

*Рекомендовано к опубликованию
Редакционно-издательским советом
ВНИИ МВД России*

А. П. Алегин

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

Монография

МОСКВА 2005

Рецензенты:

Б. Н. Порфирьев, доктор экономических наук, профессор
(Институт системного анализа РАН);

В. А. Плешаков, доктор юридических наук, профессор
(ВНИИ МВД России)

Алегин А. П. Предупреждение преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. – 92 с.

Рассматривается проблема криминализации алкогольной отрасли экономики в России. Оценивается эффективность современной системы предупреждения преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции, в частности, профилактической деятельности органов внутренних дел. Даются предложения по совершенствованию этой работы, особенно ее организационные аспекты.

Для сотрудников оперативных подразделений ОВД, а также преподавателей, слушателей и курсантов учебных заведений МВД России.

УДК 343.72

© Государственное учреждение
«Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России», 2005

ВВЕДЕНИЕ

Испокон веков и до недавнего времени алкогольная отрасль формировала значительную часть доходов казны (бюджета) нашей страны. В отдельные исторические периоды производство и оборот алкогольных напитков давали более четверти казенных (бюджетных) доходов¹. Сейчас, особенно в последние несколько лет, доля акцизов от торговли и производства алкоголя в бюджете Российской Федерации колеблется в пределах 2%, однако это не означает сокращение рынка алкогольной продукции. В реальности мы наблюдаем ситуацию совершенно противоположную, т. е. постоянное увеличение его масштабов, а низкий уровень бюджетных поступлений объясняется тем, что, по приблизительным оценкам, более чем наполовину рынок алкогольной продукции в России является теневым².

Проблема теневой экономики во все времена остается актуальной, и, вероятно, будет таковой до тех пор, пока встречаются люди, считающие допустимой реализацию личных экономических свобод способами, угрожающими интересам и другим людям, и государства в целом. Поскольку производство и продажа алкогольной продукции – дело весьма прибыльное, то эта сфера экономической деятельности также не избежала внимания «нечистоплотных» предпринимателей, и нелегальное производство и оборот алкогольной продукции в России давно существуют как устойчивая и самостоятельная отрасль теневой экономики.

Теневые предприниматели, как правило, экономят не только на налогах и иных выплатах в государственную казну, но и на качестве выпускаемого или реализуемого товара. Этот аспект образует еще одну грань проблемы криминализации экономики, в том числе ее алкогольной отрасли – распространенность случаев нанесения вреда здоровью или смерти людей по причине употребления некачественной продукции. По показателю смертности от отравления алкоголем наша страна занимает первое место в Европе³.

Противодействие преступности в сфере алкогольной продукции осуществляется различными средствами, включая уголовную превенцию и профилактику преступлений. Профилактика противоправного поведения представляет собой наиболее

действенный путь борьбы с преступностью. Приоритетное использование предупредительных форм позволяет решать задачи противодействия преступности с наименьшими издержками для общества: в процессе предупреждения криминогенные факторы могут подвергаться воздействию, когда они еще не набрали силы и поэтому легче поддаются устранению, и это, несомненно, способствует снижению уровня государственных затрат на управление сферой правопорядка и безопасности.

В настоящей монографии поставлена цель – оценить эффективность современной системы предупреждения преступлений на рынке алкогольной продукции России и сформулировать предложения по ее совершенствованию. Автором проанализированы меры общесоциальной криминологической профилактики в этой сфере, при этом, поскольку объектом исследования является конкретная область экономической жизни общества, предпочтение отдавалось изучению предупредительных мер экономического характера.

В работе также исследован организационный аспект специального предупреждения преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции, представленный анализом профилактической деятельности органов внутренних дел. Научный интерес представляют нашедшие отражение в монографии материалы практики предупредительной деятельности милиции на рынке алкогольной продукции.

В процессе изучения правоохранительной практики подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции был осуществлен анализ статистических данных о результатах оперативно-служебной деятельности.

Автором также применялись социологические методы исследования, в частности, проведен экспертный опрос руководителей органов внутренних дел и сотрудников подразделений по борьбе с преступностью в сфере производства и оборота алкоголя со стажем работы не менее трех лет (180 человек). С целью изучения общественного мнения о результативности работы милиции был осуществлен мониторинг общественного мнения в городах Клин, Кашира, Красногорск и Павловский Посад Московской области (опрошено 240 человек).

¹ См. подробнее: *Малахов А.* Самая естественная монополия // *Коммерсантъ-Daily*. 2003. № 2; *Хомерики Г. В.* Вопросы совершенствования государственного контроля за производством и реализацией алкогольной продукции в России: Дис... д-ра эконом. наук. М.: Академия управления МВД России, 2001.

² См.: *Пансков В. Г.* Проблемы развития налоговой базы по сбору акцизов на спирт и ликероводочную продукцию и пути совершенствования государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции // *Бюллетень Счетной палаты РФ*. 2001. № 1 (37); см. также материалы интернет-сайтов www.budgetrf.ru, www.isot.ru.

³ См.: *Михайлова И. В.* В России трезвых нет и не будет // *Коммерсантъ*. 2002. № 136.

Г л а в а 1

ОБЩЕСОЦИАЛЬНАЯ ПРОФИЛАКТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

§ 1. Характеристика преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции

Несмотря на многолетние усилия государственных органов по противодействию криминализации рынка алкогольной продукции, криминальная ситуация в этой сфере до сих пор остается напряженной.

Преступность в сфере производства и оборота алкогольной продукции в целом представлена «теневой» экономической деятельностью в «алкогольном» секторе потребительского рынка. На сегодня наиболее распространенными противоправными деяниями, совершаемыми на объектах производства и реализации алкогольной продукции, являются следующие:

1. Преступления, связанные с незаконной коммерческой деятельностью:

а) незаконное предпринимательство, под которым ст. 171 УК РФ подразумевает осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением условий лицензирования. Для наличия состава этого преступления необходимо причинение указанными деяниями крупного ущерба гражданам, организациям или государству либо они должны быть сопряжены с извлечением дохода в крупном размере;

б) производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных продуктов или продукции, которые подлежат обязательной маркировке марками акцизного сбора, специальными марками или знаками

соответствия, защищенными от подделок, совершенные в крупном размере (ст. 171¹ УК РФ);

в) лжепредпринимательство, т. е. создание коммерческой организации без намерения осуществлять предпринимательскую или банковскую деятельность, имеющее целью получение кредитов, освобождение от налогов, извлечение иной имущественной выгоды или прикрытие запрещенной деятельности, причинившее крупный ущерб гражданам, организациям или государству (ст. 173 УК РФ).

2. Преступления, связанные с установлением монополии на потребительском рынке:

а) недопущение, ограничение или устранение конкуренции путем установления или поддержания монопольно высоких или монопольно низких цен, раздела рынка, ограничения доступа на рынок, устранения с него других субъектов экономической деятельности, установления или поддержания единых цен, если эти деяния повлекли причинение крупного ущерба (ст. 178 УК РФ).

3. Преступления, посягающие на права потребителей:

а) мошенничество, хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 159 УК РФ);

б) незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров, если это деяние совершено неоднократно или причинило крупный ущерб (ст. 180 УК РФ).

Производство и оборот алкогольной продукции, по сути, мало отличается от экономической деятельности в отношении иных объектов. В этой сфере совершаются преступления, характерные для производства и обращения любых товаров и услуг. Однако есть и свои особенности.

Результаты экономических и криминологических исследований показывают, что получение прибыли от производства и реализации алкогольной продукции занимает самый короткий период времени по оборачиваемости капитала. Именно этим, видимо, объясняется то обстоятельство, что нелегальным производством и продажей алкогольной продукции в сфере потребительского рынка активно занимаются криминальные структуры¹. По этой же причине широкое распространение получило сокрытие прибыли от налогообложения на государственных и частных предприятиях, производящих алкогольную продукцию.

¹ В ходе проведения нами социологических исследований данное мнение поддержали 93% опрошенных экспертов.

Нелегальное производство и реализация алкогольной продукции в настоящее время превратились в одни из наиболее латентных преступлений². Об уровне латентности преступлений в этой сфере потребительского рынка можно судить по следующим данным. Ежегодный спрос населения на вино-водочные изделия составляет 200–225 млн дал (декалитров), легально же производится 156 млн дал и 10–12 млн закупается за рубежом. Остальная часть спроса на алкогольную продукцию восполняется структурами теневого бизнеса. В связи с этим около 50–100 млн дал вино-водочных и коньячных изделий выпускается без лицензий, без сертификатов качества³.

Не может не настораживать тот факт, что в настоящее время значительная доля теневого оборота фальсифицированной алкогольной продукции (до 30% от числа выявленных), особенно в сельской местности, приходится на изготовление и сбыт водно-спиртовых смесей и самогона, реализуемых малыми партиями через мелких оптовиков.

В последнее время заметно усилился процесс перераспределения рынков сбыта продукции путем насильственных методов, а также совершения преступлений с использованием возможностей современной техники, что убедительно подтверждается и данными уголовной статистики. Так, если в 1999 г. на рынке алкогольной продукции выявлялась седьмая часть от количества преступлений, зарегистрированных в сфере потребительского рынка, то в 2001 г. – каждое пятое, а в 2003 г. уже каждое третье преступление было так или иначе связано с нарушением правил производства или реализации алкогольной продукции.

По результатам проведенных исследований, незаконное предпринимательство, связанное с нелегальным производством алкогольной продукции и совершенное в особо крупных размерах, за последние два года выросло почти на 40%. То же можно сказать и про преступления, связанные с реализацией алкогольной продукции. В 2003 г. в Московской области зарегистрировано в 2,4 раза больше преступлений, связанных с обманом потребителей, из них около половины было связано с реализацией фальсифицированной алкогольной продукции.

Наиболее высокая степень латентности присуща преступлениям, посягающим на права потребителей. По оценкам экспертов из числа практических работников подразделений органов внутренних дел (84% опрошенных), в официальную статистику попадает лишь 5% фактически совершаемых преступлений. Этот вывод практических работников подтверждается и результатами опроса населения Московской области, проведенного в мае

² В поддержку данного тезиса высказались 87 % экспертов.

³ См.: Аналитические материалы ГУБЭП МВД России за 2002 год.

2002 г. Практически каждый участник опроса (98%) засвидетельствовал, что он не один раз был жертвой обмана продавцами товара. С такими случаями сталкивались: каждый пятый – один раз в неделю; каждый второй – один раз в месяц. Около 67% опрошенных уверены, что таких нарушений в 2002 г. стало значительно больше, чем в 2001 г. Противоположной позиции придерживаются всего 10% потребителей, 23% опрошенных затруднились с ответом на этот вопрос.

Значительная часть обманутых покупателей алкогольной продукции (83%) заявили о том, что алкогольная продукция, в основном водка (61% опрошенных), не соответствовала стандартам качества, поскольку на стенках бутылки оставался характерный мутный осадок, а по запаху она отдавала ацетоном. Каждый пятый из числа опрошенных заявил о приобретении им фальсифицированного вина. Чаще всего (75%) фальсифицированными оказываются грузинские вина.

По времени совершения преступлений на рынке алкогольной продукции большая их часть приходится на дневное время суток (с 8 до 20 часов (74,4%)). Это обусловлено тем, что около 80% выявленных преступлений приходится на объекты торговли и общественного питания, которые в подавляющем большинстве работают в дневное время.

Проведенное исследование показало, что количество правонарушений и преступлений, регистрируемых на рынке алкогольной продукции, практически не претерпевает существенных колебаний в зависимости от времени года. Некоторая активность проявляется лишь в весенне-летний период.

От преступлений в сфере производства и реализации алкогольной продукции страдают как граждане, так и предприятия и учреждения практически всех форм собственности – государственной и частной. Однако в общей структуре пострадавших наибольший удельный вес составляют физические лица, доля которых за последние три года увеличилась с 63,2% в 2000 г. до 73,1% в 2003 г.

Анализ социального положения пострадавших граждан показывает, что намного чаще от преступлений в сфере оборота алкогольной продукции страдают слабо защищенные в социальном плане слои населения. Количество пострадавших среди наемных рабочих или служащих в 3–5 раз превышает число пострадавших среди частных предпринимателей, и этот разрыв с каждым годом увеличивается.

Усложняет криминогенную обстановку на рынке алкогольной продукции рост масштабов неучтенной ее реализации. По оценке Госкомстата России, доля неорганизованной торговли, в том числе и алкогольной продукцией, составляет около 20% общего объема розничного товарооборота и выводит из-под финансового контроля государства до 40% наличных денежных средств.

Серьезные проблемы в 2000–2003 гг. возникали в связи с практически повсеместным распространением торговли фальсифицированными спиртными напитками, в том числе зафиксированы многочисленные случаи проникновения их на внутренний рынок из-за рубежа. Огромное количество такой алкогольной продукции скупается за рубежом по бросовым ценам и завозится в Россию, в том числе и контрабандным путем.

Высокий уровень доходов от производства и реализации фальсифицированной алкогольной продукции стал основной причиной того, что эту сферу нелегальной экономической деятельности взяли под свой контроль организованные преступные структуры, которые для достижения своих корыстных целей совершают не только преступления в сфере экономической деятельности, но и против личности, общественной безопасности и общественного порядка.

По экспертным оценкам (90% опрошенных), чистая прибыль криминальных структур, занятых в алкогольном бизнесе, ежемесячно составляет более одного миллиарда рублей, а доля нелегальной продукции в общем объеме реализации алкогольной продукции на потребительском рынке России достигает 30–40%, что существенно обедняет бюджет государства.

Об этом косвенно свидетельствуют данные о количестве изъятой из незаконного оборота алкогольной продукции. Так, в 2000 г. такой продукции было изъято на сумму 10 955 119 тыс. рублей. Эта же тенденция сохранялась и в 2003 г. За первое полугодие на потребительском рынке было выявлено более 23,4 тыс. преступлений, что на 38,9% больше в сравнении с аналогичным периодом 2000 г.

Проникновение в алкогольный бизнес представителей организованной преступности, в том числе нелегальных мигрантов из числа иностранных граждан, жителей Закавказских государств, в 2000–2003 гг. до предела криминализировало ситуацию на потребительском рынке.

Об этом свидетельствуют данные о половозрастной и этнической принадлежности лиц, привлекаемых к уголовной и административной ответственности. Во-первых, среди данной категории лиц преобладают мужчины, доля которых за анализируемый период увеличилась с 57,4 до 67,1%. При этом намного чаще они совершают эти преступления в возрасте от 30 до 49 лет. В числе установленных лиц практически отсутствует категория в возрасте 16–17 лет. Обращает на себя внимание доля лиц без постоянного источника дохода, которая составляет 20% от числа всех выявленных лиц. Второй особенностью является то, что за исследуемый период увеличилась с 7,3 до 16,7% доля лиц не из числа местных жителей, большая часть из которых (61%) – это нелегальные мигранты.

Как показывают результаты криминологических исследований, одной из наиболее ярких особенностей характеристики криминальных структур, избравших рынок алкогольной продукции местом приложения своей незакон-

ной, нелегальной или преступной деятельности, является ярко выраженный этнический характер организованных преступных структур, корни которых нередко находятся в национальных диаспорах, в том числе азербайджанской и армянской.

В ряде регионов страны (юг и центр России) захват сферы производства нелегальной алкогольной продукции приобрел характер коммерческого террора, который выражается в применении субъектами этой деятельности неписаных норм «теневого права». Так, например, для разрешения спорных вопросов криминалитетом совершаются преступления, имеющие ярко выраженный террористический характер, поскольку они совершаются с использованием взрывных устройств, создающих угрозу жизни и здоровью третьих лиц, практически не причастных к отношениям, в связи с которыми возникла конфликтная ситуация.

По данным МВД России, в течение 1998–2002 гг. пресечена деятельность свыше 6 тыс. нелегальных производств. Практически каждое такое производство является «детисцем» организованных преступных структур. В процессе расследования дел о незаконном предпринимательстве было изъято около 200 тыс. декалитров фальсифицированной алкогольной продукции. По фактам незаконного предпринимательства возбуждено 7 тыс. уголовных дел, оформлено 182 тыс. административных протоколов, сумма штрафных санкций по которым превысила 500 млн рублей.

Наибольший удельный вес в производстве дешевой низкокачественной водочной продукции в других регионах страны на протяжении последних трех лет занимает Северная Осетия, сеть поставок которой раскинулась буквально на всю территорию России. В то же время, по официальным данным, уровень производства водки и ликеро-водочных изделий в Северной Осетии начиная с 1996 г. не превышал 1680–1700 тыс. дал, что в три-четыре раза меньше фактического выпуска этой продукции⁴.

Как показывают результаты работы органов внутренних дел по борьбе с незаконной экономической деятельностью коммерческих структур, производящих и реализующих алкогольную продукцию, в последние годы массовый характер приобрела торговля подакцизными товарами, подлежащими маркировке, без марок акцизного сбора или с поддельными марками.

Известно, что экспертные оценки вероятных объемов контрабанды спирта и алкогольной продукции на территорию России носят вероятный характер, поскольку опираются лишь на косвенные данные. Однако сравнение этих оценок позволяет сделать однозначный вывод о том, что алкоголь занимает одно из первых мест среди товаров, при ввозе которых

⁴ См.: Аналитические материалы ГУБЭП МВД России за 2002 год.

наиболее часто наблюдаются нарушения таможенных правил, и что эта тенденция сохранится в ближайшие три-пять лет, поскольку это связано с укреплением российских границ. На втором месте – табачные изделия.

Преступления, связанные с нелегальным производством и реализацией фальсифицированной вино-водочной продукции, из года в год становятся все более изощренными и, как правило, носят организованный характер и совершаются на профессиональной основе. Незаконное производство алкогольной продукции все чаще переносится из подпольных цехов на легальные предприятия, где организуется производство алкогольной продукции из неучтенного сырья.

Появляются новые способы противоправного алкогольного бизнеса. Например, ряд предприятий получает под конкретный заказ неучтенное сырье, которое сразу же направляется в переработку, а затем нелегально передается заказчику. Весь этот цикл не превышает нескольких суток, а иногда и нескольких часов. Подобные акции чрезвычайно сложно выявить. Трудности еще возникают из-за того, что на предприятиях создаются собственные охранные структуры, оснащенные современными системами безопасности, способные противодействовать работе контролирующих органов.

В последнее время все большее распространение получает «ложный экспорт» алкогольной продукции, когда в целях уклонения от уплаты акцизов предприятия заключают фиктивные контракты с зарубежными фирмами о поставках своей продукции на экспорт, а сами реализуют ее на внутреннем рынке. При этом государство несет убытки в виде разницы между акцизами на производство и таможенными платежами за экспорт.

Прогноз развития ситуации в секторе алкогольной продукции потребительского рынка на следующие пять лет неутешителен. Сейчас все большее распространение приобретает использование для незаконного производства алкогольной продукции денатурированных гидролизных спиртов и спиртосодержащих растворов. На заводах Центрального региона страны наблюдается значительный рост (на 200–300%) производства технического гидролизного этилового и синтетического спиртов. Исторический опыт⁵ подсказывает, что в ближайшее время следует ожидать усиления нелегального производства спирта и фальсифицированной алкогольной продукции. А это уже – реальная угроза правам и интересам потребителей, а также их жизни и здоровью.

⁵ В 1914 г. с началом Первой мировой войны в России был введен «сухой закон». В первые месяцы после введения «сухого закона» создалась иллюзия, что проблема пьянства решена. Официальная статистика за 1915 г. свидетельствовала, что потребление алкогольных напитков сократилось на 99,9%. Однако в том же году производство спиртосодержащего лака, например, в Петрограде выросло на 600%, политуры – на 1575%, и так по всей стране.

§ 2. Причины преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции с позиции экономической теории

Ранее мы уже отмечали, что само по себе производство и оборот алкогольной продукции мало чем отличается от производства других товаров и услуг. В этом секторе потребительского рынка имеют место такие же отношения и закономерности, как и в других отраслях экономики. Конечно, социальное и экономическое значение этой отрасли чрезвычайно велико. С социальной точки зрения, потребление алкогольной продукции является столь массовым явлением, что существенно влияет на образ жизни различных слоев населения и даже определяет уровень безопасности государства. С экономической точки зрения производство алкогольной продукции приносит субъектам этой деятельности такие доходы, которые вполне сопоставимы с бюджетами целых государств. Все это делает производство и продажу алкогольной продукции весьма привлекательным делом для нелегального предпринимательства.

Вообще, следует отметить, что как только появилось государство, налаживающее на своих подданных определенные обязательства и ограничения, сразу же появилась и теневая экономическая деятельность. Впервые попытка с научной точки зрения дать оценку теневым экономическим процессам была предпринята в середине XX века на Западе.

Современные исследователи часто забывают, что административно-командный хозяйственный механизм, сильно стимулирующий развитие теневых экономических процессов, может быть следствием не только социалистических экономических отношений. В 20–40 годы XX века, когда проходили Первая и Вторая мировые войны, экономики практически всех активно воюющих стран были подвержены сильному огосударствлению, что привело к бурному всплеску теневых экономических процессов. Поэтому именно в 40-х годах в западной экономической теории как самостоятельное научное направление стала развиваться теория черных рынков. Закономерности, о которых в тот период писал в своей книге «Теория ценового контроля и черных рынков» английский ученый Джон Баттерворс, как показал ход дальнейшей экономической истории, вполне справедливы для любой экономической системы⁶.

В тот период, так же как и сегодня, экономисты думали, что отмена государственного регулирования рынков приведет к полной легализации чер-

⁶ См.: *Butterworth J.* The Theory of Price Control and Black Markets. Aldershot etc., Avebury, 1994.

ного рынка и существенному снижению цен⁷. Позже, уже в 70-е годы, была опубликована статья американского экономиста П. Гутмана «Подпольная экономика», где автор соглашался с тем, что теневая экономическая деятельность будет иметь место при любой степени вмешательства государства в экономику. Здесь же ставились проблемы неучтенной экономической деятельности и необходимости противостояния ей со стороны государства.

Появляются также работы, посвященные исследованию теоретико-методологических аспектов теневой экономики, разработке методик ее количественной оценки, анализа, сбора и обработки информации. В 80-е годы итогом возросшего внимания к данной проблеме стала организация первой международной конференции в Белефелде, где были обсуждены вопросы изучения теневой экономики и борьбы с ней (1983 г.).

В России проблемы теневой экономики стали активно изучаться в первой половине 80-х годов. О негативном влиянии теневой экономики было заявлено Т. И. Заславской, которая отмечала, что «результаты ее скрытого функционирования снижают действенность планового регулирования, распределения и потребления. Происходит скрытое перераспределение доходов между социальными группами, подчас наносящее заметный ущерб общегосударственным интересам»⁸. Об этом же писала и Т. Корягина в ходе разработки темы по проблемам теневой экономики в НИЭИ при Госплане СССР в середине 80-х годов. Она предложила следующее определение этого социально-экономического явления: «Под теневой экономикой... в основном понимается производство товаров и оказание услуг населению за плату, не фиксируемые в официальной статистической отчетности. С правовой точки зрения такая деятельность включает как разрешенные, так и запрещенные законом виды деятельности»⁹. В данном определении четкие границы теневой экономики не установлены. Явно заужена была сфера ее влияния, сведенная лишь к производству товаров и оказанию платных услуг населению. Ссылка на платность услуг, включаемых в теневую экономику, также отсекала многообразные виды деятельности, направленные на удовлетворение личных потребностей.

