

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России

А.В. Изингер

**Административно-правовые механизмы противодействия
злоупотреблению алкоголем в Российской Федерации**

Монография

Тюмень
2023

УДК 351.761
ББК 67.99(2)1
И 36

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России

Рецензенты:

начальник кафедры административного права и административной
деятельности органов внутренних дел Восточно-Сибирского института
МВД России кандидат юридических наук, доцент *А.Н. Добров*;
начальник учебного отдела центра профессиональной подготовки
Главного управления МВД России по Челябинской области
кандидат юридических наук *А.Р. Гиздатов*

И 36 **Изингер А.В.**

Административно-правовые механизмы противодействия злоупотреблению алкоголем в Российской Федерации: монография. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2023. 74 с.

ISBN 978-5-93160-349-0

В монографии представлены результаты исследования процесса реализации государственной политики в сфере противодействия злоупотреблению алкоголем посредством административно-правовых механизмов. Раскрываются вопросы применения органами внутренних дел мер административно-правового характера, а также профилактики злоупотребления алкоголем.

Издание адресовано профессорско-преподавательскому составу, научным работникам и адъюнктам, а также слушателям образовательных организаций системы МВД России, обучающимся по дополнительным профессиональным программам.

УДК 351.761
ББК 67.99(2)1

ISBN 978-5-93160-349-0

© ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России», 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Роль государства в противодействии злоупотреблению алкоголем	7
§ 1. Противодействие злоупотреблению алкоголем как системное явление	7
§ 2. Государственные механизмы воздействия на потребление алкогольной продукции в Российской Федерации.....	14
Глава II. Административная ответственность за правонарушения, связанные со злоупотреблением алкоголем	28
§ 1. Административная ответственность за злоупотребление алкоголем	29
§ 2. Административная ответственность за допущение злоупотребления алкоголем или способствование ему	38
Глава III. Роль органов внутренних дел в реализации социального заказа по противодействию злоупотреблению алкоголем	48
§ 1. Роль органов внутренних дел в противодействии злоупотреблению алкоголем.....	48
§ 2. Правоприменительная практика реализации мер административно-правового характера по противодействию злоупотреблению алкоголем.....	57
Заключение	65
Список использованной литературы	68

Введение

Обеспечение здоровья населения, его физическое, культурное и духовное развитие относятся к важнейшим направлениям деятельности Российского государства. Особый статус данной работы, ее государственная важность подчеркиваются, в частности, в нормах Конституции Российской Федерации. При этом решению указанной задачи, достижению высокого уровня физической и культурной составляющей общества нередко мешают не только объективные причины, но и значительное распространение среди граждан вредных привычек, в том числе злоупотребление алкоголем. По данным Всемирной организации здравоохранения, вредное употребление алкоголя является причинным фактором более чем 200 нарушений здоровья, связанных с болезнями и травмами. Как отмечается в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, уровень смертности в стране обусловлен рядом причин, в частности высоким уровнем распространенности алкоголизма¹.

При этом, помимо последствий для здоровья, вредное употребление алкоголя наносит значительный социальный и экономический ущерб отдельным людям и обществу в целом². Среди негативных тенденций, характеризующих процесс алкоголизации в России, большую тревогу вызывают неуклонное снижение возрастных границ и феминизация алкоголизма³.

К экономическим потерям относятся повышенный уровень смертности, сокращение продолжительности здоровой жизни, утрата трудоспособности, снижение производительности труда, затраты на лечение заболеваний, связанных с потреблением алкогольной продукции, социальные выплаты государства инвалидам, сиротам, ущерб от пожаров, дорожно-транспортных происшествий, расходы государства на содержание заключенных, борьбу с преступностью и беспорядочностью.

Бесспорно, указанная ситуация требует адекватного реагирования государства на проблему злоупотребления алкоголем. При этом механизм ее решения является комплексным, разнонаправленным. Воздействие на граждан с целью снижения уровня потребляемого алкоголя, исключения фактов злоупотребления им осуществляется при помощи методов убеждения и принуждения.

Методы убеждения реализуются посредством пропаганды здорового образа жизни, проведения различных профилактических мероприятий, расширения возможностей для культурного и физического развития

¹ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 9 нояб. 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42. Ст. 5009.

² Всемирная организация здравоохранения: официальный сайт. URL: <http://who.int>

³ Дугенец А.С. О проблемах определения оснований для проведения профилактической работы с лицами, больными алкоголизмом // Российская юстиция. 2019. № 10. С. 60.

человека. К методам принуждения можно отнести использование финансовых инструментов при регулировании оборота алкогольной продукции, а также установление ответственности за деяния, связанные со злоупотреблением алкоголем. В данном случае следует отметить рациональный подход государства к установлению указанной ответственности, заключающийся в отказе от полного запрета потребления алкогольной продукции и принятии мер государственного воздействия лишь при фактах злоупотребления. Подобный подход находит свое отражение и на уровне Всемирной организации здравоохранения, которая дает негативную оценку не потреблению алкоголя вообще, а именно его крайнему проявлению – вредному употреблению, рассматриваемому как опасное для принятых норм жизни, нравственности и т.п., способствующее разрушению каких-либо основ, устоев (политических, моральных и т.п.)¹.

Таким образом, не вызывает сомнений необходимость регулирующего воздействия со стороны государства на потребление алкоголя с акцентом на задачах по недопущению злоупотребления им. При этом следует согласиться с мнением О.А. Дизера о том, что «...в настоящее время существует определенный дисбаланс правового регулирования защиты общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом. С одной стороны, можно говорить о достаточности и урегулированности отношений в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, а с другой – приходится констатировать пробельность норм, связанных с потреблением данной продукции. Наблюдается превалирование экономических интересов»².

Вместе с тем экономическая составляющая, при всей важности иных элементов противодействия злоупотреблению алкоголем, является базовой именно применительно к государственному регулированию в силу возможности прямого воздействия на участников алкогольного рынка. Иные механизмы в большей степени носят опосредованный характер и направлены на создание негативного общественного отношения к злоупотреблению алкоголем.

В то же время с учетом властного характера государственных предписаний недопустимо исключать из рассматриваемого перечня меры принуждения, направленные на запрет злоупотребления алкоголем гражданами. В данном контексте основными отраслями права, посредством которых оказывается противодействие пьянству и алкоголизму, являются уголовное, административное и гражданское право. При этом наиболее полно данные общественные отношения регулирует административное право.

Таким образом, необходимость определения роли государства в противодействии злоупотреблению алкогольной продукцией посредством

¹ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: св. 136 000 словар. ст., ок. 250 000 семант. единиц: [в 2 т.]. М.: Рус. яз., 2000. Т. 1: А-О.

² Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2019. С. 199.

реализации административно-правовых механизмов и, соответственно, оценка вклада органов внутренних дел в достижение обозначенной цели обусловили актуальность исследования, в ходе которого:

- проанализирован государственный подход в Российской Федерации к вопросу регулирования потребления алкогольной продукции, выделены механизмы воздействия на указанные общественные отношения;

- на основе анализа законодательства Российской Федерации выделены составы административных правонарушений, связанные со злоупотреблением алкоголем, определены их роль и достаточность в реализации государственной политики по противодействию злоупотреблению алкоголем, разработаны меры по повышению их эффективности;

- определена роль органов внутренних дел в противодействии злоупотреблению алкоголем в рамках социального заказа по реализации государственной политики в указанной сфере;

- выделены проблемы правоприменительной практики реализации мер административно-правового характера по противодействию злоупотреблению алкоголем, предложены пути ее совершенствования.

Научная новизна исследования состоит в комплексном рассмотрении государственной политики по недопущению злоупотребления алкоголем в рамках реализации административно-правовых механизмов, в том числе через призму правоохранительной деятельности.

Монография может быть использована при проведении занятий лекционного типа и организации самостоятельной подготовки по основной профессиональной образовательной программе высшего образования – программе подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре по направлению подготовки кадров высшей квалификации по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки; при проведении занятий семинарского типа и организации самостоятельной подготовки в ходе реализации основных программ профессионального обучения профессиональной подготовки по учебной дисциплине профессионально-специализированного цикла «Актуальные вопросы деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, участвующих в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и исполнении административного законодательства», раздела «Организация обеспечения общественного порядка и общественной безопасности подразделениями территориального органа МВД России» дополнительной профессиональной программы «Профессиональная переподготовка сотрудников, включенных в кадровый резерв территориальных органов МВД России».

Основные положения монографии могут быть учтены в правоприменительной деятельности сотрудников органов внутренних дел, направленной на противодействие злоупотреблению алкоголем, а также использованы при проведении дальнейших научных исследований по данной тематике.

Глава I. Роль государства в противодействии злоупотреблению алкоголем

§ 1. Противодействие злоупотреблению алкоголем как системное явление

Противодействие злоупотреблению алкоголем является одной из важнейших задач государства, направленных на сохранение и развитие здорового общества, обеспечение будущего Российской Федерации. Решение указанной задачи носит многогранный характер, предусматривающий различные механизмы воздействия на данное общественно вредное, а нередко опасное социальное явление. По сути, эти механизмы в совокупности являются проявлением социального управления, представляющего собой целенаправленное воздействие на объект управления для того, чтобы вызвать целесообразное преобразование системы или, напротив, воспрепятствовать преобразованию нецелесообразному¹. Анализируя данное определение социального управления, нашедшее поддержку в работах различных авторов², в качестве ключевого момента можно отметить неукоснительное требование системности применительно к свойствам объекта управления. Таким образом, очевидно, что управлять возможно лишь системой, когда воздействие на один из ее элементов неизбежно приводит к изменениям характеристик иных составляющих. При этом очень важно, что системное качество присуще всей совокупности элементов, а не какому-либо одному из них. Управлять системой возможно потому, что ее элементы объективно связаны между собой и взаимодействуют.

Соответственно, понятие «система» является ключевым в исследовании процессов управления, осуществляемого в обществе, и пределов управляемости социально значимых процессов, явлений и объектов.

Категория «система» позволяет выявить суть управления, представить его как воздействие на систему с целью приведения ее в желаемое состояние. Выявление же взаимодействия элементов системы и его значения для ее собственного существования позволяет оценивать конкретную возможность управления как такового при условии, что в подвергающейся управляющему воздействию системе есть элемент, способный адекватно изменяться под его влиянием и тем самым переводить всю систему в желаемое состояние³.

В данном контексте примечательным является то, что в качестве системы может рассматриваться субъект управляющего воздействия, сам процесс управляющего воздействия, объект, в отношении которого осуществляется управляющее воздействие, и т.д. Таким образом, рассматривая про-

¹ Томин В.Т. Проблемы оптимизации среды функционирования органов внутренних дел: учеб. пособие. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1987. С. 110.

² См., например: Капитонов С.А. Основы управления внутренними делами: учеб. пособие / под ред. В.И. Селиванова. М.: Юриспруденция, 2001. С. 13.

³ Капитонов С.А. Основы управления внутренними делами. С. 34.

тивоедействие злоупотреблению алкоголем как социальное управление, необходимо устанавливать в данном процессе наличие признаков системности.

Применительно к противодействию злоупотреблению алкоголем данный тезис находит свое отражение в том, что ни один из обозначенных ранее элементов противодействия (экономических, социальных либо правоохранительных) нельзя считать проявлением государственной политики по регулированию оборота и потребления алкогольной продукции в самостоятельном виде, имеющем системное качество. Лишь совокупность данных мер может быть рассмотрена в качестве системы противодействия злоупотреблению алкогольной продукцией. Данное утверждение не требует какого-либо подтверждения, достаточно обратиться к общепризнанным закономерностям существования экономических и социальных общественных отношений.

Логичным является то, что при наличии лишь экономических мер, то есть воздействия на «предложения», исключая регулирование «спроса», невозможно добиться желаемого результата. Об этом свидетельствуют предпринимавшиеся в различные периоды существования Российского государства и зарубежных стран множественные попытки запрета либо существенного ограничения производства и продажи алкогольной продукции. В то же время следует признать, что если данные меры рассматривать как системные элементы, но не противодействия злоупотреблению алкогольной продукцией, а иных общественных отношений, то они имели определенную результативность (например, выход из Великой депрессии в США в 30-х годах XX века).

Это применимо и к социальным мерам. Положительный результат воспитательного воздействия не будет достигнут при отсутствии реакции государства на неконтролируемое производство, продажу алкогольной продукции, отнесение фактов злоупотребления алкоголем к категории допустимого поведения. Противоречивость ситуации заключается в том, что в целом в обществе осуждается социально вредное поведение, связанное как со злоупотреблением алкоголем, так и с его потреблением, но в конкретных ситуациях имеет место самооправдание и поддержка той социальной группы, к которой относится злоупотребляющий алкоголем. Указанные явления в настоящее время достаточно распространены при пресечении административных правонарушений, особенно посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Закрепление в главе 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ) норм, предусматривающих ответственность за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах (ч. 1 ст. 20.20); появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения (ст. 20.21); нахождение в состоянии

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 20.22), предполагает отнесение данных деяний к общественно вредным и осуждаемым обществом. Но нередки ситуации, когда граждане, привлекаемые к административной ответственности по соответствующим статьям, не понимают, в чем проявляется общественная вредность именно их поступка, не определяют его родовую принадлежность. Либо, в крайних проявлениях, пытаются оправдать свой поступок, не считая его неправомерным по сравнению с более тяжкими деяниями («...лучше бы преступников ловили...»).

В данном контексте очевидно, что только репрессивные меры, реализуемые правоохранительными органами, будут недостаточны. При негласной поддержке государства, не регулирующей экономическую сферу, снисходительном отношении общества, не дающего негативной оценки фактам потребления алкогольной продукции и злоупотребления ей, попытки привлечь лиц, нарушающих законодательство в данной сфере, вызовут непонимание и неприятие со стороны граждан. В указанной ситуации правоохранительные органы будут рассматриваться лишь как карательные органы, встречающие противодействие при реализации своих функций, что, как представляется, недопустимо.

Обществом на протяжении длительного времени существования, исходя из реальных ситуаций, устанавливаются ориентиры, определяющие социально допустимые границы поведения людей. Однако при отсутствии механизма влияния на это поведение такие ориентиры могут выступать как разграничивающие элементы, позволяющие соотнести фактическое поведение с допустимым. Иными словами, они представляют собой социальные нормы поведения, соблюдение которых обеспечено лишь воспитательным воздействием и уровнем самосознания конкретного человека. При этом многообразие социальных проявлений сосуществования людей не позволяет сформулировать эти критерии как единые, применимые ко всем ситуациям и людям. В свою очередь, это требует их обобщения и закрепления исходя из соотношения поведения членов общества и тех его моделей, описание которых содержится в правовых нормах. Иначе такое описание можно назвать нормативно предлагаемым поведением¹, выступающим ориентиром как для граждан, так и для правоохранительных органов.

Вместе с тем следует признать, что нормативное закрепление желаемого поведения людей не позволяет осуществлять управление социальной системой лишь посредством установления пределов и детализации нормативного регламентирования социально значимого поведения людей. Однако такой вариант развития событий тоже может носить положительный характер.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно констатировать, что противодействие злоупотреблению алкоголем является системным

¹ Капитонов С.А. Ведущая функция милиции. М.: Юриспруденция, 2002. С. 8.

