

А.Д. Бадулин

ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

Понятийный аппарат в области нашего исследования достаточно конкретен, он определен законодательством. Тем не менее, во избежание двусмысленного толкования представляется необходимым привести смысловое содержание основных терминов, использованных в работе, поскольку это является принципиальным для ряда выводов диссертационного исследования. Помимо этого выявления характерных черт ряда используемых дефиниций, в частности, такого как незаконный оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и др., затруднено тем, что содержание, которое вкладывается в это понятие, в юридической литературе понимается неоднозначно. Наблюдается часто встречающаяся ситуация, когда один и тот же термин несет разную смысловую нагрузку в зависимости от целого ряда факторов, контекста работы, особенностей авторского подхода к исследуемой проблеме и т.п.

Вместе с тем в любой отрасли знаний происходят, по мере углубления и расширения знаний, уточнение понятий и определений, пересмотр устоявшейся терминологии. Но в любом случае, как справедливо заметил С.С. Алексеев, «нельзя забывать важнейших требований, предъявляемых к научной терминологии, — ее однозначности, строгой определенности, ясности, устойчивости, совместимости со всем комплексом употребляемых в науке терминов. Обогащение понятийного аппарата науки должно происходить не за счет утраты точности терминов, так как утрачивается координация научных понятий»¹.

К базовой терминологии нашего исследования следует отнести следующие термины: «алкогольная и спиртосодержащая продукция», «оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции», «незаконный оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции» «регулирование оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Конвенция о пресечении контрабанды алкогольных товаров от 19 августа 1925 г.² понимает под алкогольными товарами: спирт, равно как и жидкости, содержащие спирт, пригодные для употребления или для изготовления напитков, а также вина или шипучие вина, в которых содержание спирта объемом превышает 18%. Пиво и подобные напитки с содержанием спирта 12% не включены в число алкогольных товаров.

Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»³ алкогольной продукцией признает пищевую продукцию с содержанием этилового спирта более 1,5% объема и произведенную с использованием этилового спирта из пищевого сырья. При этом закон использует составное понятие алкогольной продукции, раскрывающееся через определение видов алкогольной продукции. Выделяются следующие виды алкогольной продукции: этиловый питьевой спирт, спиртные напитки, вино (кроме пива). Главным критерием алкогольной продукции является наличие в ней этилового спирта, превышающее 1,5% объема готовой продукции.

Указанное определение алкогольной продукции было воспринято и налоговым законодательством, хотя и в несколько модифицированном виде. Налоговый кодекс РФ определяет алкогольную продукцию как спирт питьевой, водку, ликероводочные изделия, коньяки, вино и иную пищевую продукцию с объемной долей этилового спирта более 1,5%, за исключением виноматериалов. В то же время к составу подакцизной продукции относится и пиво, но ни Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», ни Налоговый кодекс РФ не относят этот напиток к алкогольной продукции.

Исходя из вышесказанного, под алкогольной продукцией мы приняли термин, понятие которого

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. — М., 1981. — С. 35–36.

² См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып 5. — М., 1930. — С. 46.

³ См.: СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4553.

дается налоговым законодательством, как принятое более поздним нормативным актом. То есть в целях настоящего исследования алкогольная продукция понимается как пищевая продукция с объемной долей этилового спирта более 1,5%.

Понятие оборота алкогольной продукции в целях настоящего исследования отличается от официального определения, данного в законодательстве. Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» определяет оборот как закупку (в том числе импорт), поставку (в том числе экспорт), хранение и розничную продажу алкогольной продукции. По нашему мнению термин «оборот» законодателем используется в узком смысле. В связи с чем законодательная дефиниция «оборот алкогольной продукции» выглядит недостаточно полной. В связи с чем в нее необходимо включить стадию производства алкогольной продукции, поскольку закупка, поставка, хранение и розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей продукции невозможны без ее предварительного производства.

Помимо этого применение в исследовании законодательного определения «оборот алкогольной продукции» не позволяет учесть влияние административно-правового регулирования на уровень потребления алкогольной продукции. В связи с чем мы включаем в понятие оборота алкогольной продукции в качестве составной части потребление алкогольной продукции. Кроме того, настоящее исследование ограничено территорией РФ, в связи с чем, экспорт алкогольной продукции в составе оборота алкогольной продукции нами не рассматривается.

В экономической теории под оборотом принято понимать движение товаров и денежных средств в ходе воспроизводственного процесса, то есть в ходе производства, распределения, обмена и потребления экономического продукта⁴.

Таким образом, оборот алкогольной продукции в нашей работе понимается как закупка (в том числе импорт), поставка (кроме экспорта), хранение, розничная продажа и потребление алкогольной продукции. Исследование действующего законодательства, регламентирующего общественные отношения в исследуемой сфере, позволяет сделать вывод о том, что определение

незаконного оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции нормативно не определено. В научной литературе данное понятие также практически не рассматривается и не раскрывается, исключением является диссертационная работа М.В. Переверзева⁵, в которой незаконный оборот алкогольной продукции понимается как деятельность юридических и физических лиц по производству, закупке, поставке, хранению и реализации алкогольной продукции, совершенную с нарушением действующего законодательства.