Чуть позже, уже в конце 80-х годов, был опубликован целый ряд статей и пособий по проблемам теневой экономики другими учеными. Среди них следует отметить таких как С. Д. Головин, А. А. Крылов, Р. Н. Марченко, О. В. Осипенко, В. Рутгайзер, А. А. Сергеев, Г. К. Синилов, К. А. Улыбин,

⁷ Более подробно дискуссии того периода изложены в реферате статьи Д. Баттерворса «Введение в теорию черных рынков», написанном Ю. В. Латовым и Т. Н. Аmeliной (см.: Экономическая теория преступлений и наказаний: Реферативный журнал. Вып. 4/1. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2002. С. 11–15).

⁸ ЭКО. 1980. № 3. С. 30.

⁹ Корягина Т. И. Теневая экономика в СССР: анализ, оценки, прогнозы // Вопросы экономики. 1990. № 3.

А. Н. Шохин, А. А. Шурус, которые обратили серьезное внимание на это явление. Пик интенсивности исследований теневой экономики в научной литературе приходится на середину 80-х и начало 90-х годов. Первоначально этому способствовало желание официальной власти бывшего СССР преодолеть негативные экономические явления в последние годы застойного периода¹⁰. Позже, уже в годы перестройки и рыночных реформ, исследования проблем теневой экономики были фактически исполнением социального заказа нового политического режима на развенчание мифов о гуманном, справедливом, неподкупном и совершенном характере государственной экономической системы бывшего СССР.

Для всех работ этого периода характерна узость подхода к определению теневой экономики. Некоторые рассматривали теневую экономику как не регистрируемую в органах государственного управления и нерегулируемую трудовую деятельность. Так, в исследованиях Ю. Козлова она определялась как совокупность противоправных, скрытых от учета государственных органов видов экономической деятельности¹¹.

В Программе «500 дней», разработанной Г. Явлинским, присутствовало наиболее полное и широко распространенное для того периода определение теневой экономики: это «неконтролируемое обществом производство, обмен и потребление товарно-материальных ценностей и услуг... скрываемые от органов государственного управления, общественности социально-экономические отношения между отдельными гражданами, социальными группами по использованию государственной собственности в корыстных, личных или групповых интересах»¹². По мнению Г. Явлинского, теневая экономика включает в себя «все неучтенные, нерегламентированные, отличные от изложенных в нормативных документах и правилах хозяйствования, виды экономической деятельности»¹³.

Как совокупность неучтенных, нерегламентированных (отличающихся от зафиксированных в нормативных документах и правилах хозяйствования) и противоправных видов экономической деятельности теневая экономика определялась С. Головиным и А. Шохиним¹⁴. Подобный подход исключал из определения важные компоненты данного явления, так как само понятие «экономика» было ограничено лишь совокупностью видов экономической деятельности. В дальнейшем С. Головин конкретизировал

¹⁰ Толчок этим исследованиям был дан в 1983 г., когда бывший в то время Генеральным секретарем ЦК КПСС Ю. В. Андропов стал проводить политику укрепления дисциплины и порядка.

¹¹ См.: Козлов Ю. Г. Теневая экономика и преступность // Вопросы экономики. 1990. № 3. С. 120.

¹² Программа углубления экономических реформ в России. М., 1992. С. 23.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Головин С. Д., Шохин А. Н. Теневая экономика: за реализм оценок // Коммунист. 1990. № 1. С. 52.

это понятие: «В самом общем виде теневую экономику можно определить как фактически неконтролируемые обществом производство, распределение, обмен и потребление материальных ценностей и услуг»¹⁵. Автор в данном случае попытался классифицировать виды теневых отношений по стадиям общественного воспроизводства. Подобный подход прослеживается и в других определениях теневой экономики в тот период¹⁶.

Профессор А. А. Крылов проводит параллель между теневой экономикой и запрещенным бизнесом: «Теневая экономика или незаконный бизнес – это специально созданная, подпольная, способная к расширенному воспроизводству, относительно самостоятельная экономическая структура, которая имеет разветвленные связи внутри себя и с народно-хозяйственной системой»¹⁷. Представляется, что в данном определении понятие теневой экономики сужено.

Для всех перечисленных выше подходов к толкованию теневой экономики характерно следующее: 1) теневая экономика ограничивается совокупностью отдельных видов экономической деятельности; 2) в определении теневой экономики предпочтение отдается правовому подходу («противоправные», «запрещенные законом» и т. д.) или организационно-статистическому, сводящему это явление к проблемам учета и контроля со стороны государственных органов («неуточненные», «нерегламентированные», «скрытые от учета и контроля»). Представляется, что подобная позиция в отношении определения теневой экономики явилась следствием специфики периода конца 80-х–начала 90-х годов прошлого столетия, когда шел бурный процесс трансформации советской экономической системы в рыночную.

Акцентируя внимание на «пагубности» государственного регулирования экономической деятельности, видя в нем основную причину криминализации экономики, общество переходного периода фактически поощряло массовое разрастание теневых экономических явлений, когда развитие экономических отношений в значительной степени опережало их законодательное оформление. Об этом достаточно подробно писал депутат Государственной Думы профессор А. И. Гуров¹⁸.

¹⁵ Головин С. Д. О классификации явлений теневой экономики // Вестник Московского государственного университета. Сер. 6, «Экономика». 1990. № 1. С. 40.

¹⁶ См.: Рутгайзер В. Теневая экономика в СССР: Обзор литературы и исследований // Свободная мысль. 1991. № 17. С. 119; Сергеев А. А. Нетрудовые доходы: Экономическая природа, структура и пути ликвидации // Вопросы экономики. 1987. № 6. С. 86; Лазовский В. О сущности, структуре и субъектах «теневой экономики» // Экономические науки. 1990. № 8. С. 62–63.

¹⁷ Крылов А. А. О теневой экономике без эмоций // Социалистический труд. 1990. № 2. С. 65.

¹⁸ См.: Гуров А. И. Теневая экономика: сущность, структура и особенности. М., 1998. С. 27–28.

Однако в этот же период российской истории проводились исследования, направленные на выявление социально-экономической сущности теневой экономики. Интересны в этом плане работы К. Улыбина и Ю. Курочкина, где выделены два основных признака принадлежности тех или иных видов деятельности к «теневым»: 1) деструктивный характер экономической деятельности, нанесение вреда обществу и его членам; 2) «незаработанность» доходов. Данные признаки теневой экономики непосредственно взаимосвязаны. Например, обеспечение своего благополучия посредством вредной деятельности – порнографического бизнеса или выпуска ненужной продукции – означает фактически получение нетрудовых доходов. И наоборот, нетрудовые доходы и есть получение благ путем бездеятельности или негативной деятельности.

«Теневая экономика – указывал К. Улыбин, – включает в себя все те виды деятельности, которые имеют негативный, деструктивный, дефективный характер, которые наносят вред обществу и его членам»¹⁹. Такая точка зрения поддерживается Ю. Курочкиным. Теневую экономику он называет «деструктивным элементом экономики»²⁰. Из данных определений следует, что деструктивный или общественно полезный характер результатов экономической деятельности является исходным и определяющим критерием отнесения ее различных видов к теневой или нетеневой экономике. Эта позиция поддерживалась и иными учеными²¹.

Необходимость экономического подхода в трактовке содержания теневой экономики очевидна и отмечается многими авторами. Данный подход позволяет упростить процесс ее выявления и сделать выводы о необходимости правового регулирования деструктивной экономической деятельности.

В работах В. Исправникова «теневая экономика» определяется как экономика, функционирующая вне правового поля. Ее основным признаком считается уклонение от официальной регистрации коммерческих договоров или умышленное искажение их содержания при регистрации. Также автор указывает, что основными средствами платежа являются наличные деньги, в том числе иностранная валюта, и что самым распространенным методом реализации подобных отношений выступает насилие над «субъектами сделок или угроза его применения»²².

¹⁹ Улыбин К. А. Знакомая незнакомка // Экономика. 1991. № 6. С. 12–16.

²⁰ Курочкин Ю. П. Теневая экономика и ее эволюция. Социально-экономическая природа теневой экономики // Актуальные проблемы правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Сборник научных трудов. Вып. 1 / Под ред. С. Ф. Зыбина. СПб., 1993. С. 103.

²¹ См., например: Панкратов В. О связи кризисного денежно-финансового положения страны с функционированием структур теневой экономики // Вопросы экономики. 1990. № 3. С. 128.

²² Российский экономический журнал. 1996. № 8. С. 14.

Аналогичная позиция прослеживается и у П. Ореховского. Он пишет, что в качестве теневой экономики следует рассматривать сферу не регистрируемых официальными государственными органами сделок. В связи с этим данное явление можно представить как определенную аномалию: ее конституционный признак – отсутствие регистрации сделок – однозначно выражает выпадение из принятых рамок правового и административного регулирования²³.

Профессор В. В. Колесников из Санкт-Петербурга в своей монографии «Экономическая преступность и рыночные реформы: политико-экономические аспекты», опубликованной в 1994 г., дал «квазиэкономическое» толкование теневой экономики, исключая идеологический подход в ее определении, присущий некоторым другим авторам того времени. По мнению автора, политико-экономический подход к исследованию данного явления должен включать как минимум два момента. Во-первых, теневую экономику необходимо рассматривать как некую сферу экономической деятельности и специфическую структуру, представляющую собой совокупность элементов, присущих традиционным экономическим системам (производственный и технический потенциал, инфраструктуру, включая транспорт, средства связи и коммуникации, сервисную сферу, инвестиционную, финансово-кредитную и др.). Во-вторых, теневая экономика рассматривается им как определенная система базисных отношений, тесно переплетающихся с социально-политическими, политико-правовыми и другими отношениями, присущими этому явлению²⁴.

Профессор В. В. Колесников, используя вышеуказанный общеметодологический политико-экономический подход, расширяет понятие теневой экономики, используя выражения «некая сфера», «специфическая структура», «определенная система». Одно из его определений звучит так: теневая экономика – это специфическая сфера экономической деятельности, с присущими ей структурой и системой экономических отношений²⁵. Также он делает акцент на криминальной составляющей теневой экономики. «Ее специфика, – пишет В. Колесников, – состоит в нелегальности, неофициальности, неизученности, а в определенной части и криминальном характере экономической деятельности и возникающих в процессе ее отношений, и в сокрытии от государства получаемых в результате доходов»²⁶. В более

поздних своих работах профессор В. В. Колесников стал писать не о теневой экономике, а о криминальной экономике²⁷.

Как видно из сказанного выше, во многих определениях теневой экономики, предлагаемых различными авторами, превалирует социально-правовой аспект. В то же время очевидно, что явление теневой экономики не сводится лишь к уголовно-правовым, гражданско-правовым и хозяйственно-правовым оценкам. Не умаляя значимость таких подходов, следует отметить их второстепенность в раскрытии сущности изучаемого явления. В ходе дальнейшего развития рыночных отношений понятие теневой экономики рассматривалось и с других позиций.

Сложный процесс перехода к рыночной экономике, присущий нашему обществу, нашел отражение и в глубоких исследованиях сущности теневой экономической деятельности. В 1996–1998 гг. был опубликован ряд работ А. Ф. Бушковым, М. П. Гуровым, В. М. Есиповым, К. В. Приваловым и другими, определения теневой экономики в которых являются наиболее полными.

Например, изначально В. М. Есипов рассматривал теневую экономику как «неконтролируемое обществом производство, распределение, обмен и потребление товарно-материальных ценностей, денег, услуг, скрываемое от органов государственного управления, общественности; социально-экономические отношения между отдельными гражданами, социальными группами по использованию государственной собственности в корыстных, личных или групповых интересах»²⁸.

Позднее эта формулировка была подкорректирована автором. Первое уточнение касалось расширения области неконтролируемых обществом экономических отношений. В нее вошли другие экономические блага, в том числе и предпринимательские способности представителей теневой экономики, все более находящие реализацию в криминальных или иных общественно опасных формах поведения, которые из-за упущений законодателя не попадают в сферу действия уголовного права, хотя и наносят огромный экономический ущерб обществу. Вторая коррективна представлена снятием конкретизации государственной собственности в качестве единственно возможного объекта посягательства субъектов теневой экономики. Третье уточнение сводилось к указанию на сверхдоходы как на главную цель теневого бизнеса. Четвертое определяло существование теневой экономики только в условиях коррумпированности чиновничьего аппарата, так как в экономических отношениях субъекты теневой деятельности не могут обойтись без услуг государства. Пятое раскрывало противоречивость сущ-

²³ См.: Ореховский П. А. Статистические показатели и теневая экономика // Российский экономический журнал. 1996. № 4. С. 77.

²⁴ См.: Колесников В. В. Экономическая преступность и рыночные реформы: политико-экономический аспект. СПб., 1994. С. 81.

²⁵ Там же.

²⁶ Колесников В. В. Указ. соч. С. 81.

²⁷ См.: Колесников В. В., Егоришин М. В. Преступность в сфере экономической деятельности. СПб.: Фонд «Университет», 2000. С. 169–171.

²⁸ Есипов В. М. Теневая экономика и коррупция // Коррупция в России: состояние и проблемы: Материалы научно-практической конференции. М.: МИ МВД России, 1996. С. 64.

ности теневой экономики: «С одной стороны – это преступные начала деятельности, с другой – реальные экономические процессы, без которых невозможно в настоящее время в полной мере удовлетворить потребности населения»²⁹.

Обобщив сделанные дополнения и уточнения, В. Есипов приходит к выводу, что теневая экономика – это не просто сложное социально-экономическое явление, охватывающее всю систему общественных экономических структур, экономических отношений общества. Это, прежде всего, неконтролируемый обществом сектор общественного воспроизводства в ходе производства, распределения, обмена и потребления экономических благ и предпринимательских способностей, скрываемых от органов государственного управления и контроля экономических отношений между хозяйствующими субъектами по использованию государственной, негосударственной и криминально нажитой собственности в целях извлечения сверхдоходов (сверхприбыли) для удовлетворения личных и групповых потребностей небольшой части населения страны. Теневая экономика тесно связана, переплетена с легальной экономикой, является ее составной частью. Предприниматели теневой экономики пользуются в своей деятельности «услугами» государства, его материально-вещественными факторами, рабочей силой, не вступая в экономические отношения с государством как субъектом хозяйствования³⁰.

Подводя итог краткому экскурсу исследований теневой экономической деятельности, можно отметить, что она, как и все другие сложные социально-экономические явления, имеет свои закономерности развития и функционирования. По нашему мнению, они достаточно полно и четко сформулированы Ю. В. Латовым³¹:

история неформальной экономической деятельности – это, прежде всего, элемент истории товарно-денежных отношений;

история неформальной экономической деятельности отражает общие закономерности исторической эволюции социально-экономических систем;

степень развития неформальной экономической деятельности, в общем, прямо пропорциональна силе регламентации хозяйственной жизнедеятельности;

всплески неформальной экономической деятельности приходятся на переломные моменты экономической истории;

структура неформальной экономической деятельности зеркально отражает структуру институтов общественной регламентации;

²⁹ Там же. С. 11.

³⁰ См.: *Есипов В. М.* Указ. соч. С. 11–12.

³¹ См.: *Латов Ю. В.* Экономика вне закона: Очерки по теории и истории теневой экономики. М.: Московский общественный научный фонд, 2001. С. 201–208.

набор объектов неформальной экономической деятельности варьируется в очень широких пределах;

в экономической истории нет примеров, когда бы с неформальной экономической деятельностью удалось покончить применением чисто силовых мер.

Всем этим закономерностям, естественно, подвержены незаконное производство и оборот алкогольной продукции, которые всегда были привлекательными для различного рода махинаторов, дельцов и мошенников.

В силу того, что неформальная экономическая деятельность является неотъемлемым элементом общей экономической системы и закономерности развития у них одни, весьма показательным будет анализ функционирования алкогольного рынка в рамках общей экономической истории.

Из статистических данных известно, что в 1989 г. в СССР продавалось более 220 млн дал, и в результате ее реализации государственный бюджет имел значительный источник доходов. В последние годы Советской власти доля этого источника в бюджете составляла 25% всех поступлений. Однако при переходе к рыночной экономике в результате неправильного и недостаточно продуманного курса экономической политики в стране обозначился резкий экономический спад³². Естественно, это коснулось и алкогольного рынка. Доля поступлений в бюджет от производства и реализации алкоголя сократилась до 10%. В настоящее время она составляет не более 5%.

Профессор И. Ф. Чернявский в этой связи совершенно правильно и объективно замечает³³, что в период экономических реформ всегда наблюдается ослабление государственного регулирования и контроля за рынком алкогольной продукции, в результате чего, например, в России в начале 90-х годов в государственный бюджет ежемесячно не поступало до 2 трлн рублей. С конца 1993 г. обстановка еще больше ухудшилась. Началось вытеснение легальных отечественных производителей с алкогольного рынка. Производство алкогольной продукции пошло по пути стихийности и анархии. Здесь мы видим подтверждение идеи о том, что всплески неформальной экономической деятельности приходятся на переломные моменты экономической истории. Все это в итоге привело к тому, что во второй половине 90-х годов доля отечественной алкогольной продукции на рынке снизилась до 32% против 83% в 1994 г.

³² Обвальное падение объемов производства наметилось уже в 1990–1991 гг. В 1990 г. продукция промышленности СССР была ниже, чем в 1989 г., на 1,2%, а в 1991 г. снижение производства составило уже 8%. В последнем квартале 1991 г. объемы производства упали почти на 25% (см.: *Экономика переходного периода.* М.: Институт экономических проблем переходного периода, 1998. С. 749–750).

³³ См.: *Чернявский И. Ф.* Нелегальный рынок алкоголя. М., 1997. С. 7.

Восстановление государственной монополии на производство, хранение, оптовую и розничную продажу алкогольной продукции в 1993 г., введение специальной маркировки производимой на территории Российской Федерации продукции в 1996 г., а также принимаемые с конца 1998 г. особые меры по усилению государственного контроля в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции несколько изменили ситуацию на алкогольном рынке России.

В 1984 г. 115 предприятий производили 196 млн дал ликеро-водочной продукции. К 2002 г. количество предприятий выросло до 591, но легальное производство сократилось до 132 млн дал.

В настоящее время нелегальное производство спирта и другой алкогольной продукции является основным дестабилизирующим фактором на рынке алкогольной продукции. Легализации алкогольного рынка существенным образом мешает увеличение самогонарения практически на всей территории Российской Федерации в условиях отсутствия запрета на этот вид деятельности.

Уклонение от уплаты налогов делает выгодной реализацию нелегальной продукции для всех участников рынка. Следующая схема иллюстрирует величину дохода с каждой проданной бутылки водки, получаемого легальными и нелегальными участниками алкогольного рынка.

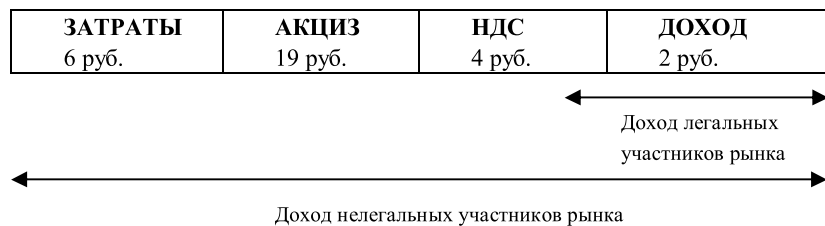


Рис. 1. «Мотивация» нелегального оборота

Производство и потребление алкогольной продукции имеет огромное социальное значение. Алкоголизм, производственный и бытовой травматизм сильно зависят от масштабов потребления алкогольных напитков. В 2003 г. в России официально было зарегистрировано около 2,2 млн алкоголиков. Конечно, реально таких людей в несколько раз больше. Причем система реабилитации этой категории граждан практически не работает. В этом же году с учета было снято только 59 тыс. человек. Это не означает, что они вылечились, так как от алкоголизма практически невозможно вылечиться. Просто эти люди не попали повторно в поле зрения регистрационных органов.

Следует отметить, что алкоголизм не является проблемой только российской. Медицинская статистика свидетельствует, что, например, среди

любящих вино французов сердечно-сосудистые заболевания встречаются реже, чем среди тех, кто не пьет вино (так называемый французский парадокс). Зато уровень алкоголизма во Франции и других традиционно винодельческих странах, например, в Италии, достигает 10%. В России алкоголиков не больше, чем в других странах. Здесь больше смертность от алкоголизма³⁴. Объясняется это не только некачественным медицинским обслуживанием и холодными климатическими условиями. Значительную роль играет наличие огромного нелегального рынка некачественных алкогольных напитков.

Однако почему потребитель, зная о возможности отравления алкоголем, уделяет незначительное внимание уточнению качественных характеристик покупаемого продукта? Почему идет на риск, предпочитая приобретать фальсифицированную, но дешевую алкогольную продукцию, вместо качественной, но дорогой, тем самым создавая условия для разрастания «теневоего» рынка алкоголя?

На эти вопросы отчасти позволяет ответить неоинституциональная экономическая теория. Согласно ей, измерение качественных характеристик товара или услуги сопряжено с большими издержками, нежели измерение цены этого товара. Именно этот факт чаще всего определяет формы взаимоотношений покупателей и продавцов и участия в этих процессах государства.

Экономической логике различных видов рыночной практики в неоинституциональной экономической теории уделено немало внимания. Так, еще в 1970 г. Филлип Нельсон проводил различия между благами, оцениваемыми в ходе поиска, и благами, оцениваемыми опытным путем³⁵. Согласно его определению, качество товара первого типа можно установить путем осмотра, предшествующего покупке, тогда как измерить качество товара, однозначно относящегося ко второму типу, можно только в процессе использования этого продукта. Алкогольные напитки, с этой точки зрения, относятся к товарам второго типа, качество которых мы можем окончательно определить только после того, как их попробуем. Вывод из такого подхода можно сделать следующий: когда качество товара неясно, его измерение сопряжено с издержками для покупателей, а зачастую и для продавцов. В этой связи относительные издержки измерения, которые несут продавцы и покупатели соответственно, являются важным фактором, определяющим организацию оборота данного товара.

В развитых экономических системах издержки по определению качества продукции принимает на себя государство. Однако контролирующие воз-

³⁴ См.: Михайлова И. В России трезвых нет и не будет // Коммерсантъ. 2002. № 136. С. 9.

³⁵ См. подробнее: Nelson Phillip. Information and Consumer Behavior // Journal of Political Econom 78. № 2. P. 311–329.

возможности государства несоизмеримы со скоростью появления новых видов алкогольной продукции на потребительском рынке, поэтому часть издержек (а в нашей стране – большую часть), в любом случае, вынужден нести потребитель.