процессом, обладающим необходимыми качествами, присущими социальной системе, а именно взаимосвязью и взаимозависимостью ее элементов, обуславливающими изменение всей системы при воздействии на один из них.

Но при наличии признака системности не менее важным является и определение желаемой цели, и оценка возможности ее достижения посредством управляющего воздействия. При этом следует согласиться с мнением некоторых авторов о том, что постановка цели на основе имманентного субъективизма является заведомо неверным подходом в силу недостижимости такой цели. Примером неверного целеполагания как раз и является «борьба с пьянством»¹. Отсутствие конкретно обозначенных целевых показателей, по сути, приводит к ситуации, когда управленческое воздействие осуществляется ради самого процесса.

Исходя из этого необходимость определения желаемого результата управленческого воздействия объективно обусловлена. В рамках противодействия злоупотреблению алкоголем первоочередным заказчиком является государство, которое на основе обобщения социальных запросов должно сформировать ориентиры управленческого воздействия в данном системном процессе. И здесь обнаруживается позиция, не предполагающая полного запрета, введения каких-либо ограничений со стороны государства в части потребления алкоголя, что воспринимается общественностью как нежелание противодействовать его распространению и потреблению. Одним из возможных объяснений данного подхода может являться экономическая выгода. Государство посредством установления акцизных сборов на алкогольную продукцию обеспечивает пополнение бюджета и, таким образом, является заинтересованным в обеспечении его производства и оборота, в том числе за счет злоупотребления гражданами алкогольной продукцией.

Но если рассматривать это предположение как основное, то становится очевидной нецелесообразность иных действий по противодействию данному социально вредному явлению. В этом случае сравнительный анализ экономической выгоды государства от продажи алкогольной продукции и ущерба, обусловленного алкоголизацией населения, свидетельствует о преобладании последнего. Следует учитывать, что обозначенный ранее исторический опыт продемонстрировал бесперспективность вмешательства государства в бизнес, связанный с реализацией алкогольной продукции, посредством установления запретов.

Поскольку определенные исторически сложившиеся социальные явления, поддерживаемые некими традициями и обычаями (например, потребление алкогольной продукции в праздничные дни), искоренить данными методами одномоментно невозможно, следует применить механизм регулирующего воздействия на них. Данное воздействие, реализуемое в рамках системной работы, предполагает финансовые и экономические рычаги

¹ Капитонов С.А. Основы управления внутренними делами. С. 36.

(контроль за производством, установление акцизных сборов и минимальной цены на алкоголь), контролирующие (отслеживание движения алкогольной продукции от производителя до потребителя, запрет на продажу алкоголя несовершеннолетним), воспитательные (антиалкогольные мероприятия, снижение частоты демонстрации алкогольной продукции в масс-медиа), правовые (установление ответственности за нарушение правил и ограничений). В указанном контексте деятельность государства, направленная на противодействие злоупотреблению алкогольной продукцией, носит недемонстративный характер, что является целесообразным с психологической точки зрения, так как не вызывает неприятия со стороны общества.

Следует согласиться с мнением О.А. Дизера о том, что государственная антиалкогольная политика достигнет положительных результатов лишь в случае, если она будет являться политикой контроля над потреблением алкоголя. Она должна быть направлена не только на лиц, злоупотребляющих алкоголем, но и на все население в целом. В ее основе должно быть понимание того, что потребление алкоголя, хотя и являющегося легальным и законодательно признанным предметом оборота, может привести к опасным последствиям¹.

Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года² (далее – Концепция профилактики алкоголизма в Российской Федерации) предусматривала определенный перечень целевых показателей, достижение которых демонстрировало бы успехи со стороны государства в уменьшении уровня алкоголизации населения, обусловленные несколькими индикаторами.

На первом этапе (2010-2012 годы):

- снижение уровня потребления алкогольной продукции на душу населения на 15 %;
- снижение уровня потребления крепких спиртных напитков в структуре потребления алкогольной продукции при общем существенном снижении уровня потребления алкогольной продукции;
- повышение уровня вовлечения детей и молодежи в занятие спортом.

На втором этапе (2013-2020 годы):

- ликвидация нелегального алкогольного рынка;

¹ Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности. С. 212.

² Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 дек. 2009 г. № 2128-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 2. Ст. 264.

– снижение уровня потребления алкогольной продукции на душу населения на 55 %, а также создание условий для дальнейшего постоянного снижения потребления алкогольной продукции;

– снижение первичной заболеваемости и смертности от алкоголизма, включая алкогольные психозы;

– снижение уровня смертности, связанной с острым отравлением алкогольной продукцией¹.

К сожалению, следует признать, что указанные индикаторы уже на стадии принятия Концепции профилактики алкоголизма в Российской Федерации не являлись конкретизированными (за исключением уровня потребления алкогольной продукции на душу населения) и в основном должны были демонстрировать отрицательную динамику негативных последствий злоупотребления алкоголем. Бесспорно, определенные положительные итоги достигнуты, но говорить об их динамичной стабильности, а тем более о достижении допустимого уровня потребления алкоголя, его принятии обществом, свидетельствующих об отсутствии в Российской Федерации проблемы алкоголизации населения, преждевременно. Анализ результативности Концепции профилактики алкоголизма в Российской Федерации, проведенный С.Ю. Суменковым и М.В. Суменковой², подтверждает наши выводы о неконкретизированности ее положений относительно ожидаемых результатов.

В то же время не все социальные явления поддаются количественной оценке. Противодействие злоупотреблению алкоголем среди населения в определенной степени можно отнести к таким явлениям. Это обусловлено не только невозможностью объективной оценки отдельных показателей в абсолютных цифрах в связи с отсутствием их статистического учета, но и сложностью оценки результирующего воздействия на определенные индикаторы в силу наличия иных факторов, оказывающих аналогичное воздействие, но направленных на другие сферы общественной жизни.

Таким образом, для того чтобы исключить имманентный субъективизм при планировании ожидаемого результата управляющего воздействия на анализируемую социальную систему, государством должны быть установлены прогнозные показатели как посредством определения абсолютных цифр, в основном объективно свидетельствующих о достигнутом уровне (например, уровень потребления алкогольной продукции на душу населения; количество лиц, прошедших лечение от алкоголизма и находящихся в стойкой ремиссии; показатели реализации алкогольной продукции и т.д.), отражения динамичных результатов (снижение уровня «пьяной» преступности; реализация профилактических мероприятий), так и через оценку

¹ См.: Раздел VII Концепции профилактики алкоголизма в Российской Федерации.

² Суменков С.Ю., Суменкова М.В. Эффективность Концепции государственной политики по профилактике алкоголизма среди населения РФ: историко-правовой анализ // Genesis: исторические исследования. 2019. № 9. С. 32-39.

обществом достижения ожидаемого результата, его соответствия обобщенным социальным запросам.

Поскольку Концепция профилактики алкоголизма в Российской Федерации была ориентирована на реализацию лишь до 2020 года, а социальные ожидания в плане противодействия алкоголизации населения в настоящее время не достигнуты, необходимо разработать и принять новую концепцию. Полагаем, что в данном случае, учитывая опыт реализации предыдущего программного продукта и рассматривая борьбу с пьянством как системное явление, помимо обозначения остроты исследуемой проблемы, будут определены те показатели, которые позволят сформировать механизм их достижения, а также в целом оценить итог ее выполнения как соответствующий запросу общества. Достижение баланса между профилактикой алкоголизма среди населения, разумным употреблением алкоголя и извлечением выгоды из производства и реализации алкогольной продукции всегда было и остается важной и сложной задачей для государства, общества и каждого отдельного человека¹, но, несмотря на это, объективно требует разрешения в реалиях современного мира.

¹ Суменков С.Ю., Суменкова М.В. Указ. соч. С. 39.

§ 2. Государственные механизмы воздействия на потребление алкогольной продукции в Российской Федерации

Учитывая значительный вред алкоголизма, в настоящее время государственное регулирование соответствующих общественных отношений заключается главным образом в осуществлении мероприятий, посредством которых можно было бы ослабить негативные последствия алкоголизации. В этом плане следует выделить два направления. Первое заключается в том, чтобы создать условия для полного исключения алкоголизации населения, а второе основано на контроле над уровнем потребления спиртных напитков и профилактике пьянства и алкоголизма.

Отличия в определении механизма борьбы со злоупотреблением алкоголем в настоящее время проявляются и в государственной политике различных государств. Анализ зарубежного опыта регулирования показывает широкий диапазон реализуемых государством возможностей противодействия алкоголизации населения. Условно можно выделить 3 варианта государственной политики: 1) полный запрет (Саудовская Аравия, Иран, Пакистан, Кувейт, Ливия, Судан (по имеющимся данным)); 2) незначительное вмешательство в регулирование (европейские страны, США), 3) смешанный вариант – торговля с жесткой системой лицензирования (ОАЭ, Оман, Марокко, Катар, Скандинавские страны). Распространенной является и практика ограничения либо полного отсутствия рекламы алкогольных напитков, запрета распития и появления в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения¹.

Следует отметить, что на протяжении своего исторического развития Россия демонстрировала различные подходы в данном аспекте государственной политики. Начиная с середины XV века, когда торговля алкогольной продукцией стала оказывать существенное влияние на доходную часть бюджета Русского государства и была установлена государственная монополия на алкоголь, в стране, по сути, произошла перестройка оценочной составляющей потребления алкоголя, выражавшаяся в негативном восприятии лишь фактов злоупотребления им. Иными словами, государство получало существенный доход от производства алкогольной продукции и торговли ей, активно противодействуя нарушению своей монополии в данной сфере, но устанавливало достаточно жесткие меры наказания для лиц, допуская злоупотребление алкоголем. Как отмечает З.Ю. Ашурбекова, при появлении пьяниц в общественных местах их сажали в «бражную тюрьму», при повторном привлечении к ответственности подвергали битью батогами, а в дальнейшем били кнутом и приговаривали к тюремному

¹ Федчук И.Л., Постникова А.А. Криминологическая характеристика пьянства и алкоголизма как негативных социальных явлений, связанных с преступностью // Сацьяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні. 2017. № 4(50). С. 41.

заклучению¹. Данная тенденция сохранялась и в дальнейшем, получив особое развитие в период правления Петра I и Анны Иоанновны.

В то же время можно выделить периоды, когда со стороны государства не только вводились строгие наказания за злоупотребление алкоголем, но и ограничивалось производство алкоголя. Так, в период правления Александра II появились общества трезвенников, ориентированных на полный отказ от потребления алкогольной продукции и активно продвигавших данную идею в государстве. Впоследствии «...торговля алкогольными изделиями была прекращена с 19 июля 1914 г. в соответствии с заранее обусловленной (в мае того же года) нормой на время мобилизации. 22 августа 1914 г. Николаем II был издан Указ “О запрещении продажи спирта, вина и водочных изделий для местного потребления в империи”»² (далее – Указ 1914 года). Он стал первым в истории России указом, предусматривавшим запрет на торговлю алкоголем. При этом «ограничения не распространялись на продажу церковного вина в храмах, спиртных напитков в некоторых питейных заведениях»³.

Противостояние в восприятии и применении механизмов противодействия потреблению алкоголя присутствовало и в научной среде. К основным приверженцам жесткой антиалкогольной политики относился академик В.М. Бехтерев, предлагавший полностью искоренить спиртные напитки. Некоторые ученые отождествляют алкоголь с наркотическими средствами, хотя он не включен в список Единой конвенции о наркотических средствах (Нью-Йорк, 30 марта 1961 г.).

Например, Ф.Г. Углов утверждает, что проблема алкоголизма возникла из-за общедоступности алкоголя, следовательно, решить ее нужно изъятием спиртного⁴. Идею закона, предусматривающего запрет на торговлю алкоголем, поддерживает В.И. Исхаков⁵. Н.И. Удовенко четко выразил основную проблему антиалкогольной политики: «Если алкоголь будет стоять на прилавках, вы будете тысячу лет пропагандировать, но ничего не получится»⁶.

¹ Ашурбекова З.Ю. Юридическая ответственность за пьянство в России: исторический аспект // Актуальные проблемы современной юриспруденции: материалы всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, г. Орехово-Зуево, 23 ноября 2017 г. Орехово-Зуево, 2017. С. 8-9.

² Баринаева Е.П. Антиалкогольная политика правительства в оценках российских предпринимателей в 1914-1916 гг. // Вестник Самарского государственного университета. 2012. № 2/2. С. 95.

³ Баринаева Е.П. Указ. соч. С. 94.

⁴ Углов Ф.Г. Самоубийцы. СПб., 1995. 120 с.

⁵ Исхаков В.И. Этюды о здоровье: Ибн-Сина и его предшественники / под ред. Б.Д. Петрова. Ташкент: Медицина, 1987. 133 с.

⁶ Цит. по: Боброва А.Г. Современные состояния и перспективы развития антиалкогольной политики в Республике Беларусь // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Сер. 5: Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. 2012. № 2 (131). С. 26.

Сторонники второго направления – И.Ф. Кононов¹, С.А. Первушин², Ю. Ларин³ – считают возможной борьбу с пьянством менее радикальными методами или способами. К основным способам борьбы они отнесли повышение социально-экономического и культурного уровня населения, профилактические беседы о вреде алкоголизма, развитие производства товаров, заменяющих алкоголь, и т.п.

Современная антиалкогольная политика базируется на ранее выработанных способах⁴. При этом в целом ее можно свести к государственному регулированию производства и потребления спиртных напитков. Проявляется интерес к исследованию эффективности антиалкогольных мер. Однако все еще наблюдается ситуация, когда глубоко изучено само явление, его причины и известны эффективные способы борьбы с ним, но результат незначительный: растет как уровень потребления, так и ущерб, наносимый злоупотреблением алкоголем⁵.

Очевидно, что причиной этого является нетипичность данных общественных отношений в силу сочетания различных факторов (экономических, политических, эмоциональных и иных), оказывающих влияние на конечный результат. В качестве примера можно привести экономический фактор. Ранее в настоящей работе указывалось на основополагающее значение экономической составляющей в государственном регулировании алкогольного рынка.

В то же время, учитывая стремление государства либо предпринимателей получить прибыль, можно наблюдать квазиэкономическую ситуацию, когда при недостаточном спросе удается увеличивать этот спрос за счет большого количества предложений и навязывания товара. К. Маркс, говоря о взаимодействии спроса и производства, отмечает, что «крупная индустрия, будучи уже самым характером употребляемых ею орудий вынуждена производить постоянно все в больших и больших размерах, не может ждать спроса. Производство идет впереди спроса, предложение силой берет спрос»⁶.

Таким образом, следует согласиться с мнением о том, что реализация государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения России возможна при условии внедрения комплекса мероприятий, охватывающих различные сферы жизни и деятельности граждан. Наиболее приоритетны-

¹ Кононов И.Ф. Алкоголь, пьянство, алкоголизм. М.: Медицина, 1977. 16 с.

² Первушин С.А. Очерки по теории массового алкоголизма. М., 1911. 36 с.