Но давая вышеприведенное определение, автор не ответил на вопрос относительно критериев, которым должно отвечать то или иное деяние, чтобы его можно было отнести к незаконному обороту алкогольной продукции. Как мы уже частично отметили, в юридической литературе не существует единого мнения относительно того, какие деяния следует относить к незаконному обороту алкогольной и спиртосодержащей продукции. Ряд авторов рассматривают в качестве таковых лишь отдельные составы преступлений и административных правонарушений в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Так, И. Камынин в своей статье «Ответственность за незаконное производство и оборот алкогольной продукции»⁶ 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 ст. 188 УК России⁷. Некоторые специалисты 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 России⁸.

⁴ См.: Современный экономический словарь / Под ред. Б.А. Райзберга, Л.Ш. Лозовского, Е.Б. Стародубцевой. – М., 1996. – С. 335.

⁵ См.: Переверзев М.В. Предупреждение преступлений и иных правонарушений в сфере оборота алкогольной продукции: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Н.-Новгород, 2002. – С. 11.

⁶ См.: Камынин И. Ответственность за незаконное производство и оборот алкогольной продукции // Законность. – 1999. – № 11. – С. 6–9.

⁷ См.: Кожевников А. Есть такая мафия – спиртовая // Милиция. – 1999. – № 3–4. – С. 45.

⁸ См.: Кузнецов А. Река течет, казна мелеет... // Налоговая полиция. – 1996. – № 16. – С. 56.

Другие авторы анализируют совокупность деяний, относящихся к незаконному обороту алкогольной продукции. Так, 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 безопасности⁹. Незначительно расширяют этот список Е.А. Нагаев и А.В. Степанищев, добавляя к нему ответственность за изготовление, сбыт поддельных марок акцизного сбора, специальных или знаков соответствия либо их использование ст. 327 УК России¹⁰.

Безусловно ряд деяний, предусмотренных КоАП России, также можно отнести к незаконному обороту алкогольной продукции, но об этом будет сказано ниже, а сейчас необходимо определить те критерии, которыми должно обладать деяние, чтобы его можно было бы отнести к незаконному обороту алкогольной продукции.

Изучая практику предупреждения и пресечения незаконного оборота алкогольной продукции, действующего законодательства, а также юридической литературы по данному вопросу, мы пришли к выводу, что деяния, относящиеся к незаконному обороту алкогольной продукции, должны иметь следующие признаки:

а) 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;

б) 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 оборотом;

в) сопроводительные документы на алкогольную продукцию, указанные в Постановлении Правительства России от 15 августа 1997 г. «Об утверждении перечня документов, подтверждающих легальность производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции на территории Российской Федерации» должны отсутствовать, либо присутствовать не в полном объеме, либо быть сфальсифицированными, что свидетельствует о незаконности оборота такой продукции.

Таким образом, 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 позиции: 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 сфальсифицированными.

В связи с чем при классификации деяний, относящихся к незаконному обороту алкогольной и спиртосодержащей продукции можно представить в виде двух больших групп:

1) деяния, ответственность за которые предусмотрена уголовным законодательством;

2) 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

⁹ См.: Яни П.С. Уголовный закон и поддельная водка // Законодательство. – 2000. – № 10. – С. 34.

¹⁰ См.: Нагаев Е.А., Степанищев А.В. Незаконный оборот алкогольной продукции: уголовно-процессуальные и уголовно-правовые аспекты // Законодательство. – 2000. – № 7. – С. 78.

- 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 признаков.

Если рассматривать незаконный оборот алкогольной продукции как противозаконную деятельность, за которую возможно привлечь к административной ответственности, то 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.

В связи с этим под незаконным оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции сле-

дует понимать совокупность виновных противоправных деяний, нарушающих установленный порядок производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, совершенные на определенной территории, за промежуток времени, обладающие качественными и количественными характеристиками. Необходимо отметить, что установление признака незаконности невозможно без четкого закрепления рамок законного оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в законодательстве, а количество выявленных правонарушений в данной сфере и, в первую очередь, трудности, возникающие при вынесении решений по правонарушениям, указывают на наличие существенных пробелов в действующем законодательстве. Оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции должен регулироваться так, чтобы с одной стороны, исключить незаконный оборот алкогольной продукции, а с другой — снизить алкогольное потребление до такого уровня, который позволит снизить масштабы пьянства со всеми вытекающими из него последствиями.

Исследование показывает, что источниками незаконного оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции являются: контрабанда алкогольной продукции, а также этилового спирта и впоследствии использование последнего для изготовления алкогольной продукции в подпольных цехах; производство неучтенной алкогольной продукции на предприятиях-производителях; перемещение фальсифицированной водки по территории страны; реализация по низкой цене оптом в торговую сеть некачественной водки, не отвечающей гостам; хищение спирта или алкогольной продукции на предприятиях-изготовителях; кустарное производство алкогольного суррогата из спиртосодержащей продукции и самогонварение.

Анализ многочисленных нормативных актов федерального и регионального уровня, так или иначе затрагивающих оборот алкогольной продукции, показал, что именно государство является субъектом воздействия на отношения в области оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Поэтому в настоящем исследовании под регулированием оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции следует понимать государственное регулирование сферы общественных отношений, связанных с обращением алкогольной и спиртосодержащей продукции. В то же время термин «государственное регулирование» заслуживает дополнительного рассмотрения.

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. Лекомтцев 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.

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. Lekommtsev 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. yurid.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 vzyiskaniy 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. yurid. nauk. — M., 2003.
16. Yani P.S. Ugolovnyy zakon i poddel'naya vodka // Zakonodatel'stvo. — 2000. — № 10.