Рынок алкоголя, будучи нелегальным, по сути очень близок рынку обычных товаров. Продавцы и покупатели здесь вступают в контакт добровольно, и преступления, которые здесь совершаются, относятся чаще к категории «преступлений без жертв». «Экономика теневого рынка» базируется на некоторых общих принципах, присущих экономическому образу мышления. Экономисты предполагают, что поведение всех людей, в том числе и склонных к злоупотреблению алкоголем, является в целом рациональным – они сознательно и целенаправленно стремятся максимизировать свое благосостояние при имеющихся в их распоряжении ограниченных ресурсах.

Когда экономисты изучают выгоды и потери от преступлений, то они, естественно, стремятся унифицировать их при помощи денежных измерителей. Если функционирование теневого рынка алкоголя рассматривать с точки зрения теории спроса и предложения, то можно обнаружить, что предложение некачественного алкоголя вполне эластично, а вот спрос на такой алкоголь практически неэластичен, т. е. сохраняется практически всегда. Репрессивные методы государственных органов в данном случае лишь повышают цену на нелегальную водку, но все равно она всегда будет значительно ниже цены на стандартный и законный товар, а следовательно, и спрос на нелегальный товар сохранится. Причем этот спрос у больных алкоголизмом никогда и ничем не может быть остановлен. Здесь не работают никакие меры и угрозы. Если же учесть, что количество людей, склонных к алкоголизму или уже ставших алкоголиками, только по официальным данным составляет в России более 2 млн человек, а реально в несколько раз больше, то станет ясно, каковы действительные масштабы этого сектора нелегального рынка.

Еще одна концепция, о которой нельзя не сказать, может быть полезной при анализе причин преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции. Это модель рационального поведения потребителя «вредных благ», предложенная Г. Беккером³⁶. Он пишет, что поведению лиц, потребляющих «вредные блага», такие как наркотики, алкоголь, табак, присущи следующие закономерности:

долгосрочная ценовая эластичность спроса значительно выше, чем краткосрочная эластичность;

более высокие в будущем (равно как и в прошлом) цены снижают текущее потребление;

лица с более низкими доходами на изменение цен вредных благ реагируют сильнее, чем лица с более высокими доходами, которые при этом больше учитывают будущие вредные последствия;

молодежь сильнее реагирует на изменение цен, чем люди пожилые, поскольку у молодых навыки рационального поведения еще слабы.

Исследование причин преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции в контексте экономической теории позволило нам сформулировать принципиальные положения, с учетом которых должна строиться общесоциальная профилактика данных преступлений.

1. Как известно, масштабы «теневого» сектора рынка алкогольной продукции прямо пропорциональны степени регламентации хозяйственной жизнедеятельности. Вместе с тем это не означает, что отсутствие государственного регулирования навсегда решит проблему нелегального «алкогольного» бизнеса. Наоборот, история показывает, что всплески теневого экономической деятельности приходятся на переломные моменты жизни государства, когда фактически бездействуют основные институты государственной власти. Таким образом, государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции необходимо, однако осуществляться оно должно в мере, требуемой для защиты прав собственности и экономических интересов производителей (продавцов), прав и интересов потребителей алкоголя.

2. Ввиду гибкости, адаптивности, высоких темпов эволюции теневой экономики противодействие преступлениям, совершаемым в сфере производства и оборота алкогольной продукции, должно быть ориентировано не на ликвидацию нелегальной экономической деятельности, а на минимизацию наносимого ею вреда интересам государства, общества и личности.

3. В экономической истории нет примеров, когда бы с теневой экономической деятельностью удалось покончить применением чисто силовых мер. Поэтому основным средством противодействия криминализации сектора алкогольной продукции потребительского рынка должно быть проведение грамотной экономической политики в этой сфере с одновременной реализацией социальных мер, направленных на снижение потребительского спроса на алкоголь.

4. Временная борьба властей с оборотом алкогольной продукции оказывает лишь слабое влияние на ее потребление, в то время как постоянная борьба может дать более сильный эффект, даже за относительно короткий период. Оптимальный режим общественного контроля нелегальных рынков алкоголя – постоянная борьба с ними в совокупности с предложением менее вредных и недорогих заменителей алкогольной продукции.

³⁶ См.: Becker G., Grossman M., Murphy K. Rational Addiction and the Effect of Price on Consumption // The American Economic Review. 1991. May, P. 237–241.

§ 3. Правовой аспект общесоциальной профилактики преступлений, совершаемых на рынке алкогольной продукции

История нормативного регулирования производства и оборота алкоголя в нашей стране начинается с XVIII века. В то время интересы государства сводились к получению доходов в казну от алкогольного промысла. В самом начале XVIII века, изыскивая средства на проведение реформ, царствовавший тогда Петр I попытался даже «национализировать» производство алкоголя, изъяв у податных сословий посуду, при помощи которой можно было гнать спирт. Однако вскоре им была объявлена свобода винокурения, при этом все владельцы «винокурных сосудов» обязывались платить с них определенный налог, который зависел от объемов сосудов.

В организации государственного контроля за торговлей алкоголем в истории России имели место три основных метода: откупная, акцизная системы и чистая монополия. Вплоть до середины XIX века господствовала откупная система: откупщик платил государству установленную сумму и получал полное право торговать спиртным в определенном регионе. Откупщики не имели конкурентов, поэтому не были заинтересованы в повышении качества спиртных напитков. Социальные проблемы, связанные с алкоголизмом и нищетой на почве злоупотребления питием, откупщиков также не волновали, а государство на это «закрывало глаза».

С 1 января 1863 г. государство отменило откупную систему и ввело акцизы: патентный сбор, который платился производителем; питейный акциз, т. е. налог на произведенный спирт; патентный сбор на торговлю. Продажа спирта, вина и водочных изделий стала осуществляться только в государственных винных лавках по цене, напечатанной на этикетках бутылок. Запрещалась торговля алкоголем в долг и под залог. Таким образом, винная торговля приобрела более цивилизованный вид, лучше контролировалась и стала приносить весьма ощутимые доходы государству.

В 1914 г. с началом Первой мировой войны в стране был введен «сухой закон», который не посчитало нужным отменять и пришедшее к власти в 1917 г. Советское правительство. Только в 1923 г. начались постепенные послабления в этом вопросе. Сначала крепкие спиртные напитки начали выдавать рабочим тяжелых производств, затем разрешили производить и продавать наливки крепостью до 20 градусов, а уже в 1924 г. разрешили оборот напитков до 40 градусов.

Вплоть до середины 80-х годов XX века производство алкоголя медленно расширялось. В последние годы Советской власти доля сборов с рынка алкогольных напитков в бюджете составляла уже 25% всех поступлений.

В начале 90-х годов, когда в стране были глубочайший кризис власти и сильный спад производства, связанные с развалом Советского Союза и радикальными рыночными реформами, государство фактически не могло контролировать оборот алкогольной продукции. Поэтому никаких различий между легальным и теневым оборотом не было.

Только начиная с 1995 г. можно говорить о возобновлении государственного регулирования этого сектора потребительского рынка страны. В эти годы были приняты: Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»³⁷, а также ряд постановлений Правительства Российской Федерации, в том числе: от 19 августа 1996 г. № 987 «О мерах по ужесточению торговли алкогольной продукцией»³⁸; от 15 августа 1997 г. № 1019 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих легальность производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции на территории Российской Федерации»³⁹; от 20 августа 1997 г. № 1056 «Об утверждении Временного порядка изъятия, конфискации и использования алкогольной продукции и этилового спирта, находящегося в незаконном обороте»⁴⁰; от 23 сентября 1996 г. № 1132 «О Федеральной службе России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию»⁴¹; от 8 сентября 1997 г. № 1149 «Вопросы Федеральной службы России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию»⁴² и др.

Существенными в этом деле нормативными актами также стали: Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1536 «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации»⁴³; Постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 1998 г. № 1159 «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»⁴⁴; Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 1998 г. № 1248 «О межведомственной комиссии по проведению единой государственной политики по предупреждению и

³⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

³⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4193.

³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 34. Ст. 3976.

⁴⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 34. Ст. 3991.

⁴¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 40. Ст. 4658.

⁴² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 37. Ст. 4305.

⁴³ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 46. Ст. 5241.

⁴⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 41. Ст. 5029.

пресечению незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»⁴⁵ и т. п.

Цель этих юридических актов сформулирована очень четко. Они приняты во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 6 октября 1998 г. № 1199 «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»⁴⁶ для защиты здоровья и жизни населения, повышения качества продукции, поступающей на рынок, усиления государственного контроля и регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, увеличения поступления доходов в бюджеты всех уровней и обеспечения экономической безопасности государства. В перечисленных нормативных документах акцентируется внимание на усилении государственного регулирования производства и обращения алкогольных напитков, ставится цель лучше и последовательнее защищать здоровье и жизнь населения, указывается на повышение всеми мерами качества алкогольной продукции, поступающей на рынок. В них сформулированы меры по увеличению поступления доходов в бюджеты всех уровней.

Рассмотренные нормативно-правовые акты, в целом, направлены на обеспечение экономической безопасности государства, общества и личности в сфере производства и оборота алкоголя. Они содержат весьма ценные поручения по повышению ответственности министерств, госкомитетов и ведомств Российской Федерации по выполнению намеченных мероприятий с конкретными сроками. В систему госконтроля оборота алкогольной продукции были включены: Федеральная служба России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию⁴⁷, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Государственная налоговая служба Российской Федерации (позднее – Министерство по налогам и сборам Российской Федерации), Министерство торговли Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Министерство экономики Российской Федерации, Федеральная служба на-

⁴⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 44. Ст. 5468.

⁴⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 41. Ст. 5005.

⁴⁷ В 1998 г. не вошла во вновь образованную структуру федеральных органов исполнительной власти (см.: Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 39. Ст. 4886). Функции этой службы почти полностью были возложены на Государственную налоговую службу РФ, позже преобразованную в Министерство по налогам и сборам РФ (см.: Постановление Правительства РФ от 16 октября 2000 г. № 783 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 43. Ст. 4242).

логовой полиции Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Государственная таможенная служба Российской Федерации, Министерство путей сообщения Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Государственный комитет по статистике и др.

На сегодняшний день многие из названных выше правовых актов отменены. Некоторые действуют в измененных редакциях. При этом правовая база противодействия преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции представлена следующим образом.

Ядром федеральной нормативной базы общесоциальной профилактики преступлений на рынке алкогольной продукции является Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»⁴⁸. Анализ данного правового акта показывает, что наиболее рациональным, с точки зрения законодателя, является применение следующих мер, снижающих темпы криминализации изучаемого сектора потребительского рынка.

1. *Регулирование цен на алкогольную продукцию (установление минимальных цен на отдельные виды спиртных напитков)*. В теории государственным регулированием цен называется целенаправленное воздействие государства на уровень цен в процессе рыночного ценообразования⁴⁹. Оно имеет целью поддержание определенного уровня и пропорций цен на товары, перераспределение прибыли между различными группами предпринимателей, стимулирование структурной перестройки, субсидирование производств необходимых обществу товаров, повышение конкурентоспособности национального продукта, решение социальных задач.

Государственное регулирование цен в Российской Федерации регламентировано рядом правовых актов, среди которых центральным является Указ Президента РФ «О мерах по упорядочению государственного регулирова-

⁴⁸ Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (ред. от 25 июля 2002 г., с изм. от 12 ноября 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553.

⁴⁹ См.: Бизнес, коммерция, рынок: Словарь-справочник. М.: Информпечать, 1993. С. 70.

ния цен (тарифов)»⁵⁰. Этот указ закрепляет принципы осуществления рассматриваемого направления деятельности государства, формы его финансового обеспечения, а также ответственность юридических и физических лиц⁵¹ за нарушение действующего порядка ценообразования.

Принятое в соответствии с данным указом постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239⁵² устанавливает перечни видов продукции и услуг, цены (тарифы) на которые подлежат или могут подлежать государственному регулированию. В число этих видов включены водка, ликероводочная и другая алкогольная продукция крепостью свыше 28%, производимые на территории Российской Федерации или ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации. При этом, как отмечено в постановлении, государственное регулирование цен на указанную алкогольную продукцию осуществляет Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти.

Установление минимальных цен на отдельные виды продукции является одним из способов государственного регулирования цен. Фиксация минимальных цен на алкогольную продукцию направлена на достижение двоякого результата.

Во-первых, это способствует защите отечественного производителя и развитию соответствующей отрасли экономики. Данная цель введения минимальных цен на алкогольную продукцию официально отмечена в нормативных документах. Так, постановление Правительства РФ от 8 февраля 1996 г. № 131⁵³, которое является правовым актом, специально посвященным организационным вопросам утверждения минимальных цен на производимую и ввозимую в нашу страну водку, ликероводочную и другую алкогольную продукцию, итогом реализации указанной меры представляет обеспечение устойчивой работы ликероводочной отрасли промышленности и увеличение поступлений средств в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

⁵⁰ Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (ред. от 8 апреля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 859.

⁵¹ Ответственность за нарушение порядка ценообразования установлена также ст. 14.6 КоАП РФ.

⁵² См.: Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (ред. от 2 апреля 2002 г., с изм. от 30 июля 2002 г.) // Российская газета. 1995. 16 марта. № 53.

⁵³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1996 г. № 131 «О мерах по обеспечению устойчивой работы ликероводочной отрасли промышленности» (ред. от 31 июля 1996 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 690.

Во-вторых, в случае установления минимальной цены, т. е. нижней границы цены реализации крепких спиртных напитков на уровне, превышающем цену, по которой покупатели желают и могут приобрести, а продавцы готовы продавать данный товар (равновесную цену), теоретически следует ожидать падения потребительского спроса. А это, несомненно, может действовать снижению темпов алкоголизации и оздоровлению населения.

2. *Особенности рекламы алкогольной продукции.* Вопросы рекламы, в том числе алкогольных напитков, регулируются исключительно на уровне федерального законодательства. Сущность рекламы состоит в целенаправленном воздействии на потребителя с помощью коммерческой информации для формирования спроса на товары и услуги. Таким образом, целью рекламы является рост спроса на соответствующую продукцию.

Разрешая рекламу спиртных напитков, законодатель фактически предоставляет производителям и продавцам алкогольной продукции право предпринимать меры к повышению спроса на нее, что, в свою очередь, противоречит задачам борьбы с алкоголизмом⁵⁴. Конечно, на рекламу алкогольной продукции наложены соответствующие ограничения, призванные воспрепятствовать вовлечению несовершеннолетних и молодежи в употребление спиртных напитков, обеспечить осознание потребителем вредных качеств алкоголя и потребление качественной продукции⁵⁵. Однако соблюдение этих требований зависит от эффективности соответствующих механизмов государственного контроля и принуждения.

Одним из методов оптимального использования рекламы алкогольной продукции является информирование населения о способах отличия сертифицированных алкогольных напитков от фальсифицированных.

3. *Лицензирование производства и оборота алкогольной продукции.* Лицензированием в общем смысле называется установленная государством или иными компетентными субъектами процедура выдачи заинтересованным лицам или организациям разрешений на занятие отдельными видами

⁵⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. № 1270-р «О Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года» // Российская газета. 2001. № 202.

⁵⁵ См.: Статья 17 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; ст. 16 Федерального закона от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе» (ред. от 30 декабря 2001 г.) // Российская газета. 1995. № 142.

деятельности, которые либо имеют повышенную опасность, либо требуют государственного контроля, либо для осуществления которых необходима соответствующая квалификация. В ракурсе изучаемого нами вопроса лицензирование служит средством обеспечения качества изготавливаемой и реализуемой в нашей стране алкогольной продукции, а также играет вспомогательную роль при реализации государственного контроля над объемами ее производства и движением по территории Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» содержит перечень видов деятельности в рассматриваемой сфере, подлежащих лицензированию. Закон также устанавливает порядок получения лицензий на производство, хранение произведенной алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции; закупку, хранение и экспорт алкогольной продукции; хранение алкогольной пищевой продукции; закупку, хранение и поставки алкогольной продукции; экспорт алкогольной продукции; импорт, хранение и поставки алкогольной пищевой продукции.

Некоторые стороны процесса осуществления лицензирования и получения лицензий на производство и оборот алкогольной продукции, нуждающиеся в дополнительном нормативном упорядочении в связи с часто возникающими трудностями их практического осуществления, освещены в правовых актах федеральных органов исполнительной власти⁵⁶, а также и на законодательном уровне⁵⁷.

Статья 8 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» содержит требования, выполнение которых необходимо для приобретения лицензии. Помимо выполнения требований, перечисленных в упомянутой статье, лицензиат обязан производить алкогольную продукцию

⁵⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 21 августа 1998 г. № 987 «Об утверждении порядка внесения платы за проведение ежегодных обследований организаций на наличие условий для осуществления лицензируемых видов деятельности в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 35. Ст. 4399; письмо МНС РФ от 17 мая 2000 г. № ВБ-6-32/379@ «О хранении этилового спирта и алкогольной продукции как видах лицензируемой деятельности» // Экономика и жизнь. 2000. № 21; и т. д.

⁵⁷ См.: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 5-ФЗ «О сборах за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 221.

при условии государственной регистрации ее наименований⁵⁸, с соблюдением государственных стандартов⁵⁹.

Процедура приобретения лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, согласно исследуемому федеральному закону, регламентируется субъектами Российской Федерации. Между тем отдельные правовые нормы, регулирующие эту область деятельности, в том числе, в аспекте лицензионных требований, закреплены на федеральном уровне⁶⁰.

4. *Аккредитация организаций, осуществляющих оборот алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции.* Режим аккредитации представляет собой процедуру официального государственного признания субъектов аккредитации (аккредитованных субъектов) и соответственно возможности и правомочия выполнения ими определенных функций, установленных государством в лице специализированного аккредитующего органа⁶¹.

Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» фиксирует возможность введения аккредитации организаций, имеющих лицензии на закупку, хранение и поставки алкогольной продукции, а также общие требования к правилам ее проведения. Обязательность аккредитации закрепляет постановление Правительства РФ от 6 октября 1998 г. № 1159⁶², одновременно указывая, что таковую должны проходить организации, осуществляющие оптовую торговлю алкогольной продукцией для розничной торговли и общественного питания.

Введение системы аккредитации оптовых торговых организаций в сфере оборота алкогольной продукции служит нескольким целям: концентрация объемов поставок алкогольной продукции, осуществляемых организация-

⁵⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 23 июля 1996 г. № 874 «О введении государственной регистрации этилового спирта из пищевого сырья, алкогольной, алкогольсодержащей пищевой продукции и другой спиртосодержащей продукции» (ред. от 6 сентября 1998 г., с изм. от 27 августа 1999 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 31. Ст. 3755.

⁵⁹ См.: ГОСТ Р 51135-98 «Изделия ликероводочные. Правила приемки и методы анализа»; ГОСТ Р 51157-98 «Вина виноградные нетрадиционные и виноматериалы виноградные обработанные нетрадиционные. Общие технические условия»; ГОСТ Р 51355-99 «Водки и водки особые. Общие технические условия» и др.

⁶⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 19 августа 1996 г. № 987 «О мерах по ужесточению порядка торговли алкогольной продукцией» (ред. от 2 ноября 2000 г.) // Российская газета. 1996. № 163.

⁶¹ См.: *Снектор Е. И.* Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика. 2004. № 1.

⁶² См.: Постановление Правительства РФ от 6 октября 1998 г. № 1159 «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» (ред. от 27 августа 1999 г., с изм. от 8 января 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 41. Ст. 5029.

ми-поставщиками; обеспечение ими контроля над качеством и объемами поставляемой для розничной продажи и общественного питания алкогольной продукции, с учетом анализа спроса и предложений на региональном рынке алкогольной продукции, ее производства и оборота на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также необходимости сохранения условий для добросовестной конкуренции в данной сфере. Побочным результатом создания системы аккредитации является укрупнение бизнеса в сфере оптовых поставок алкогольной продукции, что должно существенно облегчать *государственный* контроль над производством и оборотом спиртных напитков.

Аккредитация осуществляется на конкурсной основе уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В данном случае конкурс не является инструментом отбора определенного количества оптовых торговых организаций из числа желающих осуществлять поставки алкогольной продукции. Правила конкурса позволяют проводить качественную оценку помещений, оборудования, технических средств (собственных или арендуемых) и условий для хранения и перевозки алкогольной продукции, осуществления контроля над ее качеством и безопасностью в соответствии с требованиями государственных стандартов, противопожарных, санитарных и других правил и норм; условий для идентификации алкогольной продукции; условий для осуществления полного и достоверного учета объемов закупаемой и поставляемой в розничную торговлю и общественное питание алкогольной продукции и т. п. Победителями конкурса могут стать все организации, получившие по означенным показателям достаточно высокие оценки и заслуживающие этого, по мнению конкурсной комиссии⁶³.

Представляется, что цели образования системы аккредитации организаций, осуществляющих оптовую торговлю алкогольной продукции, в процессе ее функционирования объективно не могут быть достигнуты, поскольку, как показывает анализ процедуры аккредитации, в итоге система опирается на индивидуальное, субъективное мнение членов конкурсной комиссии со всеми свойствами такового.

5. *Регулирование импорта и экспорта алкогольной продукции* в нашей стране производится с использованием мер таможенно-тарифного регулирования и лицензирования.

⁶³ См.: Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1998 г. № 1493 «Об утверждении правил аккредитации организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6307.

Таможенно-тарифное регулирование осуществляется путем установления таможенных пошлин на ввоз и вывоз товаров с территории России. Существуют фискальные таможенные пошлины, т. е. вводимые с целью увеличения источников доходов федерального бюджета; протекционистские, устанавливаемые для защиты национальной промышленности; антидемпинговые, применяемые для противодействия формированию экспорта из стран, осуществляющих демпинг за счет предоставления государством экспортных премий, и т. д. В отношении алкогольной продукции проводится, в основном, фискальное таможенное регулирование.

Разработкой вопросов тарифного регулирования внешнеторговой деятельности занимается Комиссия Правительства РФ по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике. Рассматривая предложения этой комиссии, Правительство РФ в соответствии с требованиями законодательства принимает Таможенный тариф РФ⁶⁴.

Лицензирование внешнеторговой деятельности является распространенным способом защиты внутреннего рынка и относится к нетарифному регулированию. Обычно оно применяется при экспорте или импорте котируемого товара или товаров, находящихся под особым контролем в интересах здравоохранения, а также для иных целей⁶⁵. Лицензирование импорта и экспорта алкогольной продукции позволяет обеспечить ее оборот в пределах установленных квот⁶⁶, а также контроль за экспортом и движением импортированной продукции на территории Российской Федерации⁶⁷.

⁶⁴ См.: Закон РФ от 23 мая 1993 г. № 5003-1 «О Таможенном тарифе» (ред. от 7 мая 2004 г.) // Российская газета. 1993. № 107; «Таможенный тариф Российской Федерации» (ред. от 15 мая 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 50. Приложение.

⁶⁵ См.: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Российская газета. 2003. № 254.

⁶⁶ См.: Статья 13 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; постановление Правительства РФ от 31 октября 1996 г. № 1299 «О порядке проведения конкурсов и аукционов по продаже квот при введении количественных ограничений и лицензирования экспорта и импорта товаров (работ, услуг) в Российской Федерации» (ред. от 15 декабря 2000 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 46. Ст. 5249.