³ Ларин Ю. Алкоголизм. Харьков: Научная мысль, 1930. 48 с.

⁴ См.: Алкогольная катастрофа и возможности государственной политики в преодолении алкогольной сверхсмертности в России / Российская акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации, каф. организации социальных систем и антикризисного управления, Совет Министров Северных стран. М.: URSS, 2008. 374 с.

⁵ Боброва А.Г. Указ. соч. С. 27.

⁶ Маркс К. Нищета философии // Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч.: в 55 т. Т. 4. М., 1955. С. 101.

ми представляются организационно-управленческие, культурно-массовые и медико-профилактические меры¹.

Главным направлением государственной политики в области защиты граждан от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом, является снижение объемов потребления населением алкогольной продукции. В нем находит отражение существующая в настоящее время иерархия интересов: человек – общество – государство. Как указывает Е.В. Кашкина, исходя из ст. 2 Конституции Российской Федерации, было бы неверно ставить интересы общества и государства выше интересов человека, в противном случае возможен возврат к нормам советского права, ставившим во главу угла интересы трудовых коллективов, производственной сферы и общества².

Несмотря на то, что большинство административных правонарушений, связанных с фактами злоупотребления алкогольной продукцией, отражены в главе 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» и, соответственно, нормы, определенные в данной главе, должны быть направлены в первую очередь на защиту интересов именно общества, фактически же охраняют интересы как лично граждан, так и государства. Установление ответственности за злоупотребление алкоголем выступает в роли ограничивающего фактора для граждан, защищая их здоровье и минимизируя возможность противоправных действий в отношении их.

Конституционным Судом Российской Федерации обращено внимание на то, что установление ответственности за правонарушения, связанные со злоупотреблением алкогольной продукцией, прежде всего имеет своей целью не только защиту общественного порядка и общественной безопасности, но и устранение опасности для жизни и здоровья людей, которые в состоянии опьянения создают реальную угрозу как для самих себя, так и для окружающих³. Таким же образом государство отстаивает и свои интересы, сохраняя экономический и социальный потенциал граждан.

На современном этапе развития российского общества борьба с пьянством и алкоголизмом строится на основе Концепции профилактики алкоголизма в Российской Федерации, направленной на защиту жизни и

¹ Павличенко Н.В., Самоделкин А.С. Криминологический анализ изменений законодательства в сфере реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 2. С. 125.

² Кашкина Е.В. К вопросу о необходимости унификации норм административного законодательства, регламентирующих ответственность за потребление алкогольной продукции // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2018. № 18-1. С. 172.

³ Об отказе в принятии жалобы гражданина Парского Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 окт. 2003 г. № 328-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

здоровья граждан от воздействия алкоголя, а также на основе иных нормативных правовых актов, принятых в связи с этим органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, учреждениями здравоохранения, науки и образования, культуры и искусства, общественными и религиозными организациями.

На государственном уровне вопросам обеспечения безопасности в данной сфере уделяется существенное внимание посредством регулирующего воздействия, а также принятия ряда программ, ориентирующих органы государственной власти на реализацию в рамках своих полномочий поставленных задач по недопущению (минимизации) злоупотребления алкогольной продукцией и снижению уровня ее потребления. К таковым в первую очередь относятся: Концепция профилактики алкоголизма в Российской Федерации, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Анализ указанных документов позволяет сделать вывод о комплексном, многогранном подходе к регулирующему воздействию со стороны государства. При этом Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года находится на стадии реализации. Кроме того, данному аспекту в ней посвящены лишь отдельные пункты, рассматриваемые в качестве мер по улучшению демографической ситуации в Российской Федерации.

В то же время можно подвести некоторые итоги реализации Концепции профилактики алкоголизма в Российской Федерации. Исходя из оценки распространения случаев злоупотребления алкогольной продукцией как критерия, влияющего на национальную безопасность страны, следует отметить определенную положительную динамику. Если в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683¹, в качестве угрозы национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан наряду с эпидемиями и пандемиями, массовым распространением таких заболеваний, как онкологические, сердечно-сосудистые, эндокринологические, ВИЧ-инфекция, туберкулез, наркомания, указывался и алкоголизм, то в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400², алкоголизм в аналогичном перечне отсутствует. Следовательно, можно сделать вывод о том, что поставленные в Концепции профилактики алкоголизма в Российской Федерации до 2020 года цели достигнуты, а задачи решены.

Как отмечается, благодаря реализации государственной политики в Российской Федерации продолжается снижение объемов потребления алкоголя. Так, в Российской Федерации в период с 2009 по 2018 год потребление алкоголя уменьшилось с 16,8 до 9,3 литра в год на душу населения

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

² Там же.

старше 15 лет, а также снизились показатели заболеваемости и смертности, ассоциированные с потреблением алкоголя. Данный факт был отмечен международным сообществом и выделен в докладе Всемирной организации здравоохранения.

В период с 2003 по 2016 год потребление алкоголя в Российской Федерации уменьшилось на 43 %. Снижение смертности от алкогольных отравлений в 2003-2017 годах составило более 70 %, алкогольных психозов – 80 %, случаев алкогольной болезни печени – более 20 %¹.

Вместе с тем, несмотря на положительные результаты противодействия злоупотреблению алкоголем, говорить о достижении конечной цели преждевременно. В частности, согласно замечанию С.Ю. Суменкова и М.В. Суменковой, за два года до окончания действия Концепции профилактики алкоголизма в Российской Федерации душевое потребление алкоголя в стране продолжало превышать установленный ВОЗ критичный и опасный для всех сфер общественного развития, в том числе и демографии, уровень. Кроме того, «...при санкционированном государством (не запрещено – значит разрешено) самогонварении следует признать, что решение третьей задачи Концепции – повышение эффективности регулирования алкогольного рынка также нельзя считать успешным»². Таким образом, по мнению авторов, требуется принятие новой Концепции, регулирующей алкоголепотребление. При этом она должна быть утверждена соответствующим нормативным актом – постановлением Правительства Российской Федерации либо указом Президента Российской Федерации³.

В данном случае можно согласиться с выводами О.А. Дизера о том, что государственная антиалкогольная политика должна преследовать две цели: 1) общее снижение потребления алкоголя в России (позволит снизить вредные последствия влияния алкоголя в целом на население, формировать нетерпимое отношение общества к потреблению алкоголя вообще в целях искоренения причин массового пьянства, минимизировать его негативные последствия); 2) определение мест, ситуаций и категорий лиц, свободных от алкоголя.

Таким образом, все меры, направленные на достижение указанных целей, условно можно разделить на две группы: 1) направленные на ограничение доступности алкоголя; 2) направленные на снижение спроса (речь должна идти о спросе не только в экономическом, но и в социально-культурном, психологическом смысле)⁴.

Как отмечено выше, в рамках системного воздействия эффективным является комплексный подход к противодействию злоупотреблению алко-

¹ [О мерах по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ, и противодействию потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции]: письмо Минфина России от 7 февр. 2020 г. № 03-14-11/8132. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Суменков С.Ю., Суменкова М.В. Указ. соч. С. 35.

³ Там же. С. 39.

⁴ Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности. С. 212.

голем, охватывающий экономические, социальные и правоохранительные аспекты.

В контексте административно-правовых мер в первую очередь представляет интерес определение сути государственного вмешательства в правоотношения, связанные с потреблением и оборотом алкоголя и, как следствие, проявлениями злоупотребления им, посредством регулирующего воздействия через призму норм административного права.

Несмотря на то, что основными отраслями права, оказывающими противодействие пьянству и алкоголизму, являются уголовное, административное и гражданское право, наиболее часто применяемым, имеющим максимальное количество правовых норм, позволяющих регулировать поведение граждан, связанное с изготовлением алкоголя, хранением, перевозкой, реализацией, приобретением, употреблением и последующим поведением, является именно административное право¹. Данная дифференциация обусловлена, в частности, тем, что злоупотребление алкоголем относится по большей части к общественно вредному, а не к общественно опасному деянию.

Следует подчеркнуть, что такая позиция не всегда являлась определяющей. Даже в новейшей истории России были периоды, когда пьянство и алкоголизм, а также способствующие им процессы относились к категории преступных. Так, на фоне определенных положительных результатов запрета на торговлю алкоголем, введенного Указом 1914 года, принимается решение о продлении его действия и после Октябрьской революции 1917 года. Однако реализовано это было совершенно иначе. 8 ноября 1917 г. Петроградский Военно-Революционный комитет издал приказ, который гласил:

«1. Впредь до особого распоряжения воспрещается производство алкоголя и всяких “алкогольных напитков”.

2. Предписывается всем владельцам спиртовых и винных складов, всем фабрикантам алкоголя и “алкогольных напитков” не позже 27-го сего месяца довести до сведения о точном местонахождении склада.

3. Виновные в неисполнении приказа будут преданы Военно-революционному суду»².

Более поздним примером приведенного подхода является установление Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. № 2458-ХІ «Об усилении борьбы с пьянством» (далее – Указ 1985 года) наряду с мерами административного характера перечня деяний,

¹ Федорович А.Л. К вопросу о классификации отдельных административно-правовых норм, направленных на борьбу с пьянством и алкоголизмом // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. 2011. № 1 (29). С. 45.

² Рид, Джон. 10 дней, которые потрясли мир. М.: Худож. лит., 1987. С. 260.

связанных с алкоголем, за совершение которых предусматривалась уголовная ответственность¹.

Таким образом, исторический анализ данной политики свидетельствует о ее недостаточной эффективности. Кратковременный успех, связанный со снижением уровня потребления алкоголя, количества больных алкоголизмом, количества правонарушений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения, приводил в конечном итоге к росту потребления некачественного (суррогатного) алкоголя, его заменителей и, как следствие, росту тяжелых последствий для здоровья, а также к значительному незаконному обороту алкогольной продукции (спекуляции).

Как указывают А.С. Ващук и Л.А. Крушанова, к числу социально-демографических последствий антиалкогольной компании в СССР, начавшейся после принятия Указа 1985 года, можно отнести «...рост смертности от сердечно-сосудистых заболеваний вследствие употребления различных спиртовых настоек... рецептура которых предусматривала применение внутрь каплями, а не бутылками... Отсутствие в свободной продаже винно-водочной продукции... привело к еще одному печальному итогу. В эти годы в стране резко возросла покупка спиртосодержащих и других препаратов бытового назначения для использования их не по прямому назначению»².

Вместе с тем, несмотря на негативное отношение к радикальному запрету производства и потребления алкогольной продукции, полагаем, что принятие закона об ограничении ее производства и продажи допустимо в определенных ситуациях, обусловленных экономическим либо политическим положением в стране. На наш взгляд, данный закон является достаточно действенным в начальный период, когда запреты уже установлены, но элементы противодействия его реализации еще не сформировались. Но даже в этом случае, как представляется, общественное мнение должно быть учтено. В приведенных выше примерах реализации положений нормативных правовых актов, направленных на преодоление пьянства и алкоголизма, данный фактор значительно отличался и, как следствие, действие Указа 1914 года в целом находило поддержку в обществе (хотя имели место и эксцессы, выразившиеся, например, в виде погромов), а Указ 1985 года воспринимался крайне негативно.

В настоящее время политика государства ориентирована не на установление репрессивного ограничения потребления алкоголя, а на воздействие на модель потребления алкоголя, исключаящую (сводящую к минимуму) его вредное потребление. При этом административное законодательство является оптимальным инструментом воздействия на данные общественные отношения в случае недостаточности нормативных

¹ Об усилении борьбы с пьянством: указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. № 2458-ХІ: ред. от 29 мая 1987 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 487. (Не применяется на территории Российской Федерации с 01.07.2002).

² Ващук А.С., Крушанова Л.А. Антиалкогольная политика в СССР в годы перестройки и ее последствия в дальневосточном регионе // Россия и АТР. 2014. № 4 (86). С. 99, 105.

мер стимулирующего характера, направленных на добровольный отказ граждан от алкоголя (например, посредством пропаганды здорового образа жизни, обеспечения досуга без алкоголя, культурного и нравственного развития и т.д.).

По своей природе нормы административного права, в том числе касающиеся регулирования вопросов потребления алкоголя, носят принудительный характер. Анализ норм КоАП РФ свидетельствует о разностороннем подходе к данному вопросу. Нормы, касающиеся оборота и потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции, содержатся в различных главах КоАП РФ. В зависимости от того, на что направлены усилия государства, какие общественные отношения в том или ином случае рассматриваются в качестве приоритетных, определяется положение данных норм.

При этом следует отметить общий (универсальный) подход государства к потреблению алкоголя, прослеживающийся в административном праве. Государство не вмешивается в общественные отношения, связанные с потреблением алкоголя, если это не выходит за рамки дозволенного поведения (хотя имеются мнения некоторых авторов о неправильности данного подхода и предложения установить ответственность за сам факт потребления, то есть в качестве родового объекта рассматривается здоровье гражданина¹), но при этом, если лицо совершит административный проступок, находясь в состоянии алкогольного опьянения (не влекущем юридических последствий в иных случаях), этот факт получает соответствующую юридическую оценку вне зависимости от наличия причинно-следственной связи между состоянием опьянения и совершенным противоправным деянием (в соответствии со ст. 4.3 КоАП РФ состояние опьянения является отягчающим обстоятельством по всем статьям, за исключением тех, в которых оно определено квалифицирующим признаком).

Данный подход основывается на утверждении о том, что состояние опьянения снимает социальные запреты, человек в таком состоянии менее способен к самоконтролю, а это, в свою очередь, влечет совершение им деяний, в большинстве случаев недопустимых в трезвом состоянии. Бесспорно, в законодательстве предусмотрены случаи, когда состояние опьянения не связано с совершенным административным проступком, судье либо должностному лицу предоставлена возможность не учитывать наличие данного состояния как отягчающее обстоятельство. Вместе с тем использование в норме слова «может» представляется недопустимым. Как уже отмечалось, только вредное потребление, то есть опасное для принятых норм жизни, нравственности, должно влечь юридическую ответственность. Соответственно, правоприменителям в ходе установления обстоятельств административного правонарушения необходимо определять наличие причинно-следственной связи между деянием и состоянием

¹ Кашкина Е.В. Указ. соч. С. 172-174.

опьянения, и лишь при ее констатации относить последнее к отягчающим обстоятельствам, исключив вариативность оценки данного критерия со стороны судьи либо должностного лица при вынесении решения. Таким образом, логика регулирования правоотношений, связанных с потреблением алкоголя, со стороны государства будет сохранена.

Еще одной особенностью регулирования потребления алкоголя, недопущения злоупотребления им является ориентированность государства в большей степени на потенциальную опасность данного явления. Иными словами, предполагается наказание лица, злоупотребляющего алкогольной продукцией. Но при этом в значительной степени злоупотребление алкоголем само по себе не образует состава правонарушения (в противном случае была бы установлена ответственность за факт потребления (злоупотребления) без наличия каких-либо дополнительных (квалифицирующих) признаков (например, потребление в общественном месте; вид, обусловленный состоянием опьянения, оскорбляющий человеческое достоинство и общественную нравственность). Таким образом, по сути, противоправность образует потенциальная угроза, исходящая от лица, злоупотребляющего алкоголем (возможность совершения им противоправного поступка в силу снижения уровня самоконтроля, внимания; вероятность совершения в отношении лица противоправных деяний в связи с его провокационным поведением; отрицательный пример для подрастающего поколения и т.д.). При этом следует подчеркнуть, что после употребления алкоголя негативных последствий может не быть, но государство дает оценку данным действиям исходя из превентивного подхода.

