России — Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; ст. 14.17 КоАП России — Незаконное производство, поставка или закупка этилового спирта; ст. 14.18 КоАП России — Использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей не пищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции; ст. 14.19 КоАП России — Нарушение установленного порядка учета этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; 15.12. Выпуск или продажа подлежащих маркировке товаров и продукции без маркировки; ст. 15.13. Уклонение от подачи декларации об объеме производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции или декларации об использовании этилового спирта и др.

Библиографический список:

1. Агапов А.Б. Административная ответственность. — М., 2004.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. — М., 2000.
3. Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. — М., 2004.
4. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Административная ответственность по российскому законодательству. — М., 2004.
5. Кузнецов А. Река течет, казна мелеет... // Налоговая полиция. — 1996. — № 16.
6. Камынин И. Ответственность за незаконное производство и оборот алкогольной продукции // Законность. — 1999. — № 11.
7. Кожевников А. Есть такая мафия — спиртовая // Милиция. — 1999. — № 3.
8. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. — М., 2000.
9. Лекомцев А.В. Административно-правовые основы предупреждения и пресечения незаконного производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
10. Мурашев А.В. Освобождение правонарушителей от административной ответственности органами внутренних дел. — М., 1985.
11. Максимов И.В. Концепции позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право. — 2006. — № 8.
12. Овсянко Д.М. Административное право. — М., 1994.
13. Рогачева О.С. Административная ответственность. — Воронеж, 2005.
14. Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. — М., 1984.
15. Хаматова С.Х. Административно-правовое регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
16. Яни П.С. Уголовный закон и поддельная водка // Законодательство. — 2000. — № 10.

Административная деятельность полиции

References transliteration:

1. Agapov A.B. Administrativnaya otvetstvennost'. — M., 2004.
2. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii. — M., 2000.
3. Bel'skiy K.S. Politseyskoe pravo / Pod red. A.V. Kurakina. — M., 2004.
4. Bakhrakh D.N., Renov E.N. Administrativnaya otvetstvennost' po rossiyskomu zakonodatel'stvu. — M., 2004.
5. Kuznetsov A. Reka techet, kazna meleet... // Nalogovaya politsiya. — 1996. — № 16.
6. Kamymnin I. Otvetstvennost' za nezakonnoe proizvodstvo i oborot alkohol'noy produktsii // Zakonnost'. — 1999. — № 11.
7. Kozhevnikov A. Est' takaya mafiya — spirtovaya // Militsiya. — 1999. — № 3.
8. Kozlov Yu.M., Popov L.L. Administrativnoe pravo. — M., 2000.
9. Lekomtsev A.V. Administrativno-pravovye osnovy preduprezhdeniya i presecheniya nezakonno go proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkohol'noy i spirtosoderzhashchey produktsii v Rossiyskoy Federatsii: Dis. ... kand. jurid.nauk. — M., 2003.
10. Murashev A.V. Osvobozhdenie pravonarushiteley ot administrativnoy otvetstvennosti organami vnutrennikh del. — M., 1985.
11. Maksimov I.V. Kontseptsii pozitivnoy administrativnoy otvetstvennosti v teorii i prave // Gosudarstvo i pravo. — 2006. — № 8.
12. Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo. — M., 1994.
13. Rogacheva O.S. Administrativnaya otvetstvennost'. — Voronezh, 2005.
14. Skvortsov S.M. Printsipy nalozheniya administrativnykh vzyaskaniy i ikh realizatsiya v deyatel'nosti organov vnutrennikh del. — M., 1984.
15. Khamatova S.Kh. Administrativno-pravovoe regulirovanie v sfere proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkohol'noy i spirtosoderzhashchey produktsii: Dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2003.
16. Yani P.S. Ugolovnyy zakon i poddel'naya vodka // Zakonodatel'stvo. — 2000. — № 10.