⁶⁷ См.: Приказ Минэкономразвития РФ от 1 марта 2002 г. № 47 «О порядке оформления лицензий на ввоз алкогольной продукции отдельных наименований»; приказ ГТК РФ 21 августа 2001 г. № 831 «Об утверждении положения об особенностях таможенного контроля за ввозом и вывозом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции» (ред. от 19 января 2004 г.) // Российская газета. 2001. № 181; Соглашение о взаимодействии ГТК РФ и МНС РФ при осуществлении контроля за деятельностью организаций-импортеров (экспортеров) алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции по экспорту, импорту, хранению и поставкам вышеуказанной продукции (утв. ГТК РФ № 01-11/13, МНС РФ № БГ-16-18/58 9 июня 2001 г.).

6. *Налогообложение и маркировка.* Спиртные напитки являются подакцизной продукцией, т. е. подлежат федеральному налогообложению в размерах, определяемых Налоговым кодексом РФ. Объектом налогообложения признаются операции по реализации на территории Российской Федерации лицами произведенных ими подакцизных товаров, реализация организациями с акцизных складов алкогольной продукции розничным продавцам, ввоз подакцизных товаров на территорию России и т. п. Розничная продажа алкогольных напитков облагается налогом на добавленную стоимость, который также отчисляется в федеральный бюджет.

В целях контроля над легальностью производства и оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции, а также над уплатой налогов алкогольная продукция подлежит маркировке федеральными⁶⁸ и региональными специальными марками⁶⁹ и акцизными марками⁷⁰. Региональная специальная марка, кроме того, является подтверждением проведения субъектом Российской Федерации специальных защитных мер, включающих в себя проверку качества и безопасности алкогольной продукции, предназначенной для розничной продажи на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и осуществление контроля за оборотом алкогольной продукции на указанной территории.

В отношении алкогольной продукции установлены особые налоговые режимы, в частности, режим налогового склада, под которым понимается комплекс мер и мероприятий налогового контроля, осуществляемых налоговыми органами в отношении спиртных напитков с момента окончания их производства и поступления на акцизный склад до момента их отгрузки (передачи) покупателям.

Несмотря на многообразие используемых методов и подробную их нормативную регламентацию, государственное регулирование производства и оборота алкогольной продукции нельзя назвать эффективным. Это объяс-

⁶⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2003 г. № 212 «О маркировке алкогольной продукции федеральными специальными марками нового образца» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 16. Ст. 1528.

⁶⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 1 октября 2002 г. № 723 «Об утверждении общих требований к порядку и условиям выдачи разрешений на учреждение акцизных складов и порядку выдачи региональных специальных марок» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 40. Ст. 3934.

⁷⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1999 г. № 1008 «Об акцизных марках» (ред. от 4 октября 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 37. Ст. 4502; приказ ГТК РФ от 28 декабря 2000 г. № 1230 «О маркировке отдельных подакцизных товаров акцизными марками» (ред. от 18 ноября 2002 г.); постановление Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 200 «О маркировке отдельных подакцизных товаров, предназначенных для реализации в магазинах беспошлинной торговли» (ред. от 15 декабря 2000 г.) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 11. Ст. 1186.

няется тем, что реализация любой из рассмотренных выше мер регулирования должна опираться на развитую систему органов государственной власти – субъектов государственного регулирования сектора алкогольной продукции. В настоящий момент в связи с нехваткой ресурсного обеспечения и по некоторым другим причинам эволюция системы органов государственной власти проходит инерционный этап, т. е. этап упрощения, «растворения» системы во внешней среде, а потому не может на достаточном уровне осуществлять возлагаемые функции. В результате этих процессов государство не в силах остановить расширение теневой экономики и криминализацию сектора алкогольной продукции. Надеемся, что деструктивное развитие системы органов государственной власти по окончании административной реформы будет пресечено.

Социальный эффект от применяемых мер государственного регулирования сектора алкогольной продукции также невелик. Фиксация нижнего предела цен на спиртные напитки почти не влияет на потребительский спрос. Наложение ограничений на рекламу алкогольной продукции не защищает потребителя от наблюдения сцен, подчеркивающих престижность употребления алкоголя, в процессе просмотра кинофильмов и т. п.

Как представляется, преодолению сложившейся ситуации в сфере производства и оборота алкоголя может способствовать введение государственной монополии на выпуск, хранение, оптовую и розничную продажу спиртных напитков, которое в настоящее время возможно при условии принятия соответствующего федерального закона. Это предложение основывается на закономерностях феномена транзакционных издержек, трактуемых экономической теорией как издержки по составлению, заключению контракта и надзору за его выполнением⁷¹. Для государства это издержки разработки и введения определенного порядка реализации той или иной деятельности, надзора и обеспечения его соблюдения.

В экономической системе, где присутствуют монополистические тенденции, транзакционные издержки монополистов по реализации прав собственности значительно ниже, чем издержки иных субъектов. Стало быть, введение государственной монополии на производство и оборот алкогольной продукции позволит без существенных дополнительных затрат повысить эффективность государственного регулирования в этой сфере экономической деятельности и будет способствовать улучшению криминальной ситуации на рынке алкогольной продукции.

⁷¹ Matthews R.C.O. (1986). The Economics of Institutions and the Sources of Growth // Economic Journal 96 (December). P. 906.

§ 4. Субъекты системы общесоциальной профилактики преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции

Результаты изучения статистических и аналитических материалов, связанных с проблемой производства и реализацией алкогольной продукции, свидетельствуют о том, что на сегодня рынок алкогольной продукции практически повсеместно насыщен неучтенными товарами. Вследствие чего незаконное производство и оборот алкогольной продукции становятся одним из основных источников образования преступных капиталов. Совершаемые в этой сфере потребительского рынка экономические преступления получили самое широкое распространение и имеют тенденцию к постоянному росту.

Сложившаяся криминальная ситуация на рынке алкогольных напитков представляется удручающей, особенно если учесть, что целенаправленная и планомерная борьба с преступлениями в сфере производства и оборота алкогольной продукции в России ведется уже почти десять лет. Причина «безуспешности» государственного противодействия преступности в названной сфере экономической жизни общества кроется не только в «проблемности» регулирования рынка алкогольной продукции. Преступность с годами изменяется, появляются новые формы преступной деятельности, способы совершения противоправных деяний и т. д. Адекватно этим трансформациям должны изменяться формы государственного контроля за соблюдением прав и интересов граждан. Однако, принимая во внимание громоздкость механизмов государственного управления, оперативности в этом вопросе достигнуть сложно. Поэтому некоторые изъяны в государственной стратегии противодействия криминализации рынка алкогольных напитков неизбежны. Фактически они обусловлены свойствами феномена государства.

Таким образом, для комплексной оценки эффективности общесоциальной профилактики важно рассмотреть организационный аспект противодействия преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции, представленный деятельностью соответствующих субъектов предупреждения преступлений.

Множество разнообразных субъектов профилактики преступлений в сфере производства и обращения алкоголя, функционирующих в настоящее время, можно разделить на две основные группы:

1. Субъекты, функционирующие в системе государственной власти.

1.1. Субъекты, чья деятельность связана с организационно-управленческой, контрольной, экономической и правовой защитой порядка функционирования хозяйствующих субъектов, обеспечением их законных прав, в том числе как субъектов предпринимательской деятельности, так и миллионов потребителей алкогольной продукции;

1.2. Субъекты, функционирующие в системе правоохранительных органов, чья деятельность направлена на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений в сфере экономической деятельности на объектах потребительского рынка, связанных с производством и реализацией алкогольной продукции.

2. Субъекты, чья деятельность основана на инициативе общественных организаций и связана, в основном, сугубо с профилактической деятельностью, например, с организацией просвещения потребителей, изучением общественного мнения, предупреждением обмана покупателей и т. п.

Правоохранительные органы, названные в числе субъектов криминологической профилактики первой группы, реализуют, как правило, цели специального предупреждения преступлений. Их предупредительные возможности и функции будут проанализированы в следующей главе настоящей работы. Здесь же мы охарактеризуем деятельность государственных органов, которая связана с организационно-управленческой, контрольной и тому подобной защитой порядка функционирования хозяйствующих субъектов в сфере производства и оборота алкогольной продукции. Эти государственные структуры входят в состав системы общесоциальной профилактики преступлений на рынке алкоголя.

Рассматривая деятельность указанных государственных органов как субъектов общесоциального предупреждения преступлений, целесообразно выделять федеральный и региональный уровни.

В нашей стране деятельность федеральных и региональных органов власти организуется в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации о разграничении предметов ведения России и ее субъектов. Применительно к сфере производства и оборота алкогольной продукции компетенцию федеральных и региональных органов конкретизирует Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»⁷².

Согласно данному закону к ведению Российской Федерации относятся: а) регулирование цен на алкогольную продукцию (установление минимальных цен на отдельные виды спиртных напитков); б) регулирование экспорта, импорта алкогольной продукции; в) организация государственного контроля за производством и оборотом алкогольной продукции; г) введение обязательной маркировки федеральными специальными марками, акцизными марками и региональными специальными марками алкогольной продукции, производимой и реализуемой на территории Российской Федерации; д) установление видов подакцизной продукции и ставок акцизов на

⁷² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

алкогольную продукцию; е) установление государственных стандартов и утверждение технических условий; ж) определение видов деятельности, подлежащих лицензированию, порядка выдачи лицензий на производство и оборот алкогольной продукции, а также выдача федеральных лицензий на производство и оборот алкогольной продукции; з) формирование и ведение сводного государственного реестра лицензий на производство и оборот алкогольной продукции, за исключением лицензий на розничную продажу; и) организация и осуществление государственного учета и отчетности в области производства и оборота алкогольной продукции; к) установление порядка представления деклараций об объеме производства и оборота алкогольной продукции; л) определение комплекса мер по защите здоровья и прав потребителей алкогольной продукции, в том числе установление единого порядка аккредитации организаций, имеющих лицензии на закупку, хранение и поставки алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции; м) установление порядка сертификации и государственной регистрации основного технологического оборудования для производства алкогольной продукции; н) разработка и принятие федеральных целевых программ в области производства и оборота алкогольной продукции, а также принятие мер, направленных на устранение недобросовестной конкуренции, охрану окружающей среды и др.

К предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области производства и оборота алкогольной продукции относятся: а) ведение государственной регистрации выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот алкогольной продукции; б) установление и осуществление комплекса мер по упорядочению поставок и розничной продажи алкогольной продукции в целях защиты здоровья и жизни граждан, в том числе аккредитации организаций, имеющих лицензии на закупку, хранение и поставки алкогольной продукции; в) осуществление государственного контроля за соблюдением организациями законодательства, регулирующего производство и оборот алкогольной продукции, а также условий, предусмотренных лицензиями; г) внесение предложений о разработке и реализации совместных программ производства и оборота алкогольной продукции; д) проведение государственного контроля за качеством, объемом производства и оборота алкогольной продукции, в том числе через введение специальных защитных мер в отношении предназначенной для розничной продажи алкогольной продукции; е) проведение контроля за наличием и функционированием счетчиков спиртосодержащих жидкостей, измеряющих концентрацию и объем абсолютного алкоголя в готовой продукции, и др.

Не так давно на уровне *федеральной* власти функции по обеспечению правопорядка и предупреждению преступлений в сфере производства и оборота алкоголя были возложены на единый орган исполнительной власти – Федеральную службу по обеспечению государственной монополии на

алкогольную продукцию⁷³. В 1998 г. эта служба была упразднена, и на сегодняшний день вопросами противодействия криминализации рынка алкогольной продукции занимаются несколько федеральных органов исполнительной власти.

Главное место в системе субъектов предупреждения преступлений, связанных с производством и оборотом алкогольной продукции, занимает Федеральная налоговая служба (ФНС России). Эта служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, а также за производством и оборотом алкогольной продукции. ФНС России уполномочена осуществлять государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств.

В интересующей нас сфере экономической деятельности ФНС России осуществляет надзор за представлением деклараций об объемах и фактическими объемами производства и оборота алкогольной продукции, соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения, полнотой учета выручки денежных средств в организациях. Служба организует выдачу лицензий на производство, розлив, хранение, закупку и оптовую реализацию алкогольной продукции, учреждение акцизных складов, ведет государственный сводный реестр выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство, хранение и оптовую реализацию алкогольной продукции; реестры разрешений на учреждение акцизных складов, в том числе сводный реестр разрешений, Единый государственный реестр юридических лиц и Единый государственный реестр налогоплательщиков. В целях обеспечения правопорядка ФНС России осуществляет проверку деятельности юридических лиц по производству и обращению алкогольной продукции.

Для эффективной реализации полномочий Федеральной налоговой службе предоставлено право применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в сфере производ-

⁷³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 8 февраля 1996 г. № 165 «О Федеральной службе России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 671.

ства и оборота алкогольной продукции, с целью пресечения фактов нарушения законодательства Российской Федерации.

Необходимо заметить, что ФНС России не несет никакой ответственности ни за производство, ни за оборот (реализацию) продукции, а тем более за результаты финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

Значительные профилактические функции в сфере производства и реализации алкогольной продукции выполняет Федеральное агентство по сельскому хозяйству, которое находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Основными направлениями деятельности Федерального агентства по сельскому хозяйству являются оказание государственных услуг, управление государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая производство и оборот алкогольной продукции. В рамках предоставленной компетенции агентство осуществляет государственную регистрацию наименований алкогольной продукции, оформление и выдачу свидетельств о государственной регистрации основного технологического оборудования для производства алкогольной продукции, ведя соответствующие реестры, согласование и утверждение технических условий, прием деклараций об объемах производства и оборота алкогольной продукции.

Контроль за проведением государственной политики в сфере защиты прав потребителей в соответствии со ст. 40 Закона от 7 февраля 1992 г. № 2300-1⁷⁴ возложен на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, находящуюся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Федеральная служба, контролируя соблюдение законов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и правил продажи алкогольной продукции, проводит проверки деятельности предприятий по выполнению требований, содержащихся в указанных нормативных актах. Осуществляя возложенные функции, работники службы имеют право устанавливать факты нарушения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, а также применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами обязательных требований. Круг полномочий, которыми наделена служба, включает направление изготовителям алкогольной продукции предписаний о нарушении прав потребителей, наложение штрафов за уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение

⁷⁴ См.: Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 30 декабря 2001 г., с изм. и доп., вступившими в силу с 1 июля 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

предписания, предъявление к продавцам исков в суды в случаях обнаружения нарушений прав потребителей.

Предупреждение и пресечение преступлений, предусмотренных ст. 178 Уголовного кодекса, осуществляет Федеральная антимонопольная служба, контролируя соблюдение законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках. Также эта служба наделена полномочиями по профилактике преступлений, связанных с заведомо ложной рекламой алкогольных напитков. В данном направлении Федеральная антимонопольная служба:

предупреждает и пресекает факты ненадлежащей рекламы, допущенные юридическими и физическими лицами;

направляет рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям предписания о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, решений об осуществлении контррекламы;

направляет материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации о рекламе в органы, выдавшие лицензию, для решения вопроса о приостановлении или о досрочном аннулировании лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности;

направляет в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений в области рекламы.

В число субъектов предупреждения преступлений на рынке алкогольной продукции входят также Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, агентства и службы Министерства природных ресурсов и другие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ и услуг) в пределах своей компетенции. В соответствии со ст. 42 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» перечисленные органы власти в целях обеспечения безопасности товаров (работ и услуг):

осуществляют контроль за соблюдением требований к безопасности товаров (работ и услуг);

направляют предписания об устранении нарушений требований к безопасности товаров (работ и услуг), требований о снятии с производства таких товаров (работ и услуг), прекращении продажи товаров с истекшими сроками годности и товаров (работ), на которые должны быть установлены сроки годности или сроки службы, но не установлены, а также требований о приостановлении продажи товаров (выполнении работ, оказания услуг) при отсутствии достоверной и достаточной информации о товарах (работах, услугах), об отзыве их от потребителей и информировании об этом потребителей;

предъявляют иски в суды, арбитражные суды к изготовителям (исполнителям, продавцам) в случае нарушения ими требований к безопасности товаров (работ и услуг).

О федеральных органах общесоциальной профилактики, благодаря наличию унифицированной федеральной правовой базы, можно составить достаточно полное представление, однако структура *региональной* системы субъектов предупреждения преступлений не столь прозрачна. Помимо территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти на региональном уровне функционируют органы, создаваемые субъектами Российской Федерации согласно общим принципам организации исполнительной власти в нашей стране⁷⁵.

Для всесторонней характеристики региональных субъектов системы криминологической профилактики в сфере производства и оборота алкогольной продукции полезно обратиться к опыту конкретных субъектов Российской Федерации. В нашем исследовании мы изучим организацию профилактической деятельности на рынке алкогольной продукции в Москве и Московской области.

В Московской области к числу субъектов системы предупреждения преступлений в сфере производства и реализации алкогольной продукции относятся: Министерство экономики; Департамент потребительского рынка и услуг и Департамент финансов Правительства Московской области; Комитет по управлению имуществом, Центр госсанэпиднадзора и Центральная акцизная таможня Московской области; Департамент продовольственных ресурсов Правительства Московской области; Лицензионная палата и Регистрационная палата Московской области; Управление (отдел) по производству и контролю алкогольной продукции; территориальные органы Федеральной налоговой службы Федеральной антимонопольной службы, Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Минэкономразвития России, Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии; Комитет по поддержке и развитию малого предпринимательства Московской области; областной Земельный комитет и др.

Напомним, что согласно нормам Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» розничная продажа алкогольной продукции может осуществляться только юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, получившими лицензию, и только на территории соответствующего муниципального образования⁷⁶.

⁷⁵ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 19 июня 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁷⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

Выдача лицензии осуществляется соответствующим территориальным органом (управлением) Федеральной налоговой службы.

В Московской области необходимым условием для выдачи лицензии соискателю, который предполагает осуществлять розничную продажу алкогольной продукции, является наличие у него доступных для покупателей приборов контроля подлинности акцизных, специальных и идентификационных марок, сейфов для хранения документов. Он должен также иметь в городских условиях торговые и складские помещения общей площадью не менее 50 кв. м.

Соблюдение лицензиатом условий действия лицензии контролируют Управление Федеральной налоговой службы, Главное управление внутренних дел Московской области, иные органы государственной власти в пределах своей компетенции. Действие лицензии может быть приостановлено решением лицензирующего органа на основании материалов, представленных надзорными, контрольными и органами власти при обнаружении нарушений условий лицензирования названной деятельности. При этом лицензирующий орган в срок не более чем семь дней со дня принятия решения о приостановлении действия лицензии осуществляет снятие остатков алкогольной продукции с целью исключения возможности ее реализации⁷⁷.

Для предупреждения появления на потребительском рынке некачественной и фальсифицированной алкогольной продукции в субъектах Российской Федерации создаются региональные системы контроля качества и обеспечения безопасности производства и реализации алкоголя. Интересным примером в этом отношении является региональная система идентификации качества алкогольной продукции, которая была разработана Правительством г. Москвы и действовала с 1998 г. по 2001 г. включительно.

Основная цель этой программы – защита жизни и здоровья населения, предотвращение поступления на московский потребительский рынок некачественной и фальсифицированной алкогольной продукции и увеличение бюджетных доходов города. Программа работала четыре года и показала высокую эффективность. Так, количество фальсифицированной продукции, выявляемой в розничной сети города, сократилось с 60% от общего количества отобранных образцов на первом этапе введения системы до 7% по итогам 2001 г. За годы работы системы не было допущено на московский рынок более 90 млн бутылок алкогольной продукции, не соответствующей установленным требованиям. За время эксперимента объем производства московских предприятий – производителей алкогольной продукции в целом вырос в 2,5 раза, а на основном московском заводе «Кристалл» – в

⁷⁷ См. подробнее: Постановление Губернатора Московской области «О порядке лицензирования розничной продажи алкогольной продукции».

5,6 раза по сравнению с аналогичным периодом 1997 г. (до введения системы). Увеличились доходы федерального бюджета и бюджета г. Москвы от реализации алкогольной продукции. За годы действия этой системы сумма акцизов, перечисленных в консолидированный бюджет, возросла в 5 раз⁷⁸.

К сожалению, в 2002 г. региональная система идентификации качества алкогольной продукции была отменена, что сразу привело к дестабилизации рынка алкогольной продукции и увеличению теневого сектора. По данным Мосгосторгинспекции, в 2002 г. в каждом четвертом из проверенных предприятий производилась реализация алкогольной продукции без сертификатов соответствия, что свидетельствовало о нахождении ее в нелегальном обороте. По информации ГУВД г. Москвы, в 2002 г. на предприятиях, реализующих алкогольную продукцию, количество выявленных преступлений возросло в 2,1 раза в сравнении с предшествующим годом (было 33, стало 71). Из незаконного оборота было изъято более 675 тыс. штук поддельных специальных марок на крепкие алкогольные напитки на общую сумму свыше 3,7 млн рублей. Была пресечена деятельность 46 подпольных цехов по производству алкогольной продукции, изъято из незаконного оборота свыше 1,5 млн бутылок алкогольной продукции и более 41 тыс. литров спирта на общую сумму 43 млн рублей. Всего только за I полугодие 2002 г. было выявлено 853 преступления, по которым было возбуждено 437 уголовных дел и привлечено к административной ответственности 1568 человек. По информации Московской станции скорой и неотложной медицинской помощи и Бюро судебно-медицинской экспертизы, количество отравлений алкоголем в 2002 г. по сравнению с предшествующим годом возросло в городе в среднем на 8,5% и составило 2286 случаев, из них 1077 (47,1%) – со смертельным исходом.

Учитывая столь сложную обстановку на алкогольном рынке города и отсутствие соответствующих нормативных актов федерального правительства, в Москве был введен Временный порядок контроля качества алкогольной продукции, произведенной на территории Российской Федерации и предназначенной для розничной реализации в городе⁷⁹.

В соответствии с этим постановлением проверке качества подлежит вся поступившая на акцизные склады алкогольная продукция с содержанием этилового спирта более девяти процентов, произведенная на территории Российской Федерации и предназначенная для розничной продажи в г. Москве. Маркировка алкогольной продукции региональными специальными марками теперь может осуществляться только после проверки ее качества.

⁷⁸ См.: Материалы пресс-конференции «О ходе выполнения Постановления Правительства Москвы от 9 июля 1998 г. № 528-ГПП «О временном порядке контроля качества алкогольной продукции, произведенной на территории Российской Федерации и предназначенной для розничной реализации в городе Москве», состоявшейся в г. Москве 14 августа 2002 г.

⁷⁹ Утвержден постановлением Правительства Москвы от 9 июля 2002 г. № 528-ПП.

Координация работы по контролю качества алкогольной продукции возложена на Департамент потребительского рынка и услуг, а техническое сопровождение системы (отбор проб алкогольной продукции, транспортировка образцов, хранение образцов-свидетелей и др.) – на Государственное унитарное предприятие г. Москвы «Московское качество».

Теперь все отобранные образцы проходят исследования в специально аккредитованных лабораториях. На партию алкогольной продукции, прошедшую контроль качества, Департамент потребительского рынка и услуг выдает Разрешение на маркировку региональными специальными марками.