Отмеченная особенность государственного регулирования часто становится проблемным вопросом для правоприменительной практики. Граждане, допускающие распитие алкоголя в общественном месте, не осознают общественную вредность их поступка, а это приводит к конфликту с должностными лицами, пресекающими данное правонарушение. Аналогично рассуждают и лица, прямо или косвенно вовлекающие в употребление алкогольной продукции несовершеннолетних.

Политика государства в области здоровья населения требует поддержки населения. Особенно это относится к антиалкогольной политике. С одной стороны, употребление алкоголя является частью культуры и представляет собой наиболее доступный и распространенный способ проведения досуга, с другой – чрезмерное потребление алкоголя наносит вред здоровью. При таких обстоятельствах политика трезвого образа жизни должна преодолеть сопротивление различных групп населения, выступающих против нее. Кроме того, при разработке мер антиалкогольной политики важно учитывать такие меры пропаганды, реализация которых позволила бы сформировать представление как у злоупотребляющих спиртными

напитками, так и у всего населения о том, что последствия алкоголизма серьезнее ухудшения здоровья и нравственной деградации¹.

Классификация составов административных правонарушений может осуществляться по различным основаниям в зависимости от приоритета тех либо иных элементов. Так, А.Л. Федорович приводит мнение Н.М. Дорогих, А.П. Ключниченко и Г.Е. Фирсова, предлагающих разделить все административные проступки, связанные с пьянством, на три самостоятельные группы:

- 1) административные проступки, обусловленные пьянством;
- 2) административные проступки, способствующие пьянству;
- 3) административные проступки, совершаемые в связи с пьянством.

При этом А.Л. Федоровичем предлагается иная классификация, предусматривающая следующие группы составов административных правонарушений:

1) обусловленные пьянством (в диспозиции нормы прямо указано на связь с распитием (употреблением) алкогольных напитков либо на совершение правонарушений в пьяном виде или в состоянии опьянения в качестве одного из квалифицирующих признаков);

2) сопутствующие пьянству (в диспозиции нормы в качестве квалифицирующего признака не указывается на совершение противоправного действия в состоянии алкогольного опьянения, но тем не менее оно совершается в состоянии алкогольного опьянения, и это отражается в административно-процессуальных документах);

3) непосредственно детерминированные пьянством (правонарушения, совершаемые как в трезвом виде, так и в состоянии алкогольного опьянения с целью употребления алкоголя или незаконного производства алкогольных напитков);

4) косвенно детерминированные пьянством (правонарушения, которые совершаются в отношении граждан, находящихся в алкогольном опьянении сильной степени и не имеющих возможности должным образом контролировать происходящее);

5) способствующие пьянству и алкоголизму (правонарушения, которые способствуют повышению алкоголизации населения, совершению правонарушений первой и второй группы, несмотря на установленные правовые ограничения)².

Указанные подходы, безусловно, аргументированы и имеют право на существование, но если рассматривать классификацию административных составов в контексте современной государственной политики, построенной на принципе не запрета, а регулирующего воздействия, то она представляется не вполне приемлемой.

Обозначенные составы административных правонарушений, относящихся к употреблению алкогольной продукции, исходя из определения

¹ Боброва А.Г. Указ. соч. С. 27.

² Федорович А.Л. Указ. соч. С. 46-48.

их социальной опасности со стороны государства, целесообразно классифицировать следующим образом:

1. Потенциально опасные. Представлены диспозицией ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ: «потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом»¹.

Сложившееся мнение о том, что невключение данного состава в главу 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность» свидетельствует о безразличном отношении со стороны государства к здоровью граждан, потребляющих алкогольную продукцию, представляется неверным. Безусловно, со стороны органов государственной власти принимаются меры по минимизации данных проявлений, но они не носят репрессивного характера и ориентированы в первую очередь на выполнение программных документов, например Концепции профилактики алкоголизма в Российской Федерации, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, и т.д. Все это свидетельствует об активном участии государства в процессе охраны здоровья населения.

Реагирование посредством применения мер государственного принуждения осуществляется лишь в случае, когда гражданин, по сути, злоупотребляет своим правом на распитие алкогольной продукции, то есть делает это в местах, запрещенных законом. Таким образом, если гражданин своими действиями выходит за указанные рамки, а именно злоупотребляет правом, распивая алкогольную продукцию в общественных местах, то с учетом потенциальной опасности для окружающих, проявляющейся в отрицательном примере для подрастающего поколения, чувстве незащищенности у иных граждан, государство расценивает эти действия как злоупотребление алкоголем и привлекает его к ответственности. При этом очевидно, что общественная опасность и вредность являются потенциальными, и состав правонарушения носит формальный характер, то есть наступление указанных последствий не устанавливается в качестве критерия привлечения к юридической ответственности.

2. Обоюдонаправленные. Представлены диспозицией ст. 20.21 КоАП РФ: «появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность».

В указанном случае забота государства распространяется как на самого гражданина, в том числе посредством негативной оценки факта злоупотребления алкоголем, выразившегося в состоянии, оскорбляющем че-

¹ В данном случае делается отсылка к Федеральному закону от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». (См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553).

ловеческое достоинство и общественную нравственность, так и на общество – в плане защиты общественных отношений, указанных в предыдущем пункте. Гражданин, находящийся в состоянии опьянения, оскорбляющим человеческое достоинство и общественную нравственность, нередко сам становится объектом противоправных действий со стороны иных лиц. При этом, безусловно, социальная опасность исходит и от него. Состояние алкогольного опьянения не является непосредственной причиной общественно опасного деяния, но представляет собой обстоятельство, способствующее проявлению общественно опасного поведения лица.

3. Опасные. Представлены диспозицией ст. 20.22 КоАП РФ: «нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции...».

Для данного состава характерна оценка любого факта потребления как проявления злоупотребления алкоголем. Указанная позиция является обоснованной. Прежде всего происходит реагирование государства на факт злоупотребления алкоголем именно несовершеннолетним. Иначе говоря, потенциальная опасность для общества от находящегося в состоянии опьянения лица, не достигшего возраста 16 лет, представляется минимальной. В то же время вред, уже не предполагаемый, а реальный, наносится будущему страны. Необходимо учитывать, что вопросы охраны и защиты детства являются приоритетными для Российской Федерации.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что защита здоровья и иные меры, направленные на недопущение фактов злоупотребления алкогольной продукцией, реализуются посредством различных нормативных правовых актов и программных документов, исключая по возможности применение мер административно-юрисдикционного воздействия за деяния, обусловленные потреблением алкогольной продукции.

Защитить себя от правонарушителей общество может не посредством их изоляции с помощью репрессивных институтов, а путем устранения, блокировки причин, порождающих противоправное поведение¹.

Таким образом, государство, не включая в сферу административной ответственности факт потребления алкогольной продукции, определяет его вредность посредством отнесения к проявлению злоупотребления через призму совокупности иных общественно вредных либо опасных деяний. Данный подход позволяет определять наличие злоупотребления в широком спектре деяний лица, связанных с потреблением алкогольной продукции, от ее распития до потери способности ориентироваться и самостоятельно передвигаться. При этом в большей мере злоупотребление алкогольной продукцией рассматривается как злоупотребление правом на потребление данной продукции, выражающееся, как уже отмечалось, в совершении

¹ Тимошенко В.И. Социально-психологические факторы противоправного поведения // Вестник Пермского университета. 2014. № 3 (250). С. 29.

действий, затрагивающих общественные отношения, не связанные с защитой здоровья граждан.

Вместе с тем, несмотря на «осторожный» подход к реализации административно-юрисдикционного воздействия за деяния, обусловленные потреблением алкогольной продукции, данный элемент является неотъемлемой частью системы противодействия алкоголизации населения в Российской Федерации. Помимо «позитивных» форм воздействия на рассматриваемое социальное явление в виде профилактики злоупотребления алкоголем, пропаганды здорового образа жизни, развития досуговых мероприятий, он позволяет применять и «негативные» формы, ориентированные на претерпевание гражданином неблагоприятных последствий в случае выхода за одобряемые обществом рамки дозволенного поведения. Как показывает практика, это является наиболее эффективным инструментом реализации государственного механизма воздействия на потребление алкогольной продукции в Российской Федерации, позволяющим достичь желаемого результата, с одной стороны, обеспечивая интересы общества, с другой – не ограничивая чрезмерно интересы конкретной личности (не вмешиваясь до той поры, пока права одного не начинают нарушать права других).

Глава II. Административная ответственность за правонарушения, связанные со злоупотреблением алкоголем

Институт административной ответственности за злоупотребление алкоголем имеет длительную историю в отечественном законодательстве. Процесс развития данного института в большинстве случаев рассматривается в контексте формирования системы административно-правовых средств борьбы с пьянством, преимущественно как криминологическая проблема.

Как уже отмечалось, административная ответственность за злоупотребление алкоголем устанавливается КоАП РФ, а в части, не урегулированной федеральным законодательством, – законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

КоАП РФ предусматривает административную ответственность за несколько действий, непосредственно связанных со злоупотреблением алкоголем. К ним относятся:

– вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ (ст. 6.10);

– управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ст. 12.8);

– потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20);

– появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21);

– нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ (ст. 20.22).

Кроме того, к данной категории можно отнести деяние, не проявляющееся непосредственно в злоупотреблении алкогольной продукцией, но обуславливающее его, – нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 14.16).

Указанные составы административных правонарушений, предусматривающие ответственность за злоупотребление алкоголем, можно классифицировать исходя из форм воздействия (прямых либо опосредованных) на охраняемые законом общественные отношения. Нормы, отражающие прямое воздействие, направлены на наказание лиц, непосредственно злоупотребляющих алкоголем, когда их поведение представляет

опасность, в том числе и гипотетическую, для общества. Примером норм данного вида являются ст.ст. 12.8, 20.20, 20.21 КоАП РФ.

К предусматриваемому опосредованному воздействию относятся нормы, направленные на снижение вероятности допущения факта злоупотребления, а именно нормы экономического характера (недопущение продажи алкоголя в определенных условиях) либо психологического характера (недопущение вовлечения несовершеннолетних в процесс потребления алкоголя). Таким образом, государство регулирует как спрос на алкогольную продукцию, так и предложение данной продукции, что в конечном итоге образует целостный механизм противодействия злоупотреблению алкоголем.

§ 1. Административная ответственность за злоупотребление алкоголем

Являясь неотъемлемым элементом состава правонарушения, объективная сторона представляет собой совокупность характеризующих данный проступок внешних признаков, к которым относятся деяние (действие либо бездействие), противоправность (формальный аспект), вредный результат (содержательный аспект), причинная связь между действием и вредным результатом¹. Четкое установление границ объективной стороны состава административного правонарушения позволяет квалифицировать определенные действия именно как противоправные. Решая проблему противодействия злоупотреблению алкоголем, современное административное законодательство содержит ряд статей, устанавливающих непосредственную ответственность за действия лиц, потребляющих алкогольную продукцию, когда такое потребление выходит за рамки, оцениваемые обществом и государством как допустимые, и представляет опасность для окружающих.

К указанным действиям можно отнести совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ. При существующей формулировке объективной стороны указанного правонарушения (потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом) в правоприменительной практике нередко возникают ситуации, требующие тщательного анализа деяния для установления либо исключения наличия признаков, характеризующих данный элемент. Так, неоднозначными являются действия, связанные с потреблением (распитием) алкогольной продукции в запрещенных местах, но формально не являющиеся правонарушением (распитие алкоголя из немаркированной посуды, например из пластиковых стаканчиков; распитие спиртосодержащих жидкостей, не относящихся к алкогольной продукции, и т.д.), либо наоборот, формально относящиеся к потреблению (распитию)

¹ Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. Саратов: Саратовский социально-экономический ин-т (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. С. 217.

алкогольной продукции, но фактически не являющиеся таковыми (приготовление к потреблению, нахождение в общественном месте с открытой емкостью, содержащей алкогольную продукцию, и т.д.).

Отсутствие четко установленных границ либо единого подхода к трактовке объективной стороны данного правонарушения приводит к тому, что правоохранные органы, обеспечивая защиту нарушаемых общественных отношений, не всегда могут реагировать должным образом на указанные деяния. В отечественной науке различным аспектам рассматриваемого вопроса уделялось значительное внимание, но, к сожалению, нельзя утверждать, что в настоящее время выработан единый подход к определению данного элемента состава правонарушения. Очевидно, что для правильного определения объективной стороны правонарушения, связанного с потреблением (распитием) алкогольной продукции в местах, запрещенных законом, необходимо обратить внимание прежде всего на его объект.

Границы объективной стороны зависят от того, какие общественные отношения, защищаемые данной нормой, являются приоритетными: связанные со здоровьем граждан (характеризующиеся запретом на потребление алкогольной продукции) либо с общественным порядком и общественной безопасностью (характеризующиеся запретом на потребление алкоголя именно в определенных законом местах, когда оказывается негативное воздействие на окружающих).

Вопросы здоровья граждан имеют существенное, а нередко и основополагающее значение для любого современного государства. Не является в данном случае исключением и Российская Федерация, закрепившая на законодательном уровне обязанность органов государственной власти заботиться о здоровье населения страны. Такая обязанность установлена Конституцией Российской Федерации¹ (ст. 41) и программными документами, например Концепцией профилактики алкоголизма в Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации² и т.д. Это свидетельствует об активном участии государства в процессе охраны здоровья населения.

При этом в данном случае необходимо обратить внимание на некоторую кажущуюся нелогичность местоположения ст. 20.20 КоАП РФ. Если иные административные правонарушения, связанные с потреблением табака, наркотических средств и т.д., посягают на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, то есть наносят вред прежде всего здоровью самого субъекта правонарушения либо непосредственно окружающих, то объектом правонарушения, предусмотренного ст. 20.20

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 14 нояб. 2013 г. № Пр-2685. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

КоАП РФ, является общественный порядок и общественная безопасность. Иными словами, включение в главу 20 КоАП РФ состава, связанного с потреблением алкоголя, свидетельствует, что в данном случае основным объектом защиты, выражающейся в попытке государства оградить граждан от потребления алкоголя в целом, является не их здоровье, а именно общественный порядок и общественная безопасность. Данный вывод подтверждается отсутствием законодательного запрета на потребление алкоголя. Указанные действия расцениваются государством как законные, касающиеся прав граждан и требующие ограничения лишь в случае, когда они затрагивают интересы других.

Вместе с тем следует учитывать и особенности определения в качестве объекта данного правонарушения общественных отношений в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Указанное деяние не наносит какого-либо материального вреда другим, и даже утверждение о том, что значительное количество правонарушений и преступлений совершается в состоянии опьянения¹, вследствие чего потребление (распитие) алкогольной продукции является общественно вредным, нельзя считать аргументированным.

Потребление алкоголя (независимо от места) либо нахождение в любой степени опьянения в данном случае являлось бы самостоятельным административным правонарушением. Иными словами, в этом плане государство проявляет определенную осторожность, связанную с вмешательством в права и свободы граждан, не затрагивающих интересы других. Государство в лице органов государственной власти не берет на себя репрессивные обязанности реагирования на все факты потребления алкоголя, как это неоднократно происходило в России и зарубежных странах путем принятия нормативных правовых актов, направленных на преодоление пьянства и алкоголизма путем установления тотальных запретов либо существенных ограничений, а воздействует, определяя рамки дозволенного поведения, не затрагивающего интересы других, и, как отмечалось ранее, устанавливая ответственность за нарушение существующих норм в указанной сфере.

Следовательно, основным объектом правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, является выход за законодательно установленные границы допустимого потребления (распития) алкоголя, их демонстративное нарушение, что может послужить негативным примером, дающим основание полагать, прежде всего несовершеннолетним, что такое поведение допустимо. Таким образом, проявляется опосредованное общественно вредное воздействие на общественный порядок и общественную безопасность.

Опираясь на понятие общественного порядка (в узком смысле) как системы волевых общественных отношений, которые формируются и раз-

¹ Давыдов М.В. Особенности доказывания потребления (распития) алкогольной продукции в общественных местах: проблемы правоприменительной практики // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 2. С. 25.

виваются в общественных местах, урегулированы правовыми и иными социальными нормами, обусловлены интересами государства, общества и личности, направлены на поддержание общественного спокойствия, а также уважение чести, человеческого достоинства и общественной нравственности¹, и учитывая, что общественный порядок и безопасность могут нарушаться «по отдельности», можно констатировать, что для установления объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, основной должна являться оценка деяния прежде всего со стороны общества и граждан. Таким образом, объективную сторону данного административного правонарушения образуют действия, направленные на потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом.

В связи с этим следует обратить внимание на ряд положений:

1. Невозможно совершение указанного правонарушения при отсутствии свидетелей, поскольку в этом случае нет признака негативного воздействия на граждан.

2. Не имеют значения определение начала и конкретные действия, означающие распитие (потребление), так как совершение противоправного деяния либо его отсутствие зависит от оценки обществом, а именно свидетелями. Например, если гражданин, находящийся в общественном месте, открыл емкость с алкогольной продукцией, но не отпил из нее либо свидетели этого не видели, но считают, что он будет пить из этой емкости, то факт потребления, исходя из объекта правонарушения, можно считать установленным. Аналогичным образом следует рассматривать и ситуацию, если гражданин осуществил подготовку к потреблению алкогольной продукции в запрещенном месте, но даже не открыл емкость с алкогольной продукцией, однако на основании свидетельских показаний эти действия следует расценивать как общественно вредные. Соответственно, данный гражданин также должен подлежать административной ответственности.

3. Не имеет значения наличие маркировочных данных на емкости, если обществом потребляемая жидкость воспринимается как алкогольная продукция. При этом вполне допустима и иная ситуация, заключающаяся в потреблении алкоголя из емкости, предназначенной для безалкогольных напитков, если, как подчеркивает М.В. Давыдов, граждане, находящиеся в общественном месте в присутствии потенциального правонарушителя, не воспринимают внешне факт распития. Практика показывает, что в данном случае факт потребления алкогольной продукции в общественном месте отсутствует в связи с тем, что своими действиями по сокрытию противоправного деликта лицо не нарушает общественные отношения, предусмотренные главой 20 КоАП РФ².

¹ Бредихин И.Д. О понятии и содержании общественного порядка в административном праве // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2010. № 1. С. 216.

² Давыдов М.В. Указ. соч. С. 26.

Однако данный подход свидетельствует о правовой коллизии, поскольку в качестве основного элемента объективной стороны выступает потребление именно алкоголя, а не любой иной жидкости, воспринимаемой обществом как алкогольная продукция. В КоАП РФ закреплена ответственность именно за распитие (потребление) алкогольной продукции, понятие которой содержится в Федеральном законе от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Соответственно, недопустимость привлечения лица к административной ответственности за потребление жидкости, которая, несмотря на мнение окружающих, не является алкогольной, очевидна. Аналогичная точка зрения отражена и в работах О.А. Дизера¹, исходящего из того, что в данной ситуации отсутствует существенный признак объективной стороны – распитие алкогольной продукции, а следовательно, это исключает наказание за правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ.

Таким образом, в целях обеспечения баланса интересов государства, общества и граждан, исходя из границ объективной стороны потребления (распития) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом, при доказывании данного факта следует учитывать два момента:

1) гражданами действия отдельного лица должны восприниматься как потребление (распитие) алкогольной продукции, факт этого должен быть конкретизирован в свидетельских показаниях. Со своей стороны сотрудники правоохранительных органов должны критически оценивать показания свидетелей, ориентируясь на сложившиеся в обществе нормы и правила поведения, исключая при этом домыслы;

2) должен быть доказан факт потребления (распития) именно алкогольной продукции.

Предложенный механизм определения объективной стороны правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, позволит более оперативно и обоснованно привлекать виновных лиц к ответственности, обеспечивая тем самым защиту именно тех общественных отношений, которые образуют объект данного противоправного деяния.

В связи с этим объективно необходимым является дополнение норм положениями, носящими разъяснительный характер. Например, диспозицию ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ целесообразно изложить в следующей редакции: «потребление (распитие) алкогольной продукции в общественном месте как деяние, негативно влияющее на общественную безопасность, чувство защищенности граждан, являющееся отрицательным примером для подрастающего поколения...».

¹ См., например: Дизер О.А. Некоторые проблемы применения полицией норм, предусматривающих административную ответственность за совершение правонарушений, связанных с пьянством // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы междунар. науч.-практ. конф. Омск: Омская юрид. акад., 2014. С. 141.

Статьей, ориентированной на непосредственное пресечение правонарушений, связанных со злоупотреблением алкоголем, является ст. 20.21 КоАП РФ, которая предусматривает административную ответственность за появление в общественном месте в состоянии опьянения. Следует отметить, что данное деяние признано противоправным исходя из моральных и нравственных норм, то есть фактически лицо, находящееся в состоянии опьянения, не причиняет физического вреда гражданам, но негативно влияет на их ощущение безопасности, а также на процесс воспитания несовершеннолетних, формируя терпимое отношение к такому поведению. Свойство негативности проявляется также в том, что лицо находится не просто в состоянии опьянения, а именно в оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Кроме того, отсутствие четких законодательно установленных критериев, позволяющих отграничить просто состояние опьянения, от опьянения, оскорбляющего человеческое достоинство и общественную нравственность, вызывает некоторые сложности в определении наличия состава административного правонарушения в действиях конкретного лица.

В частности, объективная сторона правонарушения, предусмотренного данной статьей КоАП РФ, условно включает в себя два элемента:

- нахождение в состоянии опьянения;
- нахождение в состоянии, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

Отсутствие либо недоказанность одного из указанных элементов объективной стороны рассматриваемого правонарушения исключает противоправность деяния. Например, не подлежит привлечению к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ лицо, оскорбляющее своим видом человеческое достоинство и общественную нравственность, но не находящееся в состоянии опьянения, либо находящееся в таком состоянии, но опрятно одетое, не нарушающее общепризнанных норм и не утратившее способность ориентироваться. Из вышеизложенного следует, что наличие состояния опьянения является юридически значимым обстоятельством совершения указанного правонарушения. Иными словами, одним из основных документов, имеющих доказательственное значение при привлечении лица к ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ, является акт его медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Порядок направления на медицинское освидетельствование определен ст. 27.12.1 КоАП РФ и Правилами направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37¹. Процедура медицинского освидетельствования на состояние опьянения раскрывается в Порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

токсического), утвержденном приказом Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н¹. Этим же приказом определены критерии, дающие достаточные основания полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование:

- запах алкоголя изо рта;
- неустойчивость позы и шаткость походки;
- нарушение речи;
- резкое изменение окраски кожных покровов.

Вместе с тем наличие данных критериев не является доказательством состояния опьянения, а лишь дает основания полагать, что лицо находится в указанном состоянии. В этом случае в обязательном порядке требуется фактическое подтверждение – акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Исходя из этого в настоящее время можно выделить следующие проблемы, требующие законодательного разрешения:

1. В диспозиции ст. 20.21 КоАП РФ говорится не о том, что лицо своим видом должно оскорблять человеческое достоинство и общественную нравственность, а о том, что оно находится в таком состоянии опьянения, которое оскорбляет данные социальные и личностные ценности. Наряду с этим понимание того, что конкретное физическое лицо при определенных обстоятельствах находится именно в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, является оценочным.

Нельзя исключать случаи наличия у гражданина признаков легкого алкогольного опьянения, при котором он имеет неопрятный вид, проявляет неподобающее поведение, оскорбляющее общественную нравственность: «пьяные» выкрики, «агрессивные» действия, но не переходящие в противоправные, и т.д. Соответственно, утверждать, что лицо находится именно в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, в данном случае нельзя. Степень опьянения лица не является сильной, но его поведение, обусловленное состоянием опьянения, негативно влияет на общественный порядок и общественную безопасность.

Таким образом, сложившаяся практика определения степени противоправности действий лица посредством наличия лишь признаков, свидетельствующих о состоянии опьянения, и субъективной оценки свидетелями внешнего вида данного лица как оскорбляющего общественную нравственность и человеческое достоинство представляется не соответствующей содержанию ст. 20.21 КоАП РФ.

2. Учитывая невозможность исключения субъективности в оценке состояния лица, необходимо понимать, что подразумевается под действиями либо видом лица, считающимися оскорбляющими человеческое досто-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

инство и общественную нравственность. Разница в воспитании, отношении к представителям общества и множество иных факторов не позволяют сформулировать единые критерии указанной составной части административного правонарушения.

В протоколах об административных правонарушениях часто обозначаются такие признаки состояния опьянения, оскорбляющего человеческое достоинство и общественную нравственность, как, например, «находясь в состоянии алкогольного опьянения в общественном месте, шел, шатаясь из стороны в сторону, имел неопрятный внешний вид». Это не позволяет сделать вывод о виновности лица в совершении вменяемого ему правонарушения. Степень «шаткости» походки лица может быть разной и при определенных обстоятельствах такая походка не оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность. Из содержания протокола об административном правонарушении и других документов нередко невозможно сделать вывод о том, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, находилось в такой степени алкогольного опьянения, которая вызывала бы у окружающих отвращение и брезгливость.

Данный тезис находит свое подтверждение также в работах иных авторов. В частности, Т.Д. Андреева указывает, что если постановление о привлечении гражданина к ответственности содержит лишь формальные фразы без их расшифровки, то есть не описывает, каким образом гражданин оскорблял человеческое достоинство и общественную нравственность своим видом, а также отсутствуют данные о том, на основании чего сотрудники полиции определили, что такие признаки, как шаткая походка и запах алкоголя изо рта, оскорбляют человеческое достоинство и общественную нравственность, то гражданин не подлежит привлечению к ответственности, так как сами по себе шаткая походка и запах алкоголя изо рта не образуют состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ¹.

Критерии, приводимые в научной литературе, лишь отчасти могут отражать такое состояние, которое оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, а именно: поведение лица в состоянии опьянения, явно нарушающее общепризнанные нормы (непристойные высказывания или жесты, грубые выкрики, назойливое приставание к гражданам и т.п.); нахождение в общественном месте в неприличном виде (грязная, мокрая, расстегнутая одежда, внешний вид, вызывающий брезгливость и отвращение); из-за опьянения лицо полностью или в значительной степени утратило способность ориентироваться (бесцельно стоит или передвигается с места на место, нарушена координация движений и т.п.);

¹ Андреева Т.Д. Особенности квалификации административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ, по объективной стороне // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2020. № 20-1. С. 131.

полная беспомощность пьяного (бесчувственное состояние)¹. При этом любой из указанных критериев может быть обусловлен не только опьянением, но и иными причинами (неприличный вид – принадлежностью какому-либо неформальному течению; утрата способности ориентироваться или беспомощное состояние – наличием либо обострением какого-либо заболевания; непристойные высказывания – реакцией на провокационные действия других лиц и т.д.).

3. Для установления виновности лица необходимо определение содержания субъективной стороны правонарушения. Очевидно, данный элемент состава правонарушения должен включать в себя осознанное понимание лицом того, что своими действиями либо внешним видом, обусловленным состоянием опьянения, оно посягает на общественные ценности, нарушает их. В противном случае может складываться ситуация, когда, как уже отмечалось, гражданин – участник неформальной молодежной группы (например, панки как представители субкультуры, носящие своеобразную одежду, могут вызывать неприятие у людей, предпочитающих классический стиль одежды), находящийся в состоянии опьянения, априори будет считаться правонарушителем. Еще один пример: лицо, употребившее алкогольную продукцию дома и находящееся в состоянии, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, вынуждено выйти в общественное место (например, покинуть квартиру для встречи сотрудников полиции, вызванных по иному основанию²). В результате, не желая того, лицо совершает административное правонарушение и может быть привлечено к ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ.

Таким образом, следует выделить несколько существенных проблемных вопросов в доказывании совершения лицом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ:

- подмена понятий в части определения состояния лица как оскорбляющего человеческое достоинство и общественную нравственность и его внешнего вида, негативно оцениваемого гражданами;
- сложность установления в определенных ситуациях причинно-следственной связи между состоянием алкогольного опьянения и видом (поведением), оскорбляющим человеческое достоинство и общественную нравственность;
- субъективность в оценке гражданами состояния опьянения лица как оскорбляющего человеческое достоинство и общественную нравственность;
- возможность лица отказаться от медицинского освидетельствования и тем самым исключить основной доказательственный элемент по рассматриваемому административному правонарушению.

¹ Николаева Т.Б. Пресечение и процессуальное оформление появления в общественных местах в состоянии опьянения // Наука. Мысль. 2017. № 3-2. С. 45.

² Постановление мирового судьи судебного участка № 5 г. Сарапула (Удмуртская Республика) от 19 дек. 2016 г. по делу № 5-880/2016 // Судебные и нормативные акты РФ: сайт. URL: <http://www.sudact.ru>

§ 2. Административная ответственность за допущение злоупотребления алкоголем или способствование ему

Исходя из положений государственной политики по противодействию злоупотреблению алкоголем, следует отметить, что государство устанавливает ответственность за допущение злоупотребления алкоголем (способствование ему) лишь в отношении несовершеннолетних. Тем самым подчеркивается разумный выбор совершеннолетних, связанный с потреблением алкоголя и возможностью исключения ими фактов злоупотребления. В отношении несовершеннолетних, в силу их психической незрелости, данный подход неприменим, поэтому требуется принятие дополнительных мер защиты со стороны государства.

В соответствии с п. 2 ст. 6 Конвенции о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.)¹ Российская Федерация обязана обеспечивать в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка. Одной из целей государственной политики в интересах детей является их защита от факторов, негативно влияющих на физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие несовершеннолетних².