В случае неудовлетворительных результатов исследований, свидетельствующих о том, что алкогольная продукция не соответствует требованиям ГОСТов и может представлять опасность для здоровья потребителей, выписывается уведомление, запрещающее акцизному складу производить маркировку алкогольной продукции региональными специальными марками.

Для противодействия преступности в секторе алкогольной продукции потребительского рынка в субъектах Российской Федерации часто образуются органы, осуществляющие непосредственный контроль за производством и оборотом алкогольной продукции. Такой орган создан, например, в Московской области. Это Главное управление по производству и обороту алкогольной продукции, порядок деятельности которого определен постановлением Правительства Московской области от 9 апреля 2001 г. № 109/13. Как следует из материалов данного постановления, Главное управление:

- 1) участвует в разработке государственных стандартов, технических условий, норм и правил в области контроля за производством и оборотом алкогольной продукции;
- 2) осуществляет государственный контроль за соблюдением законодательства, регулирующего производство и оборот алкогольной продукции;
- 3) осуществляет организацию и функционирование единой автоматизированной системы учета, контроля качества производства и оборота алкогольной продукции в Московской области;
- 4) осуществляет распределение квот на закупку этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и контроль за его использованием;
- 5) вносит предложения о разработке региональных программ производства и оборота алкогольной продукции и др.

Для решения наиболее актуальных вопросов государственного регулирования оборота алкогольной продукции в субъектах Российской Федерации образуются межведомственные комиссии по конкретным проблемам, связанным с обеспечением безопасности в сфере оборота алкогольной продукции. Такие комиссии образуются в целях формирования предложений по проведению единой государственной политики, обеспечению согласованных действий исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления, организаций-производителей, оптовых и розничных организаций потребительского рын-

ка. Чаще всего эти комиссии создаются для противодействия массовым нарушениям правил и порядка, предупреждения и пресечения незаконного производства и оборота алкогольной продукции. Основными их задачами являются:

осуществление комплексного анализа криминогенной ситуации, складывающейся в сфере потребительского рынка и в частности в сфере оборота этилового спирта и алкогольной продукции;

обобщение практики взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам профилактики криминального производства и оборота алкоголя;

координация работы организаций-производителей алкогольной продукции, оптовых и розничных организаций по идентификации производимой и реализуемой продукции предъявляемым нормам и требованиям;

подготовка предложений по обеспечению единой государственной политики в сфере потребительского рынка, а также предложений для внесения в установленном порядке в органы законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации проектов законов и других нормативно-правовых актов по вопросам оздоровления криминогенной ситуации в том или ином секторе потребительского рынка.

Рассматриваемые комиссии, как правило, создаются решением главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Для осуществления возлагаемых обязанностей комиссиям предоставляется право:

запрашивать в установленном порядке и получать у территориальных органов федеральной исполнительной власти, исполнительных органов власти субъекта Федерации, государственных органов и организаций, а также органов местного самоуправления любую информацию, необходимую для работы;

организовывать взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти, центральными исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления для решения либо внезапно возникшей, либо застарелой проблемы, осложняющей криминогенную ситуацию на потребительском рынке;

готовить предложения по совершенствованию системы контроля и правил регулирования производства и оборота алкогольной продукции на территории субъекта Федерации и др.

Принятые комиссиями решения распространяют свое действие на деятельность центральных исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации, представители которых участвовали в работе комиссии по конкретной проблеме.

В целях оперативного рассмотрения вопросов, связанных с разработкой комплекса мер по совершенствованию системы контроля качества и безопасности алкогольной продукции, в субъектах Федерации часто создаются рабочие группы для подготовки документов по совершенствованию ре-

гиональной системы контроля качества и безопасности алкогольной продукции. Обычно в состав рабочей группы входят: председатель и члены рабочей группы из числа руководителей правительства субъекта Федерации⁸⁰.

Приведенный выше перечень государственных органов – субъектов региональной системы предупреждения преступлений на рынке алкогольной продукции свидетельствует о том, что государственное регулирование, осуществляемое в рамках региональной экономической политики, охватывает всю иерархию управления деятельностью, связанной с контролем качества и обеспечением безопасности производства и реализации алкогольной продукции. Это позволяет экономическим и административным инструментарием регулировать процесс производства и потребления алкогольной продукции, определять формирование товарного предложения на региональном потребительском рынке, устанавливать рациональное соотношение между импортной продукцией и продукцией отечественного производства, поддерживать отечественного производителя, удешевлять и повышать качество реализуемой спиртосодержащей продукции.

В начале параграфа мы выделили две группы субъектов предупреждения преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции. Уделив достаточно внимания описанию профилактической деятельности субъектов первой группы – государственных органов федерального и регионального уровня, перейдем к рассмотрению второй группы. Ее образуют граждане, общественные организации и иные социальные институты, чья деятельность связана с организацией просвещения потребителей, изучением общественного мнения, предупреждением обмана покупателей и иными видами профилактической работы.

К субъектам этой группы относятся общественные объединения потребителей, их союзы и ассоциации. В соответствии со ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей»⁸¹ граждане вправе объединяться на добровольной основе в общественные объединения потребителей (союзы и ассоциации), которые осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях»⁸². Общественные объединения потребителей (союзы и ассоциации) вправе:

участвовать в разработке требований к безопасности алкогольных товаров, а также стандартов, устанавливающих обязательные требования в этой

⁸⁰ См., например: Распоряжение Губернатора Московской области от 28 августа 2001 г. № 701-ПГ.

⁸¹ См.: Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 30 декабря 2001 г., с изм. и доп., вступившими в силу с 1 июля 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

⁸² Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 29 июня 2004 г.) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

области, проектов законов и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

проводить независимую экспертизу качества и безопасности алкогольной продукции;

проверять соблюдение прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания потребителей, участвовать по поручению потребителей при проведении экспертиз по фактам нарушения прав потребителей;

вносить в федеральные органы исполнительной власти, организации предложения о мерах по повышению качества алкогольной продукции, снятию с производства, изъятию из оборота товаров, опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды;

участвовать совместно с федеральными органами исполнительной власти в осуществлении контроля за применением регулируемых цен;

вносить в органы прокуратуры и федеральные органы исполнительной власти материалы о привлечении к ответственности лиц, виновных в выпуске и реализации алкогольной продукции, не соответствующей установленным требованиям к безопасности и качеству, а также в нарушении прав потребителей, установленных законами или иными правовыми актами Российской Федерации;

обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов федеральных органов исполнительной власти, актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, противоречащих законам, регуливающим отношения в области защиты прав потребителей;

обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

В изучаемую группу субъектов профилактической деятельности входят также органы местного самоуправления, которые вправе: а) рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей; при выявлении алкогольных товаров ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом соответствующие федеральные органы исполнительной власти и др.

Результаты анализа системы субъектов общесоциального предупреждения преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции позволяют сделать некоторые выводы.

1. Для совершенствования предупреждения преступлений на рынке алкогольной продукции Российской Федерации, максимального искоренения теневого оборота, по нашему мнению, необходимо создание единого федерального органа исполнительной власти по контролю за законностью в сфере производства и оборота алкогольной продукции, выполняющего следующие функции: разработка законодательных и нормативных актов; разработка государственной системы мониторинга алкогольной ситуации в

Российской Федерации, основанной на анализе оптимального набора статистических показателей; межотраслевая координация; разработка единого баланса производства всех видов спиртов и алкогольной продукции; лицензирование видов деятельности по производству этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; квотирование объемов реализации спирта; контроль качества выпускаемой продукции.

2. Значимость региональной экономической политики как системы ориентиров и правил экономического поведения хозяйствующих субъектов в этой сфере потребительского рынка должна постоянно возрастать. Ярче всего такая необходимость проявляется в процессе разработки и реализации различного рода муниципальных программ, в первую очередь по стабилизации ситуации на рынке алкогольной продукции. Привлечение региональных ресурсов позволяет реально повышать эффективность контроля и обеспечение безопасности производства и реализации алкогольной продукции, поскольку только на уровне региона или города могут быть определены меры, ориентированные на специфику потребности населения и культуру потребления алкогольных напитков. Таким образом, повышение эффективности механизмов регионального контроля, т. е. осуществляемого на уровне, максимально приближенном к населению, будет иметь наиболее ощутимый и очевидный результат⁸³.

3. Основной функцией, выполняемой субъектами общесоциальной профилактики преступлений на рынке алкогольной продукции, должна быть информационно-аналитическая деятельность по выявлению угроз безопасности в рассматриваемой сфере экономической жизни, а также факторов, реально осложняющих криминальную ситуацию, и разработка на этой основе стратегии и тактики противодействия преступности на потребительском рынке⁸⁴.

4. Для большей заинтересованности региональных органов в осуществлении эффективного контроля за сбытом алкогольной продукции, весь НДС от ее реализации необходимо зачислять в бюджет субъектов Российской Федерации.

⁸³ В ходе проведения автором настоящей работы социологического опроса сотрудников органов внутренних дел подобные предложения были высказаны 83% опрошенных.

⁸⁴ При проведении экспертного опроса в поддержку данного мнения высказались 63 % опрошенных.

Глава 2

РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

§ 1. Субъекты специального предупреждения преступлений на рынке алкогольной продукции

Осуществление мер специального предупреждения преступлений, в целом, относится к компетенции правоохранительных органов, которые занимают центральное место среди государственных органов – субъектов деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений в сфере экономической деятельности на потребительском рынке. Правоохранительные органы призваны обеспечивать выполнение широкого круга задач по достижению конечной цели противодействия и сдерживания роста экономической преступности в этой сфере производства и оборота алкогольной продукции, для чего наделены широким спектром прав.

Правоприменительная деятельность правоохранительных органов реализуется в осуществлении функций надзора за исполнением законов, в привлечении нарушителей к административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности, применении к ним гражданско-правовых, административно-правовых и уголовно-правовых санкций.

В ряде случаев предупредительная деятельность правоохранительных органов включает и решение задач общесоциального предупреждения, например, прокурорский надзор за исполнением законов, регулирующих хозяйственные отношения коммерческих организаций, осуществляющих свою экономическую деятельность в сфере потребительского рынка.

Каждый из правоохранительных органов осуществляет предупреждение экономических преступлений в пределах своей компетенции, конкретных целей и задач своей деятельности. При этом следует понимать, что влияние

правоохранительных структур на уровень экономической преступности на объектах потребительского рынка в значительной степени ограничено объективными обстоятельствами, поскольку правоохранительные органы не в силах оказывать прямого воздействия на формирование таких важных элементов криминогенной мотивации, как потребности, интересы и т. д. Однако эти обстоятельства вовсе не исключают возможности активного участия субъектов правоохранительной деятельности в предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений, совершаемых конкретными лицами и преступными группами в этой сфере экономики.

К числу правоохранительных органов, осуществляющих противодействие экономической преступности в сфере потребительского рынка, в настоящее время относятся суды и прокуратура, органы юстиции, подразделения Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности, органы внутренних дел. Место и роль каждого из перечисленных субъектов правоохранительной деятельности определяется его компетенцией.

В соответствии с российским законодательством о судостроительстве¹ на суды, в плане предупреждения преступлений, возложена обязанность воспитывать граждан в духе точного и неуклонного исполнения законов, уважительного отношения к правам, чести и достоинству человека. Также районные (городские) суды и мировые судьи принимают решения о наложении административного взыскания в виде конфискации у правонарушителей товаров, исключенных из гражданского оборота или представляющих угрозу для здоровья граждан, например, некачественной алкогольной продукции, а также оборудования и сырья. Кроме того, на суды возложен судебный контроль по разрешению жалоб на действия органов исполнительной власти по правомерности изъятия и конфискации этой продукции.

Место и роль прокуратуры в системе органов противодействия экономической преступности на объектах потребительского рынка определяется ее функцией высшего надзора за точным исполнением законов всеми государственными и коммерческими структурами, физическими и юридическими лицами на территории всей страны². Выполняя эту функцию, прокуроры не только сами решают задачи противодействия совершению преступлений, но путем осуществления контроля за деятельностью других государственных органов побуждают их активно выполнять свои обязанности по борьбе с преступностью в секторе алкогольной продукции потребительского рынка. Кроме того, прокуратура призвана обеспечить надзор за полнотой учета

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 4 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 17 ноября 1995 г.) // Российская газета. 1995. 25 нояб. № 229.

и разрешения всех сообщений о преступлениях и правонарушениях на объектах потребительского рынка, координацию работы правоохранительных органов, осуществляющих противодействие преступности на потребительском рынке, а также осуществлять надзор за работой предприятий и организаций по перевозке спирта и алкогольной продукции.

Органы Федеральной таможенной службы³ являются государственными органами, осуществляющими контроль и надзор в области таможенного дела, а также по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями. Данные органы осуществляют ряд значимых для сферы потребительского рынка функций: таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности; фискальную функцию, связанную с взиманием таможенных платежей; таможенный контроль, осуществляемый во время таможенного оформления в зонах таможенного контроля; правоохранительную деятельность, которая включает в себя дознание, оперативно-розыскную деятельность, обеспечение собственной безопасности, защиту государственных интересов в государственных органах.

Органы внутренних дел занимают особое место в системе противодействия экономической преступности на объектах производства и реализации алкогольной продукции⁴. Связано это с особенностью функций и содержанием их компетенции, а также тем, что органам внутренних дел приходится непосредственно иметь дело с реализацией мер, направленных на обеспечение специально-криминологического предупреждения преступности в этой сфере потребительского рынка.

В 1999 г. в связи с обострением криминальной ситуации на потребительском рынке Российской Федерации во всех горрайорганах внутренних дел отделы (отделения, группы) по организационно-методическому и контрольному обеспечению по исполнению административного законодательства Российской Федерации были преобразованы в отделы (отделения) по организации борьбы с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению российского законодательства, на которые были возложены следующие функции⁵:

³ См.: Постановление Правительства РФ от 21 августа 2004 г. № 429 «О Федеральной таможенной службе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3637.

⁴ Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026 «О милиции» (в ред. законов РФ от 18 февраля 1993 г. № 4510-1, от 1 июля 1993 г. № 5304-1; федеральных законов РФ: от 15 июня 1996 г. № 73-ФЗ, от 31 марта 1999 г. № 68-ФЗ, от 6 декабря 1999 г. № 209-ФЗ; Федерального закона РФ от 27 мая 2002 г. № 112-ФЗ). М.: Инфра-М, 1999; Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3029.

⁵ См.: Приказ МВД России от 22 июня 1999 г. № 456 «О мерах по совершенствованию деятельности милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка товаров и услуг».

подготовка для руководства органа внутренних дел решений по организации комплексного использования сил и средств милиции общественной безопасности во взаимодействии с другими подразделениями органов внутренних дел, правоохранительными, контролирующими и налоговыми органами по борьбе с правонарушениями на потребительском рынке;

осуществление информационно-аналитического обеспечения деятельности межрайонных подразделений по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и подразделений горрайорганов внутренних дел по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства;

разработка и реализация планов осуществления оперативно-профилактических мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений в сфере потребительского рынка товаров и услуг, исполнению административного законодательства;

участие в разработке проектов федеральных законов и иных нормативных актов Российской Федерации, законодательных и иных нормативных актов МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, направленных на предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений;

обобщение опыта работы отделов (отделений, групп) по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства горрайорганов внутренних дел и межрайонных подразделений по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка;

внедрение в деятельность подразделений милиции общественной безопасности передовых форм и методов работы по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и административных правонарушений в этой сфере экономики;

рассмотрение жалоб и заявлений граждан и должностных лиц, связанных с осуществлением деятельности подразделений милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка;

разработка предложений по устранению недостатков, выявленных в работе подразделений органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями на объектах потребительского рынка;

обеспечение взаимодействия с подразделениями криминальной милиции, контролирующими и общественными организациями по устранению причин и условий совершения правонарушений в этой сфере экономики.

На подразделения органов внутренних дел государством возложен широкий круг обязанностей по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию экономических преступлений на объектах -

рынка алкогольной продукции. При этом в соответствии с ведомственными нормативными актами МВД России четко проведено разграничение компетенции милиции общественной безопасности и службы криминальной милиции в плане осуществляемой ими борьбы с преступностью в этой сфере потребительского рынка⁶.

Для более глубокого анализа функционирования органов внутренних дел в сфере противодействия криминализации сектора алкогольной продукции обратимся вновь к опыту деятельности правоохранительных органов Московской области.

Профилактическая работа милиции общественной безопасности осуществляется в рамках программ «Рынок-2001», «Рынок-2002», квартальных планов, а также специальных операций «Меркурий», «Привоз», «Иностранец» и др. и направлена на осуществление мер по стабилизации криминальной ситуации на потребительском рынке. Эти меры реализуются в процессе повседневной деятельности, ориентированной на: проверку торговых точек; выявление нарушений правил торговли, иных правонарушений и преступлений в этой сфере; выявление товаров, изъятых из гражданского оборота или запрещенных к реализации; выявление суррогатной алкогольной продукции и др.

Кроме структурных подразделений по организации борьбы с правонарушениями в сфере потребительского рынка в составе милиции общественной безопасности во многих МВД и УВД, в том числе и ГУВД Московской области, были созданы специальные оперативно-розыскные части (ОРЧ) по борьбе с незаконным производством и оборотом спирта, алкогольной и табачной продукции, минеральной, природной питьевой воды и безалкогольных напитков, в структуру которых, как правило, входит несколько отделов, в том числе:

а) по борьбе с незаконным производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции на предприятиях-производителях, акцизных складах и предприятиях оптового звена;

⁶ Приказом МВД России от 22 июня 1999 г. № 456 к компетенции милиции общественной безопасности отнесен перечень статей УК Российской Федерации, предусматривающих преступления экономической направленности, по делам о которых предварительное следствие необязательно. Этим же приказом определена компетенция подразделений службы криминальной милиции, к которой отнесены некоторые преступления экономической направленности, по которым предварительное следствие обязательно.

Роль службы криминальной милиции в обеспечении экономической безопасности на различных уровнях подробно исследована в работе: *Барышев С. Л.* Обеспечение экономической безопасности и Служба криминальной милиции. М.: Академия управления МВД России, 2002.

б) по борьбе с незаконным производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции на акцизных складах, рынках и объектах розничной торговли;

в) оперативного обслуживания по линии работы в сфере незаконного производства и реализации алкогольной продукции.

Основной же задачей оперативно-розыскной части является проведение комплекса профилактических и оперативно-розыскных мер по созданию надлежащих условий для обеспечения государственной монополии на алкогольную продукцию, с целью пополнения доходной части бюджета, защите предприятий-производителей и индивидуальных предпринимателей от криминальных структур и обеспечения в этих целях:

а) комплексного использования сил и средств всех служб и подразделений органов внутренних дел, других правоохранительных и контролирующих органов, на которые возложены функции пресечения правонарушений в этой сфере потребительского рынка;

б) координации, взаимодействия и оказания практической помощи подразделениям по борьбе с экономическими преступлениями территориальных органов внутренних дел Московской области в выявлении, пресечении правонарушений в сфере производства и оборота спирта, алкогольной продукции, минеральной, природной питьевой воды и безалкогольных напитков, имеющих межрегиональный характер;

в) выявления причин и условий, способствующих незаконной, нелегальной и преступной экономической деятельности в сфере производства и оборота спирта, алкогольной продукции, минеральной, природной питьевой воды и безалкогольных напитков;

г) подготовки и внесения предложений (на базе проведенных исследований) в соответствующие инстанции для принятия упреждающих мер по их устранению, а также изучения и внедрения в практику наиболее эффективных форм и методов ее осуществления;

д) своевременного выявления, пресечения и раскрытия квалифицированных, прежде всего групповых преступлений, совершаемых в сфере производства, реализации и оборота спирта и алкогольной продукции.

Для осуществления этих задач структурные подразделения оперативно-розыскной части реализуют следующие функции:

организуют в этой сфере потребительского рынка оперативно-розыскную деятельность;

осуществляют информационное взаимодействие с подразделениями и службами ГУВД Московской области и ГУВД Москвы и другими правоохранительными органами в рамках задач, поставленных перед ОРЧ;

собирают процессуальные доказательства и материалы, достаточные для возбуждения уголовных дел по выявленным преступлениям;

осуществляют сбор, накопление, хранение и анализ информации о состоянии криминогенной ситуации в сфере рынка алкогольной продукции и основных тенденциях ее развития;

организуют координацию деятельности органов внутренних дел и других правоохранительных органов по противодействию преступности в этой сфере потребительского рынка;

обеспечивают физическую поддержку подразделений и служб ГРОВД при проведении оперативно-розыскных мероприятий по обеспечению сохранности изъятой из оборота алкогольной продукции;

анализируют криминогенную ситуацию в этой сфере потребительского рынка с целью выявления причин и условий, способствующих совершению нелегальной, незаконной и преступной экономической деятельности в этой сфере экономической деятельности;

информируют органы власти и управления, а также средства массовой информации, а через них население о состоянии борьбы с незаконным производством и оборотом алкогольной продукции;

рассматривают жалобы, заявления и предложения граждан и организаций по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Для обеспечения вышеназванных задач оперативно-розыскные части наделены соответствующими правами и полномочиями.

Наряду с оперативно-розыскной частью в структуре Управления по борьбе с экономической преступностью ГУВД Московской области созданы два отдела, чья деятельность, как показывают результаты исследования, направлена на осуществление:

оперативно-розыскной и профилактической работы на приоритетных направлениях борьбы с экономической преступностью на объектах потребительского рынка, в том числе и преступлениями в сфере рынка алкогольной продукции и объектах агропромышленного комплекса;

оперативного обслуживания федеральных и региональных органов исполнительной власти, хозяйствующих субъектов регионального уровня;

непосредственной работы по предупреждению и пресечению преступных посягательств в отношении всех форм собственности;

своевременного рассмотрения поступающих в органы внутренних дел заявлений и сообщений должностных лиц и граждан о преступлениях на объектах потребительского рынка, отнесенных к компетенции аппаратов БЭП;

оперативно-розыскных мероприятий и возмещения материального ущерба по расследуемым уголовным делам;

уголовно-процессуальной деятельности в установленном законом порядке;

взаимодействия со всеми государственными органами – субъектами противодействия преступности на потребительском рынке.

С учетом того факта, что круг государственных органов – субъектов противодействия преступности в сфере потребительского рынка весьма широк, а перечень их задач и функций и того больше, становится очевидным, что для более эффективной борьбы с экономической преступностью на объектах потребительского рынка и, в частности, на объектах рынка алкогольной продукции, необходима координация деятельности как субъектов всей системы противодействия преступности на потребительском рынке, так и правоохранительных органов, особенно служб и подразделений органов внутренних дел.