По данным Роспотребнадзора, в Российской Федерации из 10 млн несовершеннолетних в возрасте от 11 до 18 лет более 50 % регулярно употребляют алкогольную продукцию. Более того, из трех несовершеннолетних в возрасте от 13 до 16 лет двое употребляют спиртные напитки. При этом в их числе не только те, кто оказался без должного присмотра и опеки, но и дети из благополучных семей. По данным Минздравсоцразвития России, регулярное потребление пива начинается несовершеннолетними в 12 лет, вина – в 15 лет, водки – в 16 лет. Средний возраст злоупотребляющих алкогольными напитками, в основном пивом, за последние десять лет снизился с 14 до 11 лет. Наиболее часто несовершеннолетними в возрасте от 13 до 17 лет приобретаются алкогольные коктейли³.

Общеизвестным фактом является взаимосвязь злоупотребления алкоголем в юности и риска заболевания алкоголизмом впоследствии. Поскольку потребление алкоголя несовершеннолетними снижает их интеллектуальные способности, ухудшает работу головного мозга, наносит вред профессиональному будущему и национальной экономике, постольку основ-

¹ См.: Сборник международных договоров СССР. М., 1983. Вып. XLVI.

² См.: Статья 4 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802).

³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции и пива». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ные профилактические меры органами государственной власти предпринимаются в отношении молодежи¹.

Анализ причин либо предпосылок, влекущих потребление алкоголя несовершеннолетними, позволил выявить их большое разнообразие. Очевидно, что основной причиной является имитация (моделирование) поведения людей, воспринимаемых ребенком как авторитетных для него. Если несовершеннолетний регулярно видит потребление алкоголя в семье, на экране телевизора и т.д., то с высокой долей вероятности он будет считать это нормой.

При этом значительную роль играет оценочный фактор и, как следствие, реакция и общества, и государства. По мнению В.А. Одиноквой, «...поведение закрепляется за счет вознаграждения и избегания наказания. Девиантное или конформное поведение приобретается и сохраняется в зависимости от прошлого и настоящего вознаграждения или наказания за поведение... Кроме того, в процессе взаимодействия со значимыми социальными группами люди научаются оценочным определениям (нормам, установкам, ориентации) поведения как хорошего или плохого»².

В данном случае нельзя исключать и психологический момент. Восприятие потребления алкоголя с целью снятия определенных психологических ограничений приводит к тому, что несовершеннолетний прибегает к такому способу для устранения тревожности при адаптации в новом коллективе либо для исключения неприятия его в устоявшейся компании, в которой данное социально вредное явление распространено.

При этом становится очевидным, что в указанной ситуации понятие злоупотребления алкогольной продукцией применительно к несовершеннолетним должно носить расширительный характер и охватывать любые деяния, связанные с потреблением алкоголя либо созданием условий для его потребления.

Исходя из этого, в рамках данного параграфа будут рассмотрены составы административных правонарушений, которые можно условно разделить на допущение злоупотребления алкоголем (ст. 20.22 КоАП РФ) и содействие данному вредному деянию (ст. 6.10 КоАП РФ).

Бесспорно, защита детства и забота о нем являются одной из основных задач государства. Однако норму, предусмотренную ст. 20.22 КоАП РФ, нельзя отнести к категории непосредственно воздействующих на лицо, допускающее злоупотребление алкоголем. В этом случае лицо, не достигшее возраста 16 лет, не является субъектом ответственности, а негативные последствия наступают для его родителей либо законных представителей. Но и к опосредованно воздействующим нормам указанная статья относится с некоторыми оговорками, так как виновность родителей

¹ Калинина А.В. Управление процессами потребления алкогольной продукции на территории Тюменской области // Академический вестник. 2012. № 2(20). С. 94-95.

² Одинокова В.А. Обзор макро- и микросоциологических теорий проблемного потребления алкоголя // Теория и практика общественного развития. 2014. № 7. С. 33.

в состоянии опьянения несовершеннолетнего, не достигшего возраста 16 лет, определяется вне связи с их поведением, отношением к воспитанию этого лица. Иными словами, государственное воздействие на родителей в целях недопущения употребления алкоголя их несовершеннолетним ребенком, которое с учетом его возраста фактически является злоупотреблением, не направлено на обеспечение его должного воспитания (что предусмотрено ст. 5.35 КоАП РФ), а является, по сути, объективным вменением вины без установления причинно-следственной связи между действием (бездействием) и наступившими последствиями.

В этом случае необходимо обратиться к такому конституционному принципу, как презумпция невиновности, которая является одним из основных принципов судопроизводства, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 49 Конституции Российской Федерации каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Данная норма, имея рамочный характер, направлена на регулирование соответствующих правоотношений не только в уголовном праве, но и в иных отраслях права. В частности, принцип раскрывается в ст. 1.5 КоАП РФ: «Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина».

Вместе с тем анализ соответствия ст. 20.22 КоАП РФ данному конституционному принципу свидетельствует о выходе указанной нормы за установленное Конституцией Российской Федерации ограничение. Определяя ответственность за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, законодательство ориентировано не на само лицо, совершившее деяние, ввиду недостижения им возраста административной ответственности, а на его родителей (законных представителей). Исходя из этого объективная сторона правонарушения выражается не в факте нахождения в состоянии опьянения или потребления указанной в статье продукции либо веществ несовершеннолетним в возрасте до 16 лет, а в невыполнении родителями (законными представителями) обязанностей по воспитанию, повлекшем совершение ребенком данных общественно вредных деяний.

При этом состав правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ, не требует установления причинно-следственной связи между нахождением в состоянии опьянения несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет, либо потреблением (распитием) им алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потреблением им наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ и действиями (бездействием) родителей (законных представителей). Сам факт употребления

несовершеннолетним, не достигшим 16-летнего возраста, алкоголя, является поводом для привлечения родителей (законных представителей) к административной ответственности по ст. 20.22 КоАП РФ на основе объективного вменения. Иными словами, вина родителей (законных представителей) инкриминируется фактом объективной действительности – нахождением несовершеннолетнего, не достигшего 16-летнего возраста, в состоянии опьянения (одурманивания), безотносительно к их виновным действиям (бездействию), что с точки зрения соответствия конституционному принципу – презумпции невиновности – является недопустимым, так как вина родителей в указанном случае не доказывается.

Кроме того, налицо парадоксальная ситуация, когда родители, принимая все меры к должному воспитанию ребенка и являясь для него положительным примером, в результате стечения обстоятельств, в том числе не зависящих от них, привлекаются к ответственности за единичный факт потребления алкогольной продукции или наркотических средств несовершеннолетним, не достигшим 16-летнего возраста. Тем самым обозначается, что их методы воспитания неэффективны и требуют пересмотра. Как следствие, указанные методы ужесточаются, вплоть до физического воздействия на несовершеннолетнего. При этом очевидно, что данная ситуация противоречит другому конституционному принципу – принципу защиты государством детства.

Исходя из того, что ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту¹, конституционное закрепление нормы, устанавливающей защиту детства, определяет основные цели государственной политики в этой сфере:

- осуществление предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав детей, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случае нарушения;

- формирование правовых основ гарантий прав ребенка;

- содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию ребенка, воспитанию в нем патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры;

- защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие².

¹ Декларация прав ребенка (провозглашена 20 ноября 1959 г. Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.

В этом контексте стремление обратить внимание на опасность употребления несовершеннолетним алкогольной, спиртосодержащей продукции, наркотических средств и психотропных веществ посредством установления данной нормы вполне обоснованно и направлено на профилактику и снижение уровня подросткового алкоголизма и наркомании, обеспечение здорового детства.

В то же время следует признать, что юридическая конструкция, закрепленная в ст. 20.22 КоАП РФ, выходит за рамки регулирования обеспечения соблюдения интересов несовершеннолетнего. Так, при включении данной нормы в главу 20 КоАП РФ основной объект – здоровье и нормальное развитие несовершеннолетнего – был перенесен на второй план, а акцент сделан на угрозе причинения вреда действиями несовершеннолетнего прежде всего общественной безопасности и общественному порядку.

Очевидно, что данное положение обусловлено ранее действовавшей редакцией КоАП РФ¹, содержавшей указание на квалифицирующий признак – совершение данного правонарушения в общественном месте, что обусловило первоначальное закрепление статьи в главе 20 КоАП РФ. Вместе с тем можно предположить, что законодатель, не перенеся указанную статью в другую главу КоАП РФ после соответствующей редакции, по-прежнему полагает, что, несмотря на смену основного объекта, данные деяния представляют опасность прежде всего для общественного порядка и общественной безопасности. Подобная логика представляется весьма спорной.

Если исходить из того, что антиобщественные действия несовершеннолетних, не достигших 16-летнего возраста, представляют реальную угрозу именно для общественной безопасности, негативно сказываются на состоянии правопорядка, то было бы логично закрепить в КоАП РФ и иные нормы, предусматривающие ответственность за антиобщественные действия, совершенные до достижения возраста привлечения к административной ответственности. Например, вред, причиняемый охраняемым общественным отношениям при совершении не достигшим возраста административной ответственности несовершеннолетним правонарушением, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ, аналогичен вреду, который наносит общественным отношениям потребление (распитие) алкогольной и спиртосодержащей продукции. При этом нормативного закрепления ответственности (в данном случае родителей либо законных представителей) в виде отдельной статьи за такое деяние не имеется. Указанные лица привлекаются к ответственности лишь за невыполнение ими должным образом данной обязанности.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: федер. закон от 21 дек. 2013 г. № 365-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6685.

Кроме того, ориентируясь прежде всего на защиту общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, правоприменитель в данном случае не учитывает вред, который наносится самому несовершеннолетнему. Интересы несовершеннолетнего и защита его от вреда, причиняемого потреблением алкогольной продукции или наркотических средств, не являются приоритетными. Юридическая оценка дается лишь внешней стороне поведения несовершеннолетнего.

Несмотря на наличие обширного инструментария по профилактике правонарушений несовершеннолетних, законодатель, как уже отмечалось ранее, на основе объективного вменения устанавливает вину родителей (законных представителей) за данное правонарушение и тем самым ограничивается принимаемыми ими мерами воспитательного характера. При этом не дается юридическая оценка деятельности органов и учреждений, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, одной из задач которых является предупреждение правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому¹.

Кроме того, такая постановка вопроса, ориентированная лишь на вину родителей (законных представителей), может привести к сокрытию последними факта нахождения в состоянии опьянения несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет, либо потребления (распития) им алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребления им наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ. Например, в случае обнаружения в состоянии опьянения (одурманивания) своего ребенка, которому требуется медицинская помощь, родители, чтобы избежать привлечения к административной ответственности, могут скрыть данный факт, что в итоге негативно скажется на здоровье этого несовершеннолетнего. В отличие от ст. 6.9 КоАП РФ ст. 20.22 КоАП РФ не содержит примечания, позволяющего освободить от административной ответственности родителей, обратившихся за соответствующей медицинской помощью по поводу употребления ребенком наркотических средств либо психотропных веществ.

Причем утверждение о том, что санкция нормы, содержащейся в данной статье, незначительная, также является неверным. Следует учитывать, что лицо, привлекаемое к ответственности по ст. 20.22 КоАП РФ, помимо предусмотренного санкцией наказания (штрафа), может претерпевать значительные правовые ограничения: например, при наличии иных условий, указанных в ч. 3 ст. 74 УК РФ, может быть отменено условное осуж-

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177; Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Там же. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

дение и исполнение наказания, назначенного приговором суда. Возможны такие правовые последствия, как:

- установление административного надзора;
- аннулирование удостоверения частного охранника;
- отказ в выдаче лицензии на приобретение оружия и т.д.¹

Таким образом, привлечение родителей (законных представителей) к ответственности по ст. 20.22 КоАП РФ за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ фактически не является средством борьбы с распространением алкоголизма и наркомании среди несовершеннолетних и не влияет на улучшение ситуации в указанной сфере.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, что ст. 20.22 КоАП РФ противоречит конституционным принципам презумпции невиновности (по содержанию) и государственной защиты детства (по духу закона). В этой ситуации представляется необходимым:

1. Норму, устанавливающую ответственность родителей (законных представителей) за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, признать излишней и исключить из КоАП РФ.

2. Учитывая, что исключение данной нормы является в большей степени техническим процессом, сам факт совершения несовершеннолетним общественно вредного деяния не должен игнорироваться. Предупреждение и пресечение данного деяния должны строиться не на привлечении родителей (законных представителей) к ответственности по ст. 20.22 КоАП РФ, а на установлении их вины (умысла по отношению к невыполнению ими обязанностей по воспитанию и неосторожности по отношению к наступившим последствиям) с последующим привлечением к ответственности на общих основаниях.

Упущения в воспитании, повлекшие совершение несовершеннолетним указанных деяний, должны квалифицироваться по ст. 5.35 КоАП РФ «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних».

3. В целях дифференциации ответственности, исходя из общественной вредности деяний несовершеннолетних, не достигших 16-летнего воз-

¹ Цуканов Н.Н., Мицкевич Л.А. Реализация органами наркоконтроля положений статьи 20.22 КоАП РФ: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2015. № 1. С. 32.

раста, обусловленных ненадлежащим исполнением родителями (законными представителями) обязанностей по их воспитанию, необходимо включить в ст. 5.35 КоАП РФ квалифицирующие составы.

4. Предусмотреть возможность установления ответственности иных субъектов профилактики, задействованных в процессе воспитания несовершеннолетних, за систематическое совершение последними общественно вредных деяний, исходя из оценки полноты принимаемых мер. Либо данная норма должна быть усовершенствована в части установления обязанности правоприменителя определять наличие причинно-следственной связи и рассматриваться в качестве специальной нормы по отношению к общей, предусмотренной ст. 5.35 КоАП РФ.

В вопросе предотвращения вовлечения несовершеннолетних в процесс потребления алкоголя заслуживает внимания и ст. 6.10 КоАП РФ, направленная на исключение данных фактов. Анализ исторических источников показывает, что на всем протяжении развития деятельности по протекции прав, свобод и благополучия не достигших совершеннолетия лиц одним из направлений работы правоохранительных органов являлось формирование административно-правового запрета на доступность несовершеннолетним алкогольной продукции¹.

При этом норма, непосредственно направленная на регулирование указанных общественных отношений (ст. 6.10 КоАП РФ), также имеет ряд спорных моментов, связанных с пониманием определения вовлечения. В частности, его расширительное толкование может охватывать и продажу алкоголя несовершеннолетним, и «негативный» образ, формируемый у данных лиц на основе потребления алкоголя родителями (впервые дети узнают об алкогольных и спиртосодержащих напитках в довольно раннем возрасте, становясь свидетелями распития алкогольной продукции их родителями и другими взрослыми). В результате этого в детском сознании данный факт воспринимается как должное поведение взрослых². Следует учитывать, что в результате подражания, внушения и взаимного влияния в процессе общения происходит формирование правовой психологии индивида как важного регулятора его поведения³.

Кроме того, остается неохваченный законодательным регулированием вопрос содействия приобретению алкоголя. Следует согласиться с мнением Ю.Н. Кочетова о том, что если при отказе продать алкоголь продавца останавливает опасение быть оштрафованным, то прохожие или совершеннолетние знакомые подростков нередко соглашаются помочь им в

¹ Беженцев А.А. Административно-правовые запреты на продажу несовершеннолетним алкогольной продукции: от истории к современности // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2021. № 4 (94). С. 127.

² Андреев Д.В., Дизер О.А. Защита несовершеннолетних от потребления и приобретения спиртосодержащей продукции (административно-правовой аспект) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2020. № 20-1. С. 128.

³ Тимошенко В.И. Социально-психологические факторы противоправного поведения // Вестник Пермского университета. 2014. № 3 (250). С. 25.

приобретении спиртного, что требует законодательного урегулирования, в том числе посредством введения в КоАП РФ новой статьи «Содействие в приобретении несовершеннолетними алкогольной продукции»¹.

Вместе с тем более целесообразным в данном случае является подход, направленный не на попытку излишней детализации законодательного закрепления ответственности за деяния, связанные с созданием условий для потребления несовершеннолетними алкогольной продукции, а на нормативное закрепление определения понятия «вовлечение», раскрывающего его суть и учитывающего различные интерпретации, обозначенные ранее. Тем самым возникает возможность не только избежать ненужной попытки охватить законодательно все жизненные ситуации, возникающие в той или иной сфере общественных отношений, но и выделить непосредственный объект, на который направлена защита государства. В противном случае под прикрытием защиты детства, недопущения потребления несовершеннолетними алкогольной продукции законодательно закрепляются и активно применяются нормы, основным объектом которых являются общественные отношения в сфере предпринимательства, а не защита здоровья потребителя.

В качестве примера можно привести ст. 14.16 КоАП РФ «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», а именно ч. 2.1 «Розничная продажа несовершеннолетнему алкогольной продукции, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния», введенную в действие Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ² для усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции. Не ставя под сомнение необходимость данной нормы как непосредственно ограничивающей доступность алкоголя для несовершеннолетних, полагаем целесообразным дополнить ст. 6.10 КоАП РФ частью, предусматривающей ответственность за содействие несовершеннолетним в потреблении алкоголя, в том числе оказываемое путем его продажи либо приобретения.

При этом представляется необходимым оставить без изменения ст. 151.1 УК РФ. Во-первых, вследствие того, что она является логическим продолжением нормы, устанавливающей ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий, то есть вовлечение несовершеннолетнего в систематическое употребление (распитие) алкогольной и спиртосодержащей продукции, в виде неоднократной продажи алкогольной продукции несовершеннолетнему, посредством введения своего рода квалифицированных признаков, не исключающих того, что это деяние также может относиться к категории вовлечения. Данные

¹ Кочетов Ю.Н. Алкоголизм лишает человека будущего // Молодежь и наука: шаг к успеху: материалы науч.-практ. конф., Курск, 19-20 марта 2020 г. Курск, 2020. С. 137.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции: федер. закон от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4601.

выводы находят отражение и в судебной практике, согласно материалам которой под вовлечением несовершеннолетнего в совершение преступления или антиобщественных действий понимаются действия совершеннолетнего лица, направленные на возбуждение желания совершить преступление или антиобщественные действия (*в рассматриваемом случае потребить алкогольную продукцию*)¹. Во-вторых, по причине отнесения указанного деяния к главе 20 УК РФ «Преступления против семьи и несовершеннолетних», то есть определения в качестве общественных отношений, подлежащих государственной защите, прав и свобод несовершеннолетнего, в данном случае в виде его здоровья.

Вместе с тем, несколько отходя от темы работы, следует отметить некоторое несовершенство данного подхода, заключающееся в использовании для привлечения к ответственности по ст. 151.1 УК РФ административной преюдиции в виде наличия факта привлечения к административной ответственности по ст. 6.10 КоАП РФ. При этом следует отметить несвойственный для преюдиции момент, а именно наличие нетождественного объекта посягательства, а также объективной и субъективной стороны деяния. Иными словами, при административной ответственности основным объектом являются общественные отношения в сфере предпринимательской деятельности, при уголовной – интересы семьи и несовершеннолетних.

Таким образом, исходя из того, что поступки являются в большей мере результатом приобретенного индивидуального опыта и действия внешних непосредственных факторов, личность человека нельзя рассматривать отдельно от лиц, которые его окружают. Роль административно-правовых механизмов, направленных на недопущение употребления несовершеннолетними алкогольной продукции (а тем более злоупотребления ей), огромна, и их реализация должна являться первоочередной задачей государства в целом и органов внутренних дел в частности.

¹ О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февр. 2011 г. № 1 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2011. № 4.

Глава III. Роль органов внутренних дел в реализации социального заказа по противодействию злоупотреблению алкоголем

§ 1. Роль органов внутренних дел в противодействии злоупотреблению алкоголем

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы противодействия алкоголизации населения, а также вопросы деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровня, органов местного самоуправления, демонстрирует отсутствие координирующего органа, осуществляющего реализацию государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма. В той либо иной мере различные аспекты данной деятельности возлагаются на Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование), Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Вместе с тем, исходя из функциональных обязанностей, следует признать, что деятельность указанных государственных органов хотя и носит положительный характер, позволяет достигать определенных показателей в сфере противодействия злоупотреблению алкоголем, однако не является единообразной. Основным направлением деятельности Росалкогольрегулирования является экономическая (производственная) сфера, связанная с контролем за производством и реализацией алкогольной продукции. Бесспорно, данная деятельность оказывает влияние на противодействие злоупотреблению алкоголем. Но это влияние носит опосредованный характер как побочный результат иной деятельности. Министерство здравоохранения Российской Федерации, исходя из своих функций, делает акцент на реализации антиалкогольной государственной политики посредством реализации профилактических мер и оказания медицинской помощи лицам, страдающим алкоголизмом. На МВД России возлагаются полномочия по борьбе со злоупотреблением алкоголем путем предупреждения и пресечения нарушений норм действующего антиалкогольного законодательства.

Данные государственные органы в рамках своих полномочий реализуют отдельные административно-правовые механизмы противодействия злоупотреблению алкоголем, но очевидно, что ключевая роль в данном контексте отводится органам внутренних дел.

Полиция выступает ключевым органом в борьбе с пьянством и алкоголизмом, так как, будучи специальным субъектом управления, именно она осуществляет защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, охраняет общественный порядок и обеспечивает общественную безопасность в государстве¹.

¹ Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности. С. 217.

Одним из аспектов, определяющих эффективность деятельности полиции, является степень доверия граждан. При этом очевидно, что чем больше деятельность полиции соответствует ожиданиям граждан и общества, тем выше будет доверие последних. Таким образом, ключевым моментом в данном случае выступает так называемый социальный заказ общества, под которым в обобщенном виде понимается перечень мер, подлежащих реализации полицией в рамках обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. В то же время следует учитывать, что, помимо полноты реализуемых мер, существенную роль играет оперативность реагирования на сообщения о преступлениях и правонарушениях. Быстрота принятия мер по их пресечению в данном случае выступает в роли меры общей профилактики, предупреждая общество о неотвратимости наказания за противоправные деяния. В указанном формате заслуживает особого внимания реализация рассматриваемого подхода при реагировании на совершение административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. В силу значительного количества и нередко стремительности совершения данных правонарушений на фоне существенного раздражающего воздействия на окружающих принятие мер по их пресечению и привлечению виновных лиц к ответственности должно носить незамедлительный характер.

Таким образом, возникает вопрос о сформированности данного социального заказа. Несмотря на обозначенную ситуацию, в обществе сложился противоречивый подход к оценке допустимости потребления алкогольной продукции. С одной стороны, пропагандируется здоровый образ жизни, в том числе сбалансированное питание, занятие спортом, с другой – имеют место доступность алкоголя и поощрение его употребления.

В указанном случае первоочередной задачей является определение понятия «злоупотребление алкоголем» применительно к целям административно-юрисдикционной деятельности. Понятие «злоупотребление алкоголем» широко используется в социологии, медицине, педагогике и юриспруденции. Им обозначаются социально порицаемые действия с алкоголем. Вместе с тем предметный анализ данного понятия свидетельствует о его неоднозначности и противоречии. Указанные разночтения в большинстве случаев обусловлены определенным субъективизмом в его трактовке, поскольку в его основе лежит сложное социальное явление, предполагающее множество направлений анализа.

В Толковом словаре живого великорусского языка В.И. Даля под злоупотреблением понимается «употребление во зло, на худое дело»¹. С.И. Ожегов определяет злоупотребление как «проступок, состоящий в незаконном, преступном использовании своих прав, возможностей»².

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 1: А-З. М.: Рус. яз., 1981. С. 685.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1990. С. 235.

Следует обратить внимание на то, что в современном законодательстве, в отличие от законодательства прошлых лет, редко используется термин «злоупотребление алкоголем» или его синонимы. Данный термин распространён преимущественно в правоприменительной практике, и в зависимости от обстоятельств охватывает широкий перечень действий: от простого употребления алкогольных напитков до пьянства и алкоголизма как заболевания. В законодательстве наиболее часто используемой формулировкой, относимой к данному социальному явлению, является «потребление (распитие) алкогольной продукции».

Безусловно, необходимо различать употребление алкогольных напитков, злоупотребление алкоголем, пьянство, алкоголизм как заболевание. Конечно, обычное потребление алкоголя нельзя отнести к девиантному поведению, но даже если оно не ведет в итоге к пьянству и алкоголизму, то часто обуславливает различные асоциальные действия, правонарушения и даже преступления. Нередко человек под влиянием небольшого количества алкоголя совершает неадекватные действия и ситуативные преступления¹.

При этом следует учитывать, что критерии умеренности в потреблении алкоголя в процессе истории претерпели значительные изменения. То, что в древности считалось неумеренным, сегодня признается умеренным, хотя свойства спирта как органического соединения, присутствующего в любой алкогольной продукции, остаются неизменными, поэтому и действие алкоголя на организм и психику человека не стало благоприятнее. Как указывает Ю.Ю. Белова, определенную роль сыграло и то, что изучение феномена алкоголизации в настоящее время получило наибольшее распространение с позиции социологии девиантного поведения и социального контроля как специальной социологической теории, в которой потребление алкоголя рассматривается через призму соотношения «нормы» и «девиации». Например, современная отечественная девиантология разграничивает понятия потребления алкоголя и злоупотребления им, так как под потреблением большинством населения подразумевается его «умеренное» потребление, и с этой позиции считается нормой (общепринятая форма алкоголепотребления), а злоупотребление алкоголем, которое относят к пьянству и алкоголизму, определяет девиантное поведение².

Такой подход обусловлен тем, что в настоящее время среди медицинского сообщества не сформировалась окончательно единая позиция относительно вредности либо безвредности потребления алкогольной продукции. Кроме того, как отмечают некоторые авторы, «...сегодня приходится констатировать, что в массовом сознании и бытовой культуре населения сформирован устойчивый социально-психологический стереотип: потребление алкоголя рассматривается как бытовая социально-культурная норма,

¹ Тасаков С.В. Преступления, совершаемые в состоянии алкогольного опьянения (уголовно-правовой и нравственный аспекты) // Российская юстиция. 2018. № 10. С. 14.

² Белова Ю.Ю. К вопросу о правомерности применения понятия «злоупотребление» к описанию процесса потребления алкоголя // Казанская наука. 2011. № 11. С. 413.

традиция или даже обязательный ритуал»¹. Таким образом, тезис о том, что пьянство и алкоголизм – это плохо, а разумное употребление допускается, дезориентирует людей, и в первую очередь молодежь и несовершеннолетних.

Вместе с тем в результате исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения, было установлено, что к безнравственным действиям «россияне относят такие проявления, как наркомания, вопросы плохого воспитания детей, жестокое обращение с животными, злоупотребление алкогольными напитками, хамство, грубость, нецензурная брань и проституция»². В связи с этим очевидно, что юридическая оценка общественной вредности, противоправности злоупотребления алкоголем или иных связанных со злоупотреблением алкоголем действий всецело зависит от медицинской и социально-нравственной оценки последствий злоупотребления им.

Таким образом, можно констатировать, что подходы к проблемам потребления алкогольной продукции в обществе существенно разнятся. С точки зрения здоровья нации, общественного порядка и общественной безопасности среди граждан в целом присутствует негативное отношение к фактам злоупотребления алкоголем. Они не желают видеть и опасаются людей, находящихся в состоянии сильного опьянения, относя это к поведению, выходящему за рамки допустимого. При этом обозначенный критерий состояния опьянения не определен и в целом характеризуется как факт злоупотребления. Оценки допустимости потребления алкоголя включают как полное неприятие, так и согласие на нахождение в состоянии опьянения, в котором гражданин еще может ориентироваться в пространстве и самостоятельно передвигаться. Здесь необходимо учитывать и такой фактор, как общий настрой общества. Сейчас действительность такова, что люди воспринимают как необходимую закономерность не правомерное поведение, а противоправное. Данная ситуация связана в первую очередь с кризисным состоянием общества, изменением приоритетов населения и упадком нравственности³.

При этом на фоне неопределенности, отсутствия единого мнения в обществе о допустимом состоянии алкогольного опьянения происходит формирование социального заказа органам внутренних дел относительно противодействия потреблению алкоголя. Данный заказ, в свою очередь, также не конкретизирован и в целом исключает нахождение в общественных местах лиц в состоянии алкогольного опьянения либо распивающих алкогольную продукцию, представляющих потенциальную опасность для общественного порядка и общественной безопасности. Но в одних случаях социальный заказ является достаточно жестким (например, относительно

¹ Федчук И.Л., Постникова А.А. Указ. соч. С. 44.

² Сулакшин С.С. Нравственность российского общества и факторы влияния (интернет, телевидение) // Политика и общество. 2014. № 9. С. 1065.

³ Тимошенко В.И. Указ. соч. С. 23.

пьяных за рулем), в иных – предусматривает некую вариативность реагирования со стороны правоохранительных органов (нахождение в общественном месте лица в состоянии опьянения, не оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность). В то же время необходимо отметить, что либеральный настрой граждан относительно распития алкогольной продукции и нахождения в состоянии опьянения в общественных местах кардинально меняется на безальтернативное требование о принятии мер реагирования, когда вышеуказанные действия из потенциально опасных переходят в состояние реально угрожающих охраняемым государством общественным отношениям.

С одной стороны, с учетом того, что в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, органы внутренних дел должны опираться на рассматриваемый социальный заказ. При этом решающее значение для положительного общественного мнения имеет чувство защищенности граждан от противоправных действий, то есть общественная безопасность, а также общественный порядок, предусматривающий урегулированность общественных отношений социальными нормами (нормами права, нравственными и иными неюридическими социальными нормами)². Вместе с тем органы внутренних дел в данном случае не могут ориентироваться лишь на мнения граждан, даже на том основании, что в силу их многообразия достаточно проблематично определить единое консолидированное требование.

С другой стороны, принцип законности, то есть выполнение правоохранительных функций в строгом соответствии с требованиями законодательства, также является определяющим для деятельности органов внутренних дел. Данная постановка вопроса не допускает отклонения от регламентированных действий даже в условиях, когда такая деятельность со стороны общества считается недостаточной.