Это вызвано тем, что отдельные лица и преступные группы совершают преступления на объектах потребительского рынка, которые в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом относятся к подследственности различных правоохранительных органов и различных служб органов внутренних дел. Например, при перемещении через таможенную границу Российской Федерации алкогольной продукции правонарушитель уклоняется от уплаты таможенных платежей в крупном размере, то есть совершает преступление, предусмотренное ст. 194 УК РФ, относящееся к подследственности таможенных органов; уклоняется от уплаты налогов в крупном размере, чем совершает преступление, предусмотренное ст. 199 УК РФ, относящееся к подследственности ФНС России; сбывает немаркированную алкогольную продукцию, чем совершает преступление ст. 171¹ УК РФ, относящееся к подследственности органов внутренних дел. Все эти преступления совершаются одним и тем же правонарушителем, причем нередко в разных регионах области. Возникает вопрос: кто должен заниматься расследованием данных преступлений? Как правило, на практике «свой» состав преступления расследует на «своей» территории уполномоченное на то ведомство. А так называемое перетягивание каната между ведомствами нередко приводит к некачественному, одностороннему расследованию преступлений и уходу преступников от уголовной ответственности. Для решения этой проблемы в ряде регионов страны создаются подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации со специальными полномочиями по координации деятельности правоохранительных органов по противодействию организованной преступности и коррупции.

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы. В целях повышения эффективности противодействия правоохранительных и контролирующих органов экономической преступности в сфере рынка алкогольной продукции необходимо обеспечить координацию и повседневное взаимодействие всех субъектов этой деятельности, как минимум, по следующим направлениям.

1. Разработка и осуществление мер, направленных на выявление и пресечение:

а) производства и реализации фальсифицированной алкогольной продукции;

б) соглашений и действий конкурирующих хозяйствующих субъектов о поддержании на рынке алкогольной продукции монопольно высоких цен как на продукцию отечественного производства, так и продукцию зарубежных производителей;

в) раздела рынка алкогольной продукции на сферы влияния организованных преступных формирований, а также предприятий, занимающих доминирующее положение в производстве алкогольной продукции;

г) иных соглашений, в явной или скрытой форме насаждающих стандарты недобросовестной коммерции, ущемляющих права потребителей.

2. Разработка мер по выявлению:

а) механизмов экономической деятельности теневого сектора экономики;

б) реальных масштабов экономической преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции;

в) объемов обращения «черного нала» в секторе алкогольной продукции потребительского рынка и наиболее вероятной латентности уклонений от налогообложения.

§ 2. Практика участия органов внутренних дел в контроле оборота алкогольной продукции

Экономическое содержание противодействия органов внутренних дел экономической преступности в сфере производства и реализации алкогольной продукции – это средство предотвращения нелегального производства этилового спирта и спиртосодержащей продукции в целях обеспечения доходной части как федерального, так и местных бюджетов, поскольку эта сфера потребительского рынка – одна из основных бюджетообразующих отраслей экономической деятельности. Кроме того, охрана правопорядка на рынке алкогольной продукции – это средство обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов в этой сфере потребительского рынка. И, последнее, противодействие преступности на объектах этой сферы потребительского рынка является эффективным средством обеспечения прав потребителей, а следовательно, и средством воздействия на субъекты торговли с тем, чтобы принудить их ограничить свою экономическую деятельность рамками цивилизованного рынка.

С учетом этого тезиса все множество направлений функциональной деятельности подразделений органов внутренних дел по контролю за про-

изводством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, определенных Федеральным законом от 1995 г.⁷, с учетом их компетенции можно условно объединить в две основные группы:

предотвращение нелегального производства и реализации на территории Российской Федерации алкогольной продукции и обеспечение полноты сбора налогов и сборов, а также предупреждение перехода предпринимательской деятельности по производству и реализации алкогольной продукции в сферу незаконной или теневой экономики, т. е. пресечение фактов выхода этой деятельности из-под контроля государства;

охрана интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества, безопасного для жизни и здоровья.

Предотвращение нелегального производства и реализации на территории Российской Федерации алкогольной и спиртосодержащей продукции на практике включает комплекс организационных, оперативно-розыскных, административных, уголовных и уголовно-процессуальных мер, направленных на обеспечение контроля за:

1) соблюдением условий действия лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

2) выделением организациям квот на закупку этилового спирта и их целевым использованием;

3) предоставлением деклараций об объеме производства и оборота алкогольной продукции;

4) предоставлением деклараций об использовании этилового спирта;

5) соблюдением требований (санитарных и др.) к оборудованию для производства алкогольной продукции;

6) качеством и объемом производства алкогольной продукции;

7) экспортом, импортом и закупкой на территории Российской Федерации алкогольной продукции.

Обеспечение полноты сборов налогов и привлечения средств в доходную часть бюджета (федерального, регионального) включает в себя административные и уголовно-правовые меры, направленные на изъятие из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в случае, если они реализуются:

без соответствующих лицензий;

без сертификатов соответствия;

без маркировки марками акцизного сбора или специальными марками либо с маркировкой поддельными марками;

без соответствия государственным стандартам и техническим условиям;

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

с содержанием в своем составе этилового спирта, произведенного из пищевого сырья или имеющего денатурирующие добавки, за исключением спиртосодержащей пищевой продукции;

как бесхозное имущество.

Охрана интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества и безопасности для жизни и здоровья включает в себя меры по контролю за абсолютным соответствием сопровождающей продукцию информации реальному качеству алкогольной продукции, в том числе по наименованию, цене, стране происхождения, сертификации алкогольной продукции, наименованию производителя и др.

Обратимся к конкретным примерам практической деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений на рынке алкогольной продукции.

В 2002 г. было отмечено обострение криминальной ситуации в сфере выпуска и обращения алкогольной продукции. В этих условиях органами внутренних дел была активизирована работа по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере производства и реализации спиртосодержащей продукции, что позволило во второй половине года в определенной степени стабилизировать оперативную обстановку на рынке алкогольной продукции. В первом полугодии 2002 г. проведено свыше 1,1 млн проверок производящих, а также оптовых и розничных торговых предприятий отрасли, в ходе которых выявлено свыше 268 тыс. правонарушений, возбуждено около 5 тыс. уголовных дел, изъято из незаконного оборота более 1,2 млн декалитров этилового спирта и алкогольной продукции на сумму 592,6 млн рублей. Сумма штрафных санкций составила 94,3 млн рублей. В федеральный бюджет поступило акцизов на сумму свыше 6,7 млрд рублей.

Как показывают результаты изучения уголовно-правовой практики подразделений органов внутренних дел ГУВД–УВД Центрального федерального округа Российской Федерации по предотвращению нелегального производства и реализации фальсифицированной алкогольной продукции, основными направлениями в их работе в 1999–2003 гг. были предотвращение, выявление и раскрытие:

организованного и межрегионального нелегального производства, приобретения, хранения, перевозки или сбыта немаркированной алкогольной или спиртосодержащей продукции;

фактов выпуска и реализации фальсифицированной алкогольной продукции, не отвечающей требованиям безопасности для жизни и здоровья потребителей;

мошеннических действий и крупных обманов потребителей в сфере оборота алкогольной продукции;

проявлений взяточничества в органах хозяйственного управления и контроля за оборотом алкогольной продукции.

Изучение статистических данных о результатах оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел ГУВД–УВД Центрального региона России по предотвращению нелегального производства и реализации этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции за последние три года свидетельствует о том, что процесс становления рыночных отношений в этой сфере потребительского рынка сопровождается ежегодным, начиная с 1999 г., обострением криминальных процессов как на объектах производства, так и в сфере реализации алкогольной продукции. Свидетельством тому являются серьезные изменения, произошедшие в структуре и динамике экономических преступлений, выявленных в этой сфере потребительского рынка.

Как следует из анализа материалов уголовно-правовой и административной практики подразделений органов внутренних дел ГУВД–УВД областей Центрального федерального округа, в результате предпринятых мер по контролю за производством и реализацией алкогольной продукции к началу 2002 г. была достигнута определенная стабилизация криминальной ситуации в сфере оборота алкогольной продукции. Внесен определенный вклад в пополнение доходной части федерального и местных бюджетов. За различные нарушения в сфере производства и оборота алкогольной продукции в течение 2001 г. было взыскано штрафов на сумму 295 млн рублей. По материалам органов внутренних дел конфисковано и передано во вторичную переработку 60 тыс. декалитров этилового спирта и водки. Проведено 40 тыс. проверок предприятий производящих и реализующих спирт и алкогольную продукцию, в ходе которых выявлено 94 тыс. административных правонарушений и 1227 экономических преступлений. Из незаконного оборота изъято свыше 750 тыс. декалитров алкогольной продукции, что в три раза превышает аналогичные показатели 2000 г.

Наиболее результативно была организована работа в этом направлении в ГУВД Московской области. Здесь, как уже отмечалось, в составе УБЭП в 1999 г. была создана специализированная оперативно-розыскная часть (ОРЧ) со штатной численностью 136 инспекторов и 10 оперативных сотрудников. Подразделение по контролю за производством и оборотом алкогольной продукции возглавляет один из заместителей начальника УБЭП. В ОРЧ создан банк данных по предприятиям – производителям алкогольной продукции, позволяющий в кратчайшие сроки подготовить документы, необходимые для проведения проверок и решения вопросов об аккредитациях и лицензиях.

Благодаря деловому сотрудничеству ОРЧ с контролирующими органами, в том числе с Лицензионной палатой области, ежегодно увеличивается

(на 15–20%) количество выявленных преступлений по ст. 171¹ – производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции.

Анализ выявленных преступлений, связанных с нелегальным производством алкогольной продукции в разрезе муниципальных образований Московской области, показывает, что наиболее активно эта работа за последние три года ведется подразделениями органов внутренних дел Каширского, Лотошинского, Серебрянопрудского, Наро-Фоминского, Пушкинского, Балашихинского, Ногинского, Павлово-Посадского и некоторых других регионов Московской области.

Из общего количества преступлений, зарегистрированных на объектах рынка алкогольной продукции, согласно данным ИЦ ГУВД Московской области, подразделениями по борьбе с экономическими преступлениями Службы криминальной милиции в 2001 г. выявлено 62,4% преступлений, из них более 12% относится к компетенции подразделений по борьбе с экономическими преступлениями милиции общественной безопасности. Самими же подразделениями по борьбе с экономической преступностью милиции общественной безопасности выявлено 26,6% преступлений от общего количества преступлений, выявленных в этой сфере потребительского рынка. Оставшиеся 11% выявленных преступлений приходится на экономический отдел Управления по борьбе с организованной преступностью и другие службы ГУВД Московской области.

Обращает на себя внимание тот факт, что за последние два года в структуре выявленных на рынке алкогольной продукции преступлений и правонарушений преобладают деяния экономической направленности компетенции милиции общественной безопасности. Однако их удельный вес с каждым годом сокращается. Так, в 2001 г. по сравнению с 2000 г. он уменьшился с 68,3% до 59,1%. В свою очередь доля преступлений, выявленных подразделениями криминальной милиции, увеличилась с 32,7% до 41,9%.

Анализ структуры выявленных экономических преступлений на рынке алкогольной продукции компетенции милиции общественной безопасности позволяет сделать вывод, что из семи видов преступлений активная работа проводилась только по двум. Основная часть выявленных преступлений приходится на ст. 200 УК РФ⁸ (Обман потребителей) и ч. 1. ст. 171 и 171¹ УК РФ (Незаконное предпринимательство).

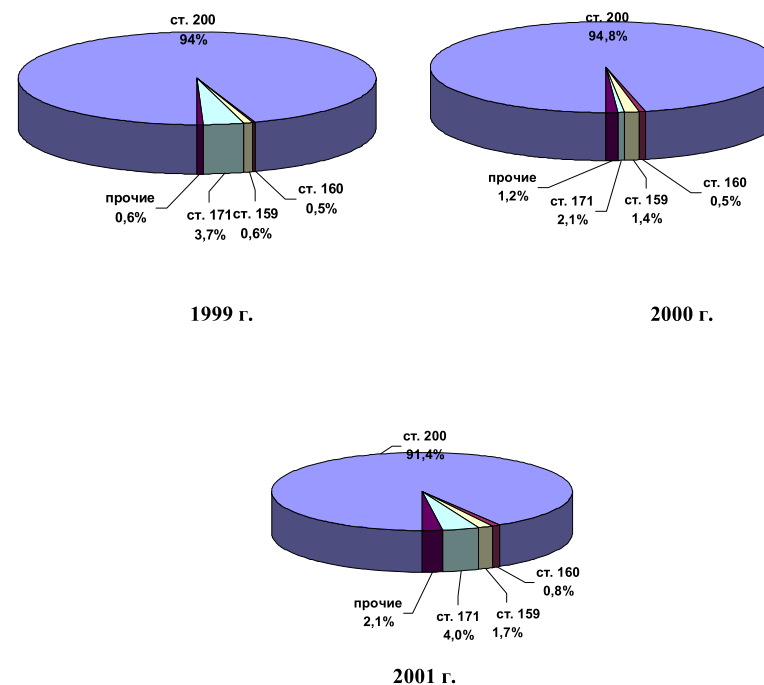


Рис. 2. Структура выявленных преступлений компетенции МОБ на рынке алкогольной продукции в 1999–2001 гг.

Анализ структуры выявленных преступлений на рынке алкогольной продукции компетенции криминальной милиции позволяет сделать вывод о том, что работа проводилась, в основном, по пяти видам преступных проявлений, в том числе по борьбе с мошенничеством, присвоением и растратой чужого имущества, незаконным предпринимательством, а также производством, приобретением, перевозкой или сбытом немаркированных продуктов или продукции, кражами, обманом потребителей.

⁸ Исключена из УК РФ согласно Федеральному закону от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»

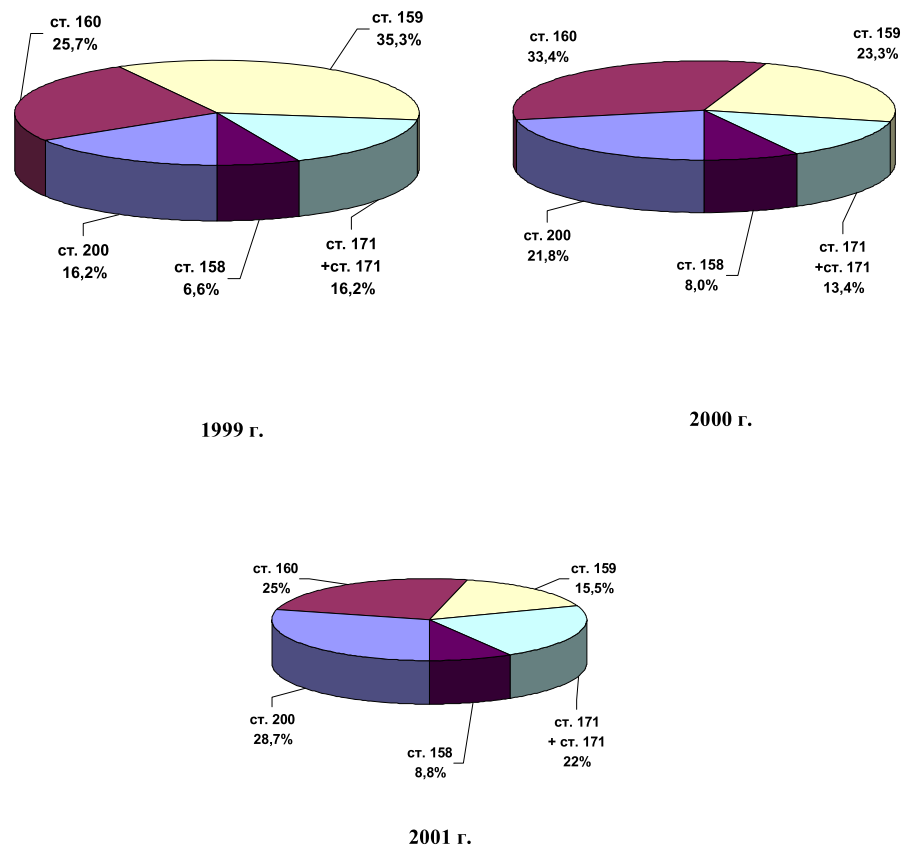


Рис. 3. Структура выявленных преступлений компетенции КМ на рынке алкогольной продукции в 1999–2001 гг.

Анализ структуры выявленных преступлений на рынке алкогольной продукции показывает слабые места в организации оперативно-служебной деятельности во всех подразделениях органов внутренних дел, поскольку из восьми основных составов экономических преступлений уверенная работа осуществляется лишь по трем составам. По остальным пяти составам она ведется лишь эпизодически.

Ежегодно органами внутренних дел выявляются десятки и даже сотни фактов производства алкогольной продукции из неучтенного сырья. 75% этих преступлений ежегодно выявляется подразделениями по борьбе с экономической преступностью криминальной милиции и милиции общественной безопасности. Слабое участие в этой работе принимают подразделения налоговой службы, таможенные органы и другие контролирующие ведомства, которыми за год выявляется не более 1–2% от общей массы выявленных экономических преступлений в этом секторе экономики.

В связи с этим деятельность органов внутренних дел по выявлению и пресечению фактов нелегального производства и оборота алкогольной продукции в настоящее время стала одним из главных направлений борьбы с экономической преступностью на потребительском рынке.

Административная практика подразделений органов внутренних дел на рынке алкогольной продукции, как показывают результаты настоящего исследования, является эффективным способом борьбы с правонарушениями в этой сфере и средством профилактики экономических преступлений.

За анализируемый период наиболее выявляемыми правонарушениями на рынке алкогольной продукции были нарушения правил торговли и продажа товаров ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил, на долю которых приходится около трех четвертей от общего массива всех административных правонарушений.

На рынке алкогольной продукции значительная часть административных правонарушений выявляется участковыми инспекторами милиции (более 20% ежегодно). Растет результативность патрульно-постовой службы милиции.

В целях повышения борьбы с экономическими преступлениями на объектах производства и реализации алкогольной продукции во всех областях Центрального региона России начиная с 1998 г. по настоящее время регулярно проводятся оперативно-профилактические операции: «Оптовый рынок», «Сертификат», «Смесь-1», «Суррогат-1» и др. Конечные результаты, отражаемые в отчетах как УБЭП КМ, так и БЭП МОБ, практически по всем операциям достаточно высоки. Например, в 2001 г. в Московской области только в ходе трех этапов «Суррогат-1» и «Суррогат-2» по обеспечению правопорядка на объектах производства и реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции было проверено 5036 торговых точек и 12 предприятий по производству этилового спирта и водки. По материалам проверок возбуждено 328 уголовных дел, составлен 2401 протокол за нарушения правил торговли. В отношении правонарушителей наложены штрафные санкции на сумму 955,3 тыс. рублей. Изъято 52,4 тыс. литров

фальсифицированной алкогольной продукции на сумму 1,7 млн рублей, в том числе 32,5 тыс. литров этилового спирта на сумму 1,1 млн рублей.

Однако, как показывают результаты опроса сотрудников УБЭП КМ и БЭП МОБ горрайорганов внутренних дел, большинство из них (56% опрошенных) считают, что проведение такого количества оперативно-профилактических операций не всегда целесообразно. Привлечение значительных сил и средств, по их мнению, оправданно лишь в случаях резкого осложнения криминогенной ситуации в том или ином секторе потребительского рынка или же при разворачивании цепи событий, повлекших большой общественный резонанс в обществе. В обычных же условиях необходима повседневная и целенаправленная оперативно-профилактическая работа, поскольку уже спустя 2–3 дня после проведения оперативно-профилактических операций экономическая жизнь на рынке алкогольной продукции возвращается в свое привычное русло, а в городах с небольшим населением – еще раньше. Кроме того, профилактический эффект от проведения таких операций нередко резко снижается в связи с тем, что о времени ее проведения заранее становится известно потенциальным правонарушителям, которые корректируют свое поведение в зависимости от складывающейся ситуации.

Учитывая актуальность борьбы с преступлениями и правонарушениями на объектах производства и реализации алкогольной продукции, практически во всех ГУВД–УВД Центрального федерального округа в 2001–2003 гг. принимались меры по активизации работы подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции, к которым, в первую очередь, следует отнести меры по обеспечению подразделений по борьбе с преступностью в этой сфере экономической деятельности профессионально грамотными сотрудниками. За короткий период (2001–2003 гг.) в эти подразделения, по данным ГУВД Центрального федерального округа, было направлено более 400 сотрудников. Специализация была произведена в основном за счет отвлечения должностей участковых инспекторов.

Начиная со времени образования в составе УБЭП ГУВД Московской области Оперативно-розыскной части по борьбе с преступлениями в сфере производства и реализации алкогольной продукции это подразделение фактически стало выполнять роль координирующего органа, обеспечивая анализ криминологической ситуации на рынке алкогольной продукции, прогноз ее развития и разработку мер по ее стабилизации. Сотрудниками этого подразделения в 2002 и 2003 гг. были предприняты меры по оказанию практической и методической помощи подразделениям органов внутренних дел, осуществляющих обеспечение правопорядка на объектах производства

и реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции, в том числе и подразделениям милиции общественной безопасности. Личным составом Оперативно-розыскной части разработаны методические рекомендации по выявлению и документированию преступлений, связанных с обманом потребителей, методические рекомендации по проведению проверок предприятий оптовой и розничной торговли алкогольной продукцией. Кроме того, в 2001 г. были разработаны и направлены в ГРУОВД области методические рекомендации по проверке автотранспорта, перевозящего фальсифицированную алкогольную продукцию, спирт и спиртосодержащую продукцию. Руководством ГУВД Московской области принимаются меры по укреплению взаимодействия с правоохранительными и контролирующими органами Правительства области, по итогам которых составляются и реализуются планы совместных действий по стабилизации ситуации в этом секторе потребительского рынка.

Вместе с тем, как показывает анализ материалов, отражающих состояние и уровень организационно-управленческой деятельности указанных подразделений, на момент проведения исследования в их деятельности имеются существенные организационно-управленческие проблемы и недостатки. Так, в большинстве подразделений ГРУОВД области (76% от числа обследованных) не нашли документального подтверждения (ни в планах работы, ни в отчетах о проделанной работе) такие направления деятельности по контролю за производством и реализацией алкогольной продукции, как:

предотвращение нелегального производства и реализации алкогольной продукции и предупреждение перехода предпринимательской деятельности по производству и реализации алкогольной продукции в сферу «теневой» экономики;

обеспечение полноты сборов налогов и привлечение средств в доходную часть бюджетов.

Подразделения органов внутренних дел, судя по организационно-управленческим документам, не выделяют эту проблему среди других проблем как основную стратегическую угрозу дестабилизации криминогенной ситуации на рынке алкогольной продукции. Сложившееся положение подтверждается и результатами мониторинга общественного мнения населения. Всего 11% опрошенных граждан отзываются о работе милиции как хорошо организованной и результативной, 13% – как удовлетворительной и 76% – как неудовлетворительной.

Данная населением оценка не случайна. Подавляющее большинство тех, кто не удовлетворен деятельностью подразделений органов внутренних дел, отметили увеличение нарушений правил торговли на рынке алкоголь-

ной продукции за последнее время (81%) и практически еженедельно сталкивались с подобными фактами. Больше половины участников опроса (56%) считают деятельность милиции по проверкам торговых точек необходимой, но при этом (41%) заявили о том, что заслон проникновению суррогатной алкогольной продукции на потребительский рынок необходимо ставить в местах ее производства или же в процессе ее транспортировки, а не в розничной торговле.