Согласно законодательству административная ответственность возможна лишь за правонарушения, то есть общественно вредные деяния, предусмотренные диспозициями норм КоАП РФ либо законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих данные общественные отношения. При этом анализ норм КоАП РФ, устанавливающих ответственность за противоправные деяния, связанные с потреблением алкогольной продукции, позволяет говорить о выборочном подходе к данной проблеме и со стороны государства.

Современная правоприменительная деятельность полиции свидетельствует о том, что некоторые административно-правовые нормы Особенной части КоАП РФ (составы административных правонарушений) не

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Изингер А.В. Отдельные проблемы доказывания при производстве по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 4 (46). С. 38.

содержат достаточных оснований для реализации сотрудниками органов внутренних дел предусмотренных законом мер административно-правового принуждения¹. В данном случае следует согласиться с тем, что для обеспечения приемлемых условий осуществления административно-юрисдикционных полномочий органами внутренних дел необходимо обосновать четкие критерии составов административных правонарушений, находящихся в поле правоохранительных интересов полиции².

В контексте определения роли органов внутренних дел в противодействии злоупотреблению алкогольной и спиртосодержащей продукцией необходимо ориентироваться на обозначенную ранее условную градацию мер государственного воздействия на данные явления: меры экономического характера; меры, направленные на пресечение противоправных деяний; профилактические меры. При этом следует учитывать, что в силу полномочий, возложенных на органы внутренних дел, большинство данных мер подлежит применению посредством мер принуждения, за исключением, очевидно, профилактических мер.

Меры экономического характера направлены в первую очередь на реализацию данного направления государственной политики в сфере контроля за оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции. К ним относится мониторинг соблюдения требований законодательства в отношении производства, транспортировки, хранения и реализации алкоголя. Указанная сфера общественных отношений в большей мере входит в зону ответственности подразделений по борьбе с экономическими преступлениями. Несмотря на то, что деятельность органов внутренних дел в данном направлении основывается на применении административно-правовых механизмов, полагаем нецелесообразным ее рассмотрение в рамках данной работы ввиду того, что она не направлена непосредственно на недопущение и пресечение фактов злоупотребления алкогольной продукцией среди граждан. Хотя, бесспорно, она играет значительную роль в реализации в целом государственной политики по снижению уровня потребления алкоголя, минимизации вредных проявлений его потребления.

Рассматривая роль органов внутренних дел в противодействии злоупотреблению алкоголем посредством пресечения общественно вредных и общественно опасных деяний в данной сфере, следует отметить значительную роль строевых подразделений полиции (патрульно-постовой службы полиции, дорожно-постовой службы ГИБДД), а также подразделений участковых уполномоченных полиции и инспекторов по делам несовершеннолетних.

Организация деятельности аппаратов, подразделений, служб полиции в сфере борьбы с пьянством и алкоголизмом складывается из функций

¹ Административная юрисдикция органов внутренних дел: учеб.-метод. пособие / В.А. Милехин, А.В. Семенистый, А.Г. Николаев [и др.]. М., 2017. С. 17.

² Шевцов А.В. К вопросу о соответствии составов административных правонарушений административно-юрисдикционным полномочиям должностных лиц органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 7.

прогнозирования, анализа, планирования, координации, контроля, нормативно-правового, информационного, научно-методического, материально-технического обеспечения и пр.

Предупреждение и пресечение пьянства и алкоголизма осуществляются также в процессе организации и непосредственного руководства ходом проведения специальных операций по выявлению нарушителей антиалкогольного законодательства, разработки рекомендаций и соответствующих указаний по расстановке сил и средств, формирования и распространения передового опыта административно-юрисдикционной деятельности различных аппаратов и подразделений органов внутренних дел (полиции) по предупреждению и пресечению нарушений, совершенных на почве пьянства и алкоголизма.

Вместе с тем следует признать недостаточную эффективность работы органов внутренних дел в данном направлении. Причем это обусловлено не некачественным выполнением стоящих перед ними задач, а в большей мере недостатками законодательной регламентации в данной сфере и вопросами правоприменения. Этим вопросам уделено внимание в иных параграфах настоящей монографии.

Значительный интерес представляет реализация органами внутренних дел мер профилактического характера. Важность данного направления деятельности несомненна, предотвращение самого противоправного либо общественно вредного деяния всегда является приоритетным по отношению к его пресечению и последующему привлечению виновного лица к ответственности.

В общепринятом значении осуществление профилактической деятельности возможно в двух случаях: 1) когда негативные явления находятся в зародышевом состоянии; 2) такие явления еще не имеют места, но могут возникнуть¹.

Подразделения полиции выполняют функции по предупреждению пьянства и алкоголизма путем:

– выявления лиц, в том числе подростков, а также вовлекающих их в пьянство родителей и иных лиц, склонных к злоупотреблению спиртными напитками, проведения с ними профилактической работы с целью формирования здорового образа жизни;

– регулярного обследования территории и особенно мест концентрации лиц, склонных к пьянству и алкоголизму (подвалы, чердаки, рынки, магазины, культурно-зрелищные учреждения, станции и остановки общественного транспорта и т.п.).

Аналогичные обязанности полиции, только более детализированные, приводятся в работе О.А. Дизера:

¹ Мамедов Ш.С. Деятельность ОВД по предупреждению преступлений в сфере оборота алкогольной продукции // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 2. С. 154.

- осуществление административного надзора за соблюдением антиалкогольного законодательства;
- антиалкогольная профилактическая работа в трудовых коллективах и по месту жительства граждан;
- выявление и пресечение правонарушений, связанных с пьянством;
- назначение административных наказаний за совершение правонарушений, связанных с пьянством, обеспечение их исполнения;
- выявление и учет лиц, допускающих злоупотребление алкоголем, проведение с ними индивидуально-профилактической работы;
- организация содействия в лечении лиц, злоупотребляющих алкоголем;
- организация доставления сотрудниками полиции лиц, находящихся на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах и других общественных местах в состоянии алкогольного опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения;
- взаимодействие с правоохранительными и другими государственными органами, с общественными объединениями по вопросам противодействия правонарушениям, связанным с пьянством¹.

К профилактическим мероприятиям органов внутренних дел (полиции) относится их участие в работе государственных органов и общественных организаций по формированию и развитию духовных и интеллектуальных способностей граждан, созданию здоровых условий для их труда, быта и отдыха, упрочению национальных культурных традиций, проведению антиалкогольной пропаганды среди различных групп населения, внесению в соответствующие инстанции предложений о благоустройстве обслуживаемой территории и рациональном размещении культурно-зрелищных, спортивных, образовательных учреждений, торговых предприятий, реализующих спиртные напитки, и т.д.

Профилактическая работа в той либо иной части реализуется через следующие формы профилактического воздействия:

- 1) правовое просвещение и правовое информирование;
- 2) профилактическая беседа;
- 3) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;
- 4) профилактический учет;
- 5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;

¹ Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности. С. 217-218.

- 6) профилактический надзор;
- 7) социальная адаптация;
- 8) ресоциализация;
- 9) социальная реабилитация;
- 10) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми¹.

Особое место в профилактике правонарушений, связанных с пьянством и алкоголизмом, занимает служба участковых инспекторов полиции и иные службы и подразделения полиции (патрульно-постовая служба, подразделения по делам несовершеннолетних), сотрудники которых осуществляют административно-юрисдикционную деятельность, как правило, в жилом секторе и в общественных местах. Реализуя профилактические функции, сотрудники этих и иных служб органов внутренних дел (полиции) изучают жилой массив в целях выявления и проведения предупредительных профилактических бесед с лицами, склонными к пьянству и алкоголизму, установления источников приобретения ими спиртных напитков.

Применение органами внутренних дел (полицией) мер административного предупреждения и пресечения правонарушений, связанных с пьянством и алкоголизмом, должно сочетаться с профилактикой этих антиобщественных явлений, способствующей укреплению правопорядка в общественных местах. Эти меры реализуются как в рамках общесоциальной системы предупреждения правонарушений, состоящей из экономических, организационных, пропагандистско-воспитательных, педагогико-психологических и иных мероприятий и направленной на утверждение здорового образа жизни и правомерного поведения граждан, так и в форме индивидуально-воспитательной работы с лицами, злоупотребляющими спиртными напитками.

¹ См.: Статья 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

§ 2. Правоприменительная практика реализации мер административно-правового характера по противодействию злоупотреблению алкоголем

Положения Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р, свидетельствуют об опасном распространении алкогольной продукции в стране.

Целями реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации являются:

- значительное снижение уровня потребления алкогольной продукции;
- повышение эффективности системы профилактики злоупотребления алкогольной продукцией;
- повышение эффективности регулирования алкогольного рынка.

Одной из приоритетных задач в достижении поставленных целей является формирование нетерпимости общества к проявлениям злоупотребления алкогольной продукцией.

Указанная задача находит свое отражение, в частности, в установлении административной ответственности за злоупотребление алкогольной продукцией. Например, ст. 20.21 КоАП РФ устанавливает ответственность не за само употребление алкогольной продукции, а именно за злоупотребление ей, выражающееся в появлении в общественном месте в состоянии, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. При этом существенную роль играет неотвратимость наказания как принцип реально проводимой государством антиалкогольной политики.

Вместе с тем существующий законодательно закрепленный механизм доказывания правонарушения, в частности, по вышеуказанной статье нередко не позволяет использовать имеющиеся методы воздействия на лиц, злоупотребляющих алкогольной продукцией, в полной мере. Одним из элементов механизма доказывания, вызывающих определенные сложности, является доказывание состояния опьянения.

Наличие состояния опьянения является юридически значимым обстоятельством совершения указанного правонарушения. Соответственно, одним из основных документов, имеющих доказательственное значение при привлечении лица к ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ, является акт его медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Получение указанного подтверждения связано с определенными сложностями:

1. Медицинское освидетельствование может проводиться только в медицинских организациях, имеющих лицензию на данный вид деятельности.

На территории обслуживания органа внутренних дел не всегда имеется медицинская организация, обладающая правом на проведение медицинского освидетельствования на состояние опьянения, либо она может быть расположена на значительном удалении от места совершения административного правонарушения.

2. Отсутствует единая правоприменительная практика и четкое законодательное закрепление ответственности лица за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Согласно ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» у граждан с признаками опьянения отсутствует обязанность пройти медицинское освидетельствование. Это фактически разрушает доказательственную базу по данному правонарушению.

В этом случае сотрудник правоохранительного органа вынужден привлекать лицо к административной ответственности не за само правонарушение, в котором состояние опьянения является квалифицирующим признаком, а за правонарушение, посягающее либо на институты государственной власти (ст. 17.7 КоАП РФ), либо на порядок управления (ст. 19.3 КоАП РФ). В то же время ни среди ученых-правоведов, ни в судебной практике нет единого мнения о том, под санкцию какой статьи в конечном итоге подпадают действия лица, отказавшегося от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения¹.

Сложившаяся ситуация обуславливает необходимость поиска путей решения в рамках предоставленных законодательством мер. Одним из способов, используемых в правоприменительной практике, стало направление лица, предположительно находящегося в состоянии алкогольного опьянения, при его несогласии на медицинское освидетельствование, на освидетельствование без указания вида опьянения. В данном случае сотрудники полиции, поясняя свою позицию, отмечают, что не обладают специфичными знаниями, чтобы достоверно определить вид опьянения лиц (алкогольное, наркотическое или иное токсическое) либо сочетание видов опьянения. При этом, видя наличие признаков опьянения, отраженных в приказе Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)», они обязаны в соответствии с требованиями КоАП РФ направлять лиц на медицинское освидетельствование.

Указанный подход позволяет сотрудникам полиции оказывать некое «психологическое давление» на гражданина, отказывающегося от медицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

¹ См., например: Равнюшкин А.В. Проблема привлечения правонарушителей, имеющих признаки опьянения, к ответственности за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 2 (44). С. 26-32.

В этом случае у них имеется основание предположить, что лицо, помимо алкогольного опьянения (здесь не существует возможности повлиять на решение гражданина о прохождении освидетельствования ввиду отсутствия ответственности за данный отказ), находится и в состоянии наркотического опьянения (согласно диспозициям ст. 6.9 и ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ ответственность влечет не только нахождение в состоянии наркотического опьянения, но и невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества). Таким образом, гражданин ставится перед выбором: добровольно пройти медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, исключив наркотическое, либо быть привлеченным к ответственности за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние наркотического опьянения.

Бесспорно, данный подход правомерен с точки зрения законодательства, но является сомнительным с морально-этической точки зрения. Однако следует признать, что его появление и реализация часто обусловлены «бессилием» сотрудников полиции, вынужденных доказывать состояние алкогольного опьянения гражданина в случае его отказа от медицинского освидетельствования косвенными доказательствами (например, опросом медицинского работника как специалиста) и находящихся в связи с этим под «угрозой» непринятия этих доказательств при принятии решения о привлечении данного лица к ответственности.

3. Материальные и временные затраты. Проведение медицинского освидетельствования на состояние опьянения подразумевает снятие с маршрута патрулирования наряда полиции и доставку лица, предположительно находящегося в состоянии опьянения, на автотранспорте органов внутренних дел до медицинского учреждения, а также последующее ожидание завершения процедуры освидетельствования и получения акта.

С указанными сложностями можно мириться в случае, если лицо не согласно с оценкой своего состояния. Но нередко лица, находящиеся в состоянии опьянения, не отрицают указанный факт. Более того, не желая ехать в медицинское учреждение для освидетельствования на состояние опьянения, указывают в отбираемом объяснении, что находятся в состоянии опьянения в результате употребления той или иной алкогольной продукции. Вместе с тем при безальтернативности действий в случае выявления правонарушения, предусматривающего в качестве элемента объективной стороны состояние алкогольного опьянения, требуется выполнение всего механизма доказывания.

В данном случае выход из сложившейся ситуации видится в расширении объектного и субъектного состава ст. 27.12 КоАП РФ.

К сожалению, следует признать, что правоприменительная практика в данном направлении далеко не идеальна. При этом нередко несвоевременность «отработки» сообщений о правонарушениях обусловлена объективными факторами. Одним из таких факторов является значительный объем времени, необходимого для оформления процессуальных документов, а также доказывания наличия алкогольного опьянения у правонарушителя посредством медицинского освидетельствования.

Согласно административному законодательству состояние алкогольного опьянения является юридически значимым фактом по многим административным правонарушениям, выступая либо квалифицирующим признаком, либо обстоятельством, отягчающим административную ответственность. В связи с этим в ст. 27.12.1 КоАП РФ закреплено, что лица, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, подлежат направлению на медицинское освидетельствование. При этом данный механизм установления состояния опьянения является безальтернативным.

В соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации медицинское освидетельствование на состояние опьянения можно проводить лишь в медицинских организациях, имеющих необходимую лицензию, что подразумевает временные затраты как на доставку правонарушителя к месту проведения освидетельствования, так и на саму процедуру. Проведение медицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения занимает как минимум 30 минут. Однако в случае удаленности медицинской организации и загруженности ее персонала данная процедура часто длится намного дольше, а сотрудники полиции фактически оказываются «оторванными» от исполнения правоохранительной функции и не могут оперативно реагировать