С выводами участников опроса корреспондируются, выявленные просчеты и недостатки в организации оперативной деятельности подразделений УБЭП КМ и БЭП МОБ ГУВД Московской области. В материалах анализа состояния организационно-управленческой деятельности этих подразделений отмечается, что в их работе отсутствует инициативность и системность, недостаточный уровень подготовки кадров, что сказывается, прежде всего, на состоянии управления деятельностью подразделений органов внутренних дел, осуществляющих охрану правопорядка на рынке алкогольной продукции. Особенно ярко недостаток профессионализма отражается на состоянии планирования этой деятельности. В подразделениях отсутствуют накопительные материалы по основным стратегическим угрозам дестабилизации криминогенной ситуации. Это, в свою очередь, приводит к тому, что в подразделениях не видят необходимости в стратегическом планировании по основным функциональным направлениям своей деятельности.

Информация, поступающая из других подразделений органов внутренних дел, носит формальный характер, что не позволяет организовать координацию и взаимодействие УБЭП КМ и БЭП МОБ между собой и с другими правоохранительными органами. Активное взаимодействие осуществляется только в рамках проведения комплексных оперативно-профилактических операций.

Информационное обеспечение деятельности подразделений УБЭП КМ и БЭП МОБ организационно ориентировано на получение доказательственной информации, необходимой лишь для решения тактических задач. В то же время банки данных стратегической и индикативной информации практически отсутствуют.

Как показывают результаты исследования, в настоящее время большая часть алкогольной отечественной и импортной продукции реализуется только через посреднические «пирамиды», в результате чего конечная цена товара (в зависимости от спроса потребителей) возрастает на 70–300% по сравнению с ценой производителя. При этом число посреднических цепочек контролирует не государство, а мафиозные структуры.

На российском легальном и теневом потребительском рынке (в различных его сферах) сегодня доминируют мигранты – выходцы из республик

Северного Кавказа и других стран – участниц СНГ. Поэтому большая часть незаконной выручки от реализации алкогольной продукции конвертируется в валюту и вывозится за пределы России. Часть ее расходуется на закупку оружия, наркотиков, поступает в разные фонды, финансирующие террористическую деятельность сепаратистов и экстремистов.

Таким образом, можно сделать ряд предварительных выводов.

1. В деятельности подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок на рынке алкогольной продукции, в настоящее время наблюдается практика погони за формальными количественными показателями. Большая часть сил и средств отвлекается на борьбу с мелкими преступлениями и правонарушениями, связанными с нарушением интересов и прав потребителей. В то же время организация работы по профилактике и предотвращению нелегального производства и реализации в фальсифицированной алкогольной продукции еще не стала доминирующим направлением деятельности. Хотя именно такие явления действительно представляют угрозу национальным интересам страны и существенно снижают уровень экономической безопасности регионов и граждан.

2. Подразделения органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок в сфере оборота алкогольной продукции, практически не уделяют внимания выявлению новых угроз, дестабилизирующих криминогенную обстановку на рынке алкогольной продукции.

3. В планах работы органов внутренних дел, призванных контролировать оборот алкогольной продукции, отсутствуют какие-либо прогностические материалы. Это, соответственно, не позволяет руководителям подразделений ОВД использовать возможности стратегического планирования в решении задач противодействия экономической преступности и обеспечения экономической безопасности. Проводимые комплексные операции чаще представляют собой дежурные организационно-управленческие меры антикриминального характера, стоят дорого, а эффект от них небольшой.

4. Основной причиной организационно-управленческих просчетов в деятельности подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок в сфере оборота алкогольной продукции, является низкий уровень профессионализма сотрудников, практически полная их экономическая безграмотность.

5. Узловой организационно-управленческой проблемой эффективности деятельности органов внутренних дел на рынке алкогольной продукции является совершенствование информационного взаимодействия подразделений ОВД. Сегодня они испытывают острый дефицит достоверной и прогностической информации. Решение этой проблемы возможно лишь на базе инновационных решений и использования новых информационных технологий.

§ 3. Совершенствование деятельности подразделений органов внутренних дел по предупреждению преступлений на рынке алкогольной продукции

Результаты настоящего исследования свидетельствуют о том, что наиболее острые организационно-управленческие проблемы по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции требуют неотложного решения. Для этого необходимо:

возвратить доверие граждан к милиции за счет сосредоточения ее основных усилий на предотвращении нелегального производства и реализации алкогольной продукции, обеспечении полноты сборов налогов и сборов, а также охране интересов и прав потребителей на приобретение ими товаров надлежащего качества, безопасного для жизни и здоровья;

обеспечить соответствие деятельности всех подразделений и служб ГУВД-УВД реалиям дня, их способности адекватно реагировать на все коллизии, связанные с обострением криминогенной обстановки в сфере рынка алкогольной продукции;

повысить уровень планирования деятельности органов внутренних дел по противодействию реальным угрозам дестабилизации криминогенной ситуации в сфере рынка алкогольной продукции;

совершенствовать информационное обеспечение деятельности подразделений органов внутренних дел на базе новых информационных технологий;

комплексно использовать силы и средства подразделений органов внутренних дел на основных направлениях противодействия экономической преступности в этой сфере экономики;

оптимизировать организационно-штатные структуры и совершенствовать управление ими;

разработать новые критерии оценки оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, основанные на комплексе показателей, отражающих эффективность правоохранительной деятельности по обеспечению правопорядка в этой сфере потребительского рынка;

совершенствовать действующую систему подготовки и воспитания высокопрофессиональных, преданных служебному долгу кадров;

усилить влияние аппаратов ГУВД-УВД на организацию работы подразделений горрайорганов внутренних дел по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции;

обеспечить взаимодействие между подразделениями ГУВД-УВД и другими министерствами и ведомствами правительств субъектов Федерации в вопросах обеспечения правопорядка на объектах рынка алкогольной продукции.

В числе основных факторов, наиболее отрицательно влияющих на результаты служебной деятельности по обеспечению правопорядка на объектах рынка алкогольной продукции, на первое место, по мнению экспертов (78% опрошенных), следует поставить низкий уровень профессионализма сотрудников подразделений органов внутренних дел, который в настоящее время продолжает падать, и обусловлен, в основном, оттоком профессиональных кадров в негосударственные сферы деятельности. Кроме того, сегодня в деятельности подразделений органов внутренних дел все еще отсутствует соответствующее велению времени уважение к человеку и его правам. Глубоко укоренившееся в работе органов внутренних дел пренебрежение к правам и свободам граждан создает сложную ситуацию неуверенности индивида в своей защищенности как от криминального беспредела, так и от непредсказуемых, а нередко и неправомерных действий работников милиции. Ни для кого не секрет, что в последние годы значительная часть сотрудников органов внутренних дел, а также других правоохранительных структур имеют дополнительный заработок, получаемый самыми разными способами: от собирания «дани» с уличных торговцев до охраны во вне рабочее время помещений различных коммерческих структур, кроме того, имеются и другие варианты получения работниками милиции дополнительных доходов, что больно бьет по авторитету органов внутренних дел.

В связи с этим проблема повышения престижности милицейской профессии, по мнению экспертов (93% опрошенных), является в настоящее время коренной, без решения которой любые меры по реформированию системы МВД России могут оказаться малоэффективными.

Однако в условиях кардинальной смены логики поведения людей, особенно заметной в среде молодого поколения, определяемой жесткими законами рыночных отношений, повышение престижности милицейской профессии невозможно без дополнительного ресурсного обеспечения их деятельности. Замалчивание, затушевание, принижение роли ресурсного обеспечения реформирования системы МВД в современный период на деле будет означать лишь отсрочку глобального кризиса системы, который может разразиться в любой момент резкого осложнения социальной и политической обстановки в стране. В условиях ярко выраженной тенденции повышения психологических, физических нагрузок, а также повышения реального риска милицейских профессий дальнейшее балансирование на скользкой основе экономии затрат на милицию, как считают эксперты (77% опрошенных), по меньшей мере недальновидно.

Поэтому, по мнению экспертов, необходимо уже в ближайшее время предпринять все меры к преодолению этой ситуации, поскольку только изменение этой ситуации может стать реальным началом и точкой отсчета реформирования органов внутренних дел.

С учетом этого фактора государство может рассчитывать на эффективность деятельности сотрудников органов внутренних дел лишь в том случае, когда оно будет способно обеспечить им если не безбедное, то хотя бы нормальное существование. Следовательно, для коренного улучшения кадровой ситуации в подразделениях органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок в этой наиболее криминогенной сфере потребительского рынка, по мнению экспертов (91% опрошенных), необходимо радикально улучшить их материальное положение. Сделать это можно, сократив в несколько раз численность сотрудников, одновременно сохранив размеры прежнего материального и технического обеспечения. Это даст возможностькратно повысить денежное содержание каждого оставшегося сотрудника и существенно улучшить их техническое оснащение. В итоге, есть надежда на сохранение кадрового ядра профессионалов, еще не ушедших со службы. Можно будет осуществлять отбор кандидатов для работы в эти подразделения органов внутренних дел на конкурсной основе, а также прекратить сложившуюся практику получения сотрудниками дополнительных доходов в результате деятельности, не предусмотренной действующим законодательством и ведомственными нормативными актами.

К проблеме возвращения доверия населения к милиции тесно примыкает другая, не менее острая организационно-управленческая проблема – оценки их деятельности с позиций требований сегодняшнего дня.

Изучая мнения практических работников подразделений органов внутренних дел, автор пришел к выводу, что большинство специалистов (77% от числа опрошенных) склонны считать, что милицейскую деятельность по обеспечению правопорядка в сфере рынка алкогольной продукции нельзя оценивать только по формальным количественным показателям по принципу «больше-меньше», так как, по крайней мере, некоторые ее аспекты не поддаются количественной оценке. Так, 53% из числа опрошенных полагают, что в этой службе имеется немало видов работ, на которые невозможно установить стандартные нормы выполнения, а следовательно, и критерии их эффективности, и поэтому требуется прежде всего изучать мнение населения о работе милиции путем мониторинга, в результате которого необходимо:

а) изучать динамику отношения различных социальных групп населения к деятельности милиции, в том числе анализировать наиболее устойчивые стереотипы восприятия действий органов внутренних дел населением;

б) идентифицировать наиболее проблемные области во взаимоотношениях населения и милиции, степень «удовлетворенности / неудовлетворенности» уровнем и качеством правоохранительной деятельности;

в) выявлять реальные потенциалы и степень готовности участия различных категорий граждан в мероприятиях, направленных на укрепление правопорядка в сфере потребительского рынка.

По результатам мониторинга можно судить о:

а) динамике общественного мнения как системы оценок, отражающих социальные интересы и потребности населения в правоохранительной сфере;

б) ситуациях, при которых возникает наибольшее число проблем во взаимоотношениях милиции с населением, рождаются стереотипы отрицательного восприятия органов правопорядка;

в) степени доверия населения к сотрудникам милиции, органам правопорядка;

г) роли средств массовой информации в процессах формирования негативных или позитивных установок общественного мнения о действиях милиции.

По мнению экспертов, результаты мониторинга позволяют выработать конкретные рекомендации, направленные на оптимизацию системы общественных связей органов внутренних дел, взаимодействия с гражданами, общественными организациями, конфессиями, средствами массовой информации в решении проблем по укреплению порядка в обществе, выработку эффективных критериев оценки деятельности милиции.

Кроме того, по результатам исследований могут выработаться рекомендации, ориентированные на оптимизацию механизма использования общественного мнения в управленческой деятельности подразделений органов внутренних дел, осуществляется выбор стратегии и тактики борьбы с преступностью, а также разработка мер по совершенствованию социального контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Однако такой метод оценки деятельности органов внутренних дел не решает всех проблем, поскольку с его помощью можно дать оценку лишь определенному органу внутренних дел в целом, а не его структурным подразделениям или отдельным сотрудникам.

Не менее острой организационно-управленческой проблемой в деятельности подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок на рынке алкогольной продукции, является обеспечение соответствия их деятельности реалиям дня их способности адекватно реагировать на все коллизии, связанные с обострением криминогенной ситуации на рынке алкогольной продукции.

Решение этой проблемы, по мнению экспертов, не может быть ни элементарным, ни одномоментным. Оно может быть только комплексным и поэтапным. С учетом этого для повышения эффективности борьбы с преступностью на рынке алкогольной продукции, по нашему мнению, необходимо:

а) в целях систематизации и более эффективного использования информации, получаемой в процессе проведения оперативных мероприятий, связанных с обеспечением правопорядка на рынке алкогольной продукции,

создать на базе ИЦ ГУВД–УВД автоматизированные информационно-поисковые подсистемы «Незаконное производство и реализация фальсифицированной алкогольной продукции»;

б) за счет имеющейся штатной численности выделить штаты для целевых аналитических подразделений (отделов, групп) из числа опытных оперативных работников для:

сбора (от всех подразделений органов внутренних дел), систематизации и использования информации о всех реальных угрозах, способных дестабилизировать криминогенную ситуацию на рынке алкогольной продукции;

ежемесячного анализа и оценки оперативной обстановки на всех крупных объектах рынка алкогольной продукции, а также разработки прогнозов и «сценариев» развития криминогенной ситуации, связанной с правонарушениями и преступлениями в этой сфере потребительского рынка;

своевременного выявления негативных явлений, событий и обстоятельств, угрожающих правопорядку и безопасности на рынке алкогольной продукции;

подготовки руководству ГУВД–УВД предложений и мер стратегического и оперативно-тактического воздействия на обнаруженные угрозы дестабилизации криминогенной ситуации на рынке алкогольной продукции;

в) создание специализированных подразделений БЭП криминальной милиции (ОРЧ) по борьбе с преступностью в этой сфере экономики, в том числе для проведения:

литерных мероприятий, оперативных установок, осуществления скрытого наблюдения, организации оперативной проверки и других оперативно-розыскных мероприятий в местах производства и реализации алкогольной продукции;

организации «барьерных» оперативно-розыскных мероприятий по перекрытию каналов поставки фальсифицированной алкогольной продукции;

создания скрытых наблюдательных постов, оборудованных специальной техникой визуального наблюдения, в традиционных местах скопления объектов реализации алкогольной продукции для сбора разведывательной информации и незамедлительного реагирования на обстановку, угрожающую выходом из-под контроля, а также автопатрулей (без милицейской маркировки и символики) для обеспечения тех же задач на традиционных маршрутах перевозки этилового спирта и алкогольной продукции;

мероприятий по обеспечению заслонов, осуществляемых совместно с органами внутренних дел на транспорте, на транспортных объектах (узловых станциях) по контролю за транспортировкой этилового спирта и алкогольной продукции, а также для обеспечения сопровождения поездов, особенно прибывающих из республик Северного Кавказа.

С учетом складывающейся обстановки в сфере оборота алкогольной продукции основными направлениями в работе подразделений органов

внутренних дел по борьбе с экономической преступностью в этой сфере потребительского рынка в 2003–2004 гг., по мнению экспертов (53% опрошенных), должно было стать выявление и пресечение:

незаконного производства и реализации алкогольной продукции;

организованного и межрегионального незаконного предпринимательства в этой сфере торговли, в том числе контрабандными товарами;

фактов выпуска и реализации продукции, не отвечающей требованиям безопасности для жизни и здоровья потребителей;

незаконного поддержания монопольно высоких цен на этот вид продукции;

мошеннических действий и крупных обманов потребителей в сфере оборота алкогольной продукции;

коррупции в органах хозяйственного управления и контроля за функционированием рынка алкогольной продукции;

правонарушений, связанных с нарушениями прав потребителей;

уклонения от уплаты налогов, как с физических лиц, так и с организаций.

Как показывают результаты проведенного исследования, основными реальными угрозами дестабилизации криминогенной ситуации на рынке алкогольной продукции в настоящее время являются:

а) рост на 200–300% производства заводами Центрального региона России этилового спирта из непищевого сырья или имеющего денатурирующие добавки, который используется криминальными структурами для изготовления крупных партий фальсифицированной алкогольной продукции с целью ее реализации потребителям;

б) реализация алкогольной продукции, в том числе и фальсифицированной, посредническими структурами (пирамидами), что упрощает процесс перехода предпринимательской деятельности по производству и реализации алкогольной продукции в сферу незаконной или «теневой» экономики;

в) оборот алкогольной продукции без марок акцизного сбора или с поддельными марками;

г) производство алкогольной продукции, не соответствующей государственным стандартам;

д) нецелевое использование квот на закупку этилового спирта, произведенного из непищевого сырья;

е) поставки алкогольной продукции организациям, не имеющим предусмотренных законом лицензий, и др.

В связи с этим разработка комплексных мер по нейтрализации реальных угроз, дестабилизирующих криминогенную ситуацию на рынке алкогольной продукции, в современных условиях становится обязательным элементом организационно-управленческой деятельности этих подразделений.

Основной целью этой деятельности является разработка и осуществление комплекса последовательных управленческих воздействий по переводу объекта управления из текущего состояния в иное. При этом управленческая стратегия, как и любой другой процесс управления, определяется полной функцией управления, которая включает в себя следующие основные этапы:

выявление и анализ основных объективных криминогенных процессов, протекающих в настоящее время в сфере рынка алкогольной продукции, и прогноз наиболее вероятного развития событий в ближайшие годы;

формирование основной цели деятельности с учетом наилучшего варианта развития криминальной ситуации в этой сфере потребительского рынка;

формирование целевой функции управления (концепции управления в данной конкретной ситуации) с указанием конкретных задач деятельности подразделений органов внутренних дел по нейтрализации угрозы дестабилизации ситуации на рынке алкогольной продукции;

организация координации и взаимодействия деятельности подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции;

реформирование или создание новых необходимых управленческих и рабочих структур, реализующих новую целевую функцию управления по достижению поставленных целей и задач, реализация которой возможна лишь при условии коренного улучшения планирования деятельности всех субъектов деятельности по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции.

Известно, что планирование работы занимает центральное место в системе всех функций управления. Данный тезис подтверждается, прежде всего, тем, что с этого этапа начинается процесс управления и в результате его осуществления появляются управленческие решения, на основе которых в последующем и становится возможной сама управленческая деятельность. В связи с этим от качества планирования зависит успех или неуспех всей управленческой деятельности. Процесс планирования охватывает все уровни организации той или иной деятельности и в целом создает необходимые предпосылки для обеспечения точного соответствия предпринимаемых действий общим целям.

Как показывают материалы исследования, одним из основных условий эффективности деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности на объектах рынка алкогольной продукции является стратегическое планирование. Это связано с тем, что в процессе организации работы по противодействию экономической преступности в сфере потребительского рынка особое место занимает комплексное использование сил и средств. Комплексные программы и планы, разрабатываемые подразделе-

ниями органов внутренних дел по противодействию преступности в сфере потребительского рынка, являются важнейшими инструментами реализации государственной политики по борьбе с экономической преступностью в этой сфере экономической деятельности.

Являясь ведущим элементом системы управления, планирование, особенно стратегическое, выполняет роль инструмента реализации политики государства и его отдельных субъектов, а также негосударственных структур в сфере экономической деятельности. Обеспечение этого направления организации управления представляет собой целенаправленную, постоянно осуществляемую аналитическую и организационную работу руководителей всех подразделений органов внутренних дел по защите жизненно важных интересов граждан на объектах рынка алкогольной продукции, включающую в себя выработку:

подходов к вычленению первоочередных жизненно важных интересов хозяйствующих субъектов и граждан в этой сфере экономики;

механизмов прогнозирования развития криминогенной ситуации на объектах рынка алкогольной продукции;

системы мер противодействия существующим и возникающим угрозам безопасности экономической деятельности хозяйствующим субъектам, а также мер, направленных на защиту законных прав потребителей товарной продукции, определение исполнителей и сроков их исполнения;

механизмов взаимодействия всех субъектов, обеспечивающих решение задач по противодействию экономической преступности в этой сфере экономики.

Известно, что теория управления рассматривает стратегические цели комплексных планов и программ как предварительно определяемые, запрограммированные результаты, на достижение которых ориентируется программа, а значит, и вся деятельность подразделений органов внутренних дел. Как правило, любая программа или план имеют несколько целей, главной из которых должна быть стратегическая. Применительно к предмету нашего исследования стратегическая цель деятельности подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции должна быть связана с необходимостью стратегического руководства подчиненными структурами, которое включало бы в себя:

разработку стратегических мер сдерживания и противодействия угрозам экономической безопасности для субъектов экономической деятельности в этой сфере потребительского рынка;

концентрацию сил и средств подразделений криминальной милиции и общественной безопасности по противодействию наиболее угрожающим факторам, дестабилизирующим экономическую ситуацию на объектах рынка алкогольной продукции в городе, районе, области;

создание и использование стратегических резервов, особенно при главных управлениях МВД России по федеральным округам, на случай резкого осложнения оперативной обстановки в том или ином регионе;

контроль и оказание помощи в подготовке и проведении комплексных операций по оздоровлению криминогенной ситуации в этой сфере потребительского рынка;

обобщение опыта деятельности подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности по проведению комплексных операций по оздоровлению криминогенной ситуации в этом секторе экономики;

организацию перегруппировки сил и средств на новых направлениях деятельности по противодействию экономической преступности на объектах рынка алкогольной продукции⁹.

Для реализации названных стратегических направлений деятельности подразделений органов внутренних дел необходимо обеспечить:

изучение и оценку криминологической ситуации на объектах рынка алкогольной продукции на территории района, города, области в целях своевременного выявления экономических и социальных угроз дестабилизации ситуации в этой сфере;

разработку комплекса мер, направленных на подрыв экономической базы преступных формирований, избравших в качестве объекта своей преступной деятельности рынок алкогольной продукции. Обязательный перечень этих мер должен включать:

1. Выявление теневых инвесторов, избравших производство и реализацию алкогольной продукции сферой своей «коммерческой» деятельности по извлечению неконтролируемой государством прибыли;

2. Выявление коммерческих структур, используемых преступными формированиями в качестве прикрытия незаконной экономической деятельности;

3. Выявление и перекрытие каналов нелегальной поставки и транспортировки контрабандной алкогольной продукции, производство которой осуществляется за пределами России;

4. Выявление промышленных предприятий, производящих низкосортную, экологически «грязную» или опасную для здоровья потребителей алкогольную продукцию;

5. Борьба с легализацией (отмыванием) доходов, полученных от незаконной деятельности по производству и реализации алкогольной продукции;

6. Осуществление систематической работы по борьбе с отдельными проявлениями экономической преступности на конкретных объектах рынка алкогольной продукции;

⁹ Такого мнения придерживаются также 71% опрошенных в ходе социологического исследования экспертов.

7. Обеспечение координации и взаимодействия правоохранительных органов в борьбе с преступлениями в сфере оборота алкогольной продукции¹⁰.

Известно, что «координация представляет собой процесс распределения деятельности во времени, обеспечения взаимодействия различных частей организации в интересах выполнения стоящих перед ней задач. Координация обеспечивает целостность, устойчивость организаций»¹¹. Чем выше степень разделения труда и теснее взаимозависимость подразделений, тем больше необходимость в координации их деятельности. В крупных организациях с высокой степенью специализации и распределения обязанностей, коими, например, являются органы внутренних дел, достижение необходимого уровня координации требует от всех звеньев руководства серьезных организационных усилий.

Очевидно, что если деятельность распределена между несколькими подразделениями с сотнями сотрудников, то потребность в ее координации возрастает пропорционально сложности и объемам выполняемых работ. В особо же сложных ситуациях, например, в условиях резкого осложнения криминогенной ситуации в определенной сфере экономики, работа по координации деятельности становится настолько обширной, что возникает необходимость учреждать некий координирующий центр – штаб с соответствующей организационной структурой, а также с четко обозначенными зонами ответственности всех субъектов правоохранительной деятельности. Координация в этом случае осуществляется по иерархии управления, на основе принятой стратегии, плана и жестких процедур организации исполнения предусмотренных планом мер. Для такого типа координации характерен ярко выраженный авторитарный стиль управления. Примером может служить Межведомственный штаб по борьбе с беспризорностью и преступностью несовершеннолетних, созданный в 2002 г.

В связи с этим при координационных отношениях на первый план выступает их организующий характер на основе главенства координирующего субъекта, независимо от соподчиненности всех участников деятельности. При этом становится очевидной и естественной необходимостью того, чтобы координационные полномочия субъекта управления, осуществляющего координационную функцию, были нормативно (внутриведомственными актами) закреплены, так как четко сформулированные права создают основу для обеспечения этой деятельности. Игнорирование же нормативно-правового аспекта в координации деятельности зачастую приводит к субъективизму, управленческим «перекосям», диспропорции прав и ответственности и, в итоге, снижает эффективность всей работы и ведет к нерациональному расходованию ресурсов.

¹⁰ См.: Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 25 ноября 2003 г.) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

¹¹ Мильнер Б. З. Теория организации: Учебник. Изд. 2-е. М.: ИНФРА-М, 1999.

Как следует из определения, координация – это процесс обеспечения взаимодействия различных подразделений в интересах выполнения стоящих перед ними стратегических и тактических задач. Под взаимодействием же понимается согласованная по цели, месту и времени совместная деятельность подразделений органов внутренних дел, направленная на противодействие и сдерживание экономической преступности.

Комплексность как объективное свойство любой системы достигается в этом случае в результате установления определенных управленческих связей и отношений, которые проявляются через них при функционировании системы. Обеспечение единства, согласованности, скоординированности и ответственности при достижении единой цели – это основная идея взаимодействия. Нарушение же баланса между этими составляющими способно привести к снижению контроля за положением дел на том или ином направлении служебной деятельности, обезличке ответственности, перекладыванию ее друг на друга, что, в конечном счете, приводит к ослаблению служебной активности в решении частных и общих задач.

Многообразие форм взаимодействия объясняется многогранностью решаемых оперативно-служебных задач, динамикой и многовариантностью конкретных условий, в которых протекает деятельность подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок на рынке алкогольной продукции. Руководитель, организующий взаимодействие, должен иметь в виду, что параметры деятельности органов внутренних дел и даже их внутренних структурных подразделений регламентируются разными законами и подзаконными актами. Следовательно, организация взаимодействия предполагает совместную деятельность при строгом разграничении компетенции, форм и методов работы, установленных для каждой службы соответствующими законодательными и подзаконными актами.

В то же время, в объекте воздействия системы органов внутренних дел имеются участки, прямо не относящиеся к компетенции какой-либо отдельной службы. Именно такие участки должны в первую очередь находиться в поле зрения руководителя, организующего координацию работы и взаимодействие. В противном случае эффективность этой организационной формы управления резко снижается.

Потребность же в координации деятельности и обеспечении взаимодействия сотрудников подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции в настоящее время возникает при необходимости:

а) разработки стратегических мер сдерживания и противодействия угрозам резкого осложнения криминогенной ситуации на объектах рынка алкогольной продукции;

б) концентрации сил и средств подразделений органов внутренних дел по противодействию внезапно возникшим факторам, дестабилизирующим криминогенную ситуацию в городе, районе, области в связи с бурным развитием негативных тенденций на рынке алкогольной продукции;

в) создания и использования стратегических резервов в случаях возникновения чрезвычайных обстоятельств и ситуаций в городе, регионе, области, связанных с выбросом на рынок алкогольной продукции больших партий фальсифицированной водки, представляющей угрозу для жизни и здоровья потребителей;

г) обеспечения контроля и оказания помощи в подготовке и проведении комплексных операций по оздоровлению криминогенной ситуации на рынке алкогольной продукции в определенном городе или районе;

д) обобщения опыта деятельности подразделений органов внутренних дел по оздоровлению криминогенной ситуации на рынке алкогольной продукции;

е) организации перегруппировки сил и средств на новых направлениях деятельности по охране правопорядка на рынке алкогольной продукции;

ж) экстренного изучения и оценки криминогенной ситуации на рынке алкогольной продукции на территории города, района, области в целях своевременного выявления актуальных угроз резкого ее осложнения;

з) изучения социально-экономических и иных ресурсных возможностей и условий, обеспечивающих эффективность деятельности правоохранительных органов – субъектов противодействия экономической преступности в этой сфере потребительского рынка;

и) планирования и осуществления совместных профилактических мер по предупреждению экономической преступности в этой сфере потребительского рынка;

к) разработки комплекса адресных профилактических мероприятий и целевых программ по сдерживанию, противодействию и преодолению тех негативных факторов, которые напрямую детерминируют совершение преступлений на рынке алкогольной продукции.

Одной из наиболее результативных форм координации деятельности подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции в последние годы явились комплексные целевые планы и программы. Они реализуются, как правило, в масштабах района, города, области и являются организационной формой обеспечения координации и взаимодействия всех субъектов этой деятельности по выполнению поставленных целей и задач. Анализ практики деятельности подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в сфере рынка алкогольной продукции ряда регионов страны показывает, что ведущее место в системе комплексного использования сил и средств подразделений органов внутренних дел занимают целевые комплексные планы и программы типа «Суррогат», «Сертификат», «Привоз», «Оптовый рынок», «Транзит» и др.

Как показывают результаты анализа этих организационно-управленческих документов, в качестве стержня любой такой комплексной программы выступает цель, вокруг которой группируется комплекс разнообразных мероприятий, составляющих основное содержание программы. Поэтому по своему содержанию и характеру комплексные программы близки

к рабочим планам. Однако между рабочим планом и программой имеется существенное различие. В отличие от рабочего плана программа разрабатывается не по территориально-отраслевому принципу или по группе объектов рынка алкогольной продукции, а по принципу решаемой проблемы. Как показывают результаты исследования, большинство комплексных программ содержат в себе набор необходимых требований, выполнение которых в значительной мере определяет реальный характер намечаемых мероприятий. К их числу относятся: актуальность, комплексность, стабильность, преемственность, конкретность, напряженность и оптимальность. Кроме того, в программах отражаются не только конкретные цели и задачи деятельности в конкретной криминогенной ситуации, но и пути и средства их достижения и решения, ресурсы, конкретные мероприятия с указанием очередности их осуществления по срокам, мероприятия на случай возникновения непредвиденных обстоятельств; исполнители намеченных мероприятий; сроки их исполнения; способы контроля за выполнением отдельных мероприятий и программы в целом. Совокупность указанных элементов, составляющих содержание программы, позволяет рассматривать ее как сложное управленческое решение, принимаемое на основе выбора главного стратегического направления решения возникших актуальных проблем в сфере рынка алкогольной продукции.

Анализ отчетов о результатах проведенных в Московской области в 2001–2003 гг. комплексных операций по стабилизации ситуации на рынке алкогольной продукции убедительно показал, что их значимость в конечном итоге оказалась не в их количественных показателях, а в ощутимом воздействии этих мер на состояние криминогенной ситуации, выразившемся, прежде всего, в увеличении сумм бюджетных поступлений, в укреплении общественного порядка и общественной безопасности на рынке алкогольной продукции в целом по региону. Кроме того, произошла заметная подвижка в структуре общественного мнения о результативности деятельности правоохранительных органов по стабилизации ситуации в этой сфере потребительского рынка. Заметно улучшилась налоговая дисциплина, укрепился порядок лицензирования розничной продажи алкогольной продукции, уменьшилось число нарушений правил торговли. Все это на определенный срок стабилизировало ситуацию на объектах потребительского рынка, как в целом по региону, так и в отдельных его районах.

Как показывают результаты настоящего исследования, второй узловой организационно-управленческой проблемой повышения эффективности деятельности подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на рынке алкогольной продукции является совершенствование организации информационного взаимодействия подразделений органов внутренних дел по борьбе с экономической преступностью на объектах производства и реализации алкогольной продукции.

С учетом результатов анализа криминогенных процессов, протекающих в настоящее время в сфере рынка алкогольной продукции, можно сделать вывод о том, что в современных условиях необходимы принципиально

иные информационные процессы. Дело в том, что сегодня самой острой проблемой для органов управления системой МВД на всех ее уровнях является дефицит актуальной и достоверной прогностической информации, необходимой как для тактики, так и для стратегии управления. Не секрет, что информация должна рассматриваться сегодня как важный, дорогой, но чрезвычайно рентабельный товарный продукт. Иное, не прагматическое отношение к пониманию значимости информации в современных условиях приведет лишь к попыткам решать новые сложные проблемы негодными средствами. С учетом этого вывода основной целью реального информационного перевооружения подразделений органов внутренних дел – субъектов деятельности по обеспечению правопорядка в сфере рынка алкогольной продукции является совершенствование информационного взаимодействия всех подразделений и служб органов внутренних дел, осуществляющих борьбу с экономической преступностью на объектах рынка алкогольной продукции. Это предполагает:

1. Систематизацию информационных потоков в специальных банках данных, в том числе по:
 - характеру информации (стратегическая, индикативная, доказательственная¹²);
 - назначению (оперативно-розыскная, криминалистическая, справочная, статистическая);
 - времени использования (текущая, архивная);
 - степени доступности (специального назначения, т. е. секретная, для служебного пользования внутри служб, открытая для общего пользования).
2. Автоматизацию процессов обработки систематизированной информации на базе сетей ЭВМ регионального (районного) и центрального (областного) уровней.
3. Создание двухуровневой системы интегрированных банков данных по двум вышеуказанным блокам: первый блок – банк данных стратегиче-

¹² Стратегическая информация – это совокупность фактических данных, позволяющих предвидеть развитие событий криминального характера в том или ином регионе или в той или иной сфере экономики и своевременно принимать либо упреждающие меры, либо меры, позволяющие взять ситуацию под оперативный контроль, а также своевременно определять характер совершаемых преступлений, устанавливать способы их совершения, всех их участников и негласно документировать преступные действия.

Индикативная информация – это информация о новых, ранее неизвестных криминогенных процессах и явлениях криминального характера, а также новообразованиях в преступной среде, резко осложняющих оперативную обстановку на объектах потребительского рынка. (Данный термин происходит от понятия «индикатор» – реагент, с помощью которого выявляются скрытые свойства чего-либо.)

Доказательственная информация – достоверная, фактическая информация, которая отвечает требованиям процессуальных норм и может быть использована в уголовном процессе для обоснования обвинения в совершенном преступлении.

ской информации; банк данных индикативной информации; банк данных доказательственной информации; второй блок – банк данных криминалистической информации; банк данных справочной информации; банк данных статистической информации.

Основными же задачами, конкретизирующими данную цель, являются: создание интегрированных банков данных стратегической, индикативной и доказательственной информации;

создание на уровне горрайорганов внутренних дел (УВД–ОВД) за счет существующей штатной численности подразделений аналитической разведки;

обеспечение сотрудникам органов внутренних дел – субъектам борьбы с преступностью на объектах рынка алкогольной продукции прямого доступа (в режиме реального времени) к информации, содержащейся в интегрированных базах данных.

В настоящее время потребность в актуальной и достоверной информации оперативного и особенно стратегического характера, как показывают результаты исследования, удовлетворяется далеко не полностью. Такое положение сложилось в результате того, что в горрайорганах внутренних дел:

не завершено формирование единой методологии сбора, обработки, хранения и использования информации оперативно-розыскного, справочного, криминалистического и статистического назначения;

формирование имеющихся информационных фондов ведется на основе многочисленных, порой исключаящих друг друга, нормативных актов, а также несовместимых программно-аппаратных средств;

во многих органах внутренних дел отмечается низкое качество учетно-регистрационной работы;

затруднен непосредственный (в режиме реального времени) доступ пользователей к информационным фондам оперативной информации, что приводит к незаинтересованности практических работников в качественном заполнении большого количества носителей информации и отрыву сотрудников оперативных служб от процесса формирования банков данных о процессах, протекающих в настоящее время в сфере потребительского рынка.

Организация информационного взаимодействия подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок на рынке алкогольной продукции, – это не самоцель, а лишь необходимое условие для обеспечения комплексного использования сил и средств органов внутренних дел в борьбе с преступностью в этой сфере потребительского рынка.

Как показывает анализ существующей практики организации деятельности подразделений органов внутренних дел по обеспечению правопорядка

ка на рынке алкогольной продукции, наряду с необходимостью решения проблемы информационного обеспечения их деятельности в настоящее время актуальной стала также проблема совершенствования организационной структуры этих подразделений и приведения ее в соответствие с новыми актуальными направлениями их деятельности. Оптимизация любой организационной структуры – это довольно сложный процесс, требующий глубокой научной проработки, поскольку изменение организационной структуры – не самоцель, а только средство, с помощью которого можно обеспечить:

эффективность реализации новых актуальных задач, возложенных на эти подразделения органов внутренних дел, с учетом тенденций экономической преступности в этой сфере потребительского рынка и необходимости обеспечения эффективного противодействия ее проявлениям;

совершенствование стратегического и оперативного управления силами и средствами подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности;

отказ от устаревших, а потому несвойственных им в новых условиях задач, сокращение дублирующих функций и структур;

дальнейшую интенсификацию управленческой и оптимизацию функциональной деятельности структурных подразделений, а также повышение исполнительской дисциплины;

усиление взаимодействия с другими правоохранительными и иными государственными органами;

совершенствование критериев деятельности этих подразделений и их сотрудников в целях повышения эффективности деятельности и стимулирования труда.

Наряду с организационно-управленческими проблемами, требующими своего решения, в деятельности подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок на рынке алкогольной продукции, в последнее время ярко обозначилась проблема монополизации потребительского рынка вообще и рынка алкогольной продукции в частности. Здесь сегодня доминируют группировки иностранных граждан, в том числе и из числа нелегальных и криминальных мигрантов.

Изучение нынешней практики административно-правового регулирования сферы рынка алкогольной продукции показывает, что на современном этапе развития рыночных отношений в России существует объективная необходимость усиления роли государства в регулировании правопорядка на рынке алкогольной продукции, поскольку административно-правовое регулирование (как показывают результаты настоящего исследования) на

сегодняшний день является одной из самых эффективных форм воздействия на общественные отношения, возникающие в данной сфере потребительского рынка.

Усиление государственного регулирования сферы торговли алкогольной продукцией в современных условиях определяется необходимостью защиты экономического интереса покупателя, его жизни и здоровья. С учетом того, что в настоящее время интересы продавцов, предпринимателей и других хозяйствующих субъектов в сфере рынка алкогольной продукции часто не совпадают с интересами покупателей, необходимость государственного регулирования их отношений в ближайшем обозримом будущем останется актуальной. Об этом свидетельствует практика рассмотрения и обсуждения государственными властными структурами результатов работы подразделений органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями и преступлениями на объектах рынка алкогольной продукции. Особенно серьезно обсуждаются результаты реализации комплексных планов и операции, которые, как правило, рассматриваются на совместных совещаниях правоохранительных органов и руководителей местной администрации. В результате вносятся предложения о принятии мер, направленных на защиту местных региональных бюджетов, недопущение на потребительский рынок продукции, не отвечающей требованиям безопасности и регламентации порядка изъятия и процедуры изъятия такой продукции. Примеры подобной работы в г. Москве и Московской области приводились в предшествующих разделах монографии.

В связи с тем, что в последнее время подразделения органов внутренних дел активно привлекаются к мероприятиям по обеспечению бюджетных и других обязательных платежей, возникает ряд вопросов по устранению имеющихся место пробелов в законодательстве, регулирующем правопорядок в этом секторе потребительского рынка.

По мнению экспертов из числа работников правоохранительных органов (77% опрошенных), эффективное профилактическое воздействие на состояние экономической преступности в сфере рынка алкогольной продукции может оказать принятие федерального закона «О дополнении Уголовного кодекса Российской Федерации статьями, определяющими уголовную ответственность за нарушения правил бухгалтерского учета и хранение документов». Речь идет об ответственности за:

умышленное нарушение установленных правил бухгалтерского учета и хранение бухгалтерских учетных документов, обеспечивающих его полноту и достоверность;

внесение в отчетные документы заведомо ложных сведений или изъятие из них сведений о хозяйственной или финансовой деятельности предприятия, учреждения, организации, а равно уничтожение финансовых или учетных документов;

необеспечение надлежащего хранения бухгалтерских документов, повлекшее их утрату, поскольку эти правонарушения на самом деле являются основным условием функционирования «теневой экономики».

Без введения уголовной ответственности за грубые нарушения правил бухгалтерского учета в настоящее время невозможно обеспечить прозрачность хозяйственной деятельности предпринимателей в этой сфере потребительского рынка¹³. Вообще проблема обеспечения прозрачности деятельности российских хозяйствующих субъектов сегодня актуальна для всех сфер экономики.

Результаты проведенного исследования дают основание полагать, что из всего перечня угроз экономической безопасности, дестабилизирующих ситуацию на потребительском рынке, наиболее актуальной и разрушительной в настоящее время является все-таки нелегальное производство и реализация алкогольной продукции. Особенно страшно производство и реализация фальсифицированной алкогольной продукции.

С учетом этого вывода наиболее эффективными организационно-экономическими мерами, позволяющими адекватно реагировать на все коллизии, связанные с обострением криминогенной ситуации на рынке алкогольной продукции, являются:

1. Организация координации и взаимодействия подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности на базе стратегического планирования их деятельности, предполагающего решение проблем не только по территориальному принципу, но и по принципу решения главной стратегической проблемы, предопределяющей характер и динамику правонарушений и преступлений на объектах рынка алкогольной продукции. Примерами комплексного и целевого использования сил и средств по борьбе с правонарушениями на рынке алкогольной продукции являются комплексные планы и программы типа «Суррогат», «Сертификат», «Транзит», «Привоз».

2. Организация информационного взаимодействия подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок на рынке алкогольной

¹³ Это подтверждают 63% опрошенных экспертов.

продукции, которая предполагает систематизацию информационных потоков в специальные банки данных. Речь идет о систематизации по:

характеру информации (стратегическая, индикативная, доказательственная);

назначению (экономическая, оперативно-розыскная, криминалистическая, криминологическая, справочная, статистическая);

времени использования (текущая или архивная);

степени доступности (секретная, для служебного пользования, открытая).

Необходимость информационного взаимодействия определяется в настоящее время тем, что самой острой организационно-управленческой проблемой в деятельности органов внутренних дел является дефицит актуальной и достоверной прогностической информации, необходимой как для стратегии, так и для тактики управления этими подразделениями.

3. Оптимизация организационно-штатных структур подразделений органов внутренних дел и совершенствование управления ими на базе результатов научной проработки и всестороннего изучения этой проблемы.

В современных условиях главной стратегической задачей подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок на рынке алкогольной продукции, является нейтрализация экономическими, правовыми и организационными мерами теневых процессов на всех объектах этой сферы потребительского рынка. Мы уже отмечали и здесь повторяем, что теневая экономическая деятельность в силу масштабов наносимого ею ущерба, а также в силу ее нарастающего деструктивного воздействия, представляет собой серьезный фактор – угрозу экономической безопасности страны, регионов и отдельных граждан. Она не только занижает легальные товарные и денежные потоки, но и извращает их содержание, поскольку ее субъекты зачастую имеют установки на получение выгоды любой ценой, с последующим выводом капиталов из реального сектора экономики. А если субъектами теневых экономических процессов являются иностранцы, то речь идет о выводе капиталов из страны.

В современных условиях резкого обострения криминогенной ситуации во всех сферах потребительского рынка, по нашему мнению, необходимо на государственном уровне разработать Основы экономической, социальной и уголовной политики борьбы с преступностью в сфере потребительского рынка, куда целесообразно включить следующие определения и положения:

перечень основных угроз, исходящих от нарастающих теневых экономических процессов в этой сфере экономической деятельности;

условия, от которых зависит обеспечение безопасности предпринимательской деятельности на рынке алкогольной продукции;

основные направления противодействия экономической преступности в этой сфере экономики;

основные принципы государственной политики России в отношении экономической преступности в сфере потребительского рынка;

конечную цель правоохранительной деятельности по противодействию экономической преступности в этой сфере экономической деятельности;

главные задачи, решаемые государством для обеспечения безопасности граждан и общества от угроз, исходящих от преступлений в сфере потребительского рынка.

В целях усиления профилактики коррупционных, должностных, а также экономических преступлений в сфере оборота алкогольной продукции необходимо предусмотреть надежный механизм парламентского контроля за деятельностью административного аппарата государства с требованием публичной ответственности и подотчетности государственных чиновников, а также всех официальных лиц, имеющих отношение к управлению сферой потребительского рынка, перед представительными органами Российской Федерации. Напомним, что потребительский рынок – это та сфера экономической деятельности, где в силу не только объективных, но и субъективных причин довольно часто совершаются неэквивалентные, спекулятивные сделки купли-продажи, в результате которых одни чрезмерно обогащаются, другие – теряют свои заработанные доходы.

ГЛАВА I

<i>Введение</i>	3
Г л а в а 1. Общесоциальная профилактика преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции	5
§ 1. Характеристика преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции.....	-
§ 2. Причины преступности в сфере производства и оборота алкогольной продукции с позиции экономической теории.....	12
§ 3. Правовой аспект общесоциальной профилактики преступлений, совершаемых на рынке алкогольной продукции.....	25
§ 4. Субъекты системы общесоциальной профилактики преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции.....	37
Г л а в а 2. Роль органов внутренних дел в предупреждении преступлений в сфере производства и оборота алкогольной продукции	51
§ 1. Субъекты специального предупреждения преступлений на рынке алкогольной продукции.....	-
§ 2. Практика участия органов внутренних дел в контроле оборота алкогольной продукции.....	59
§ 3. Совершенствование деятельности подразделений органов внутренних дел по предупреждению преступлений на рынке алкогольной продукции.....	71

А. П. Алегин

Александр Павлович Алегин

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА
АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ**

Монография

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
ПРЕСТУПЛЕНИЙ
В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА
И ОБОРОТА
АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ**

Редактор *А. В. Шарапов*
Технический редактор *Е. Г. Александрова*
Корректор *А. А. Буравская*
Компьютерная верстка *Г. В. Корнеевой*

Подписано в печать 17.02.05	Тираж 300 экз.
Формат 60x84 ¹ / ₁₆ Печ. л. 5,75 Уч.-изд. л. 6,33	Заказ №
Изд. лиц.ИД №02096 от 19.06.2000 Цена договорная	

Издатель: ВНИИ МВД России
123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

УОП РИО ВНИИ МВД России

МОСКВА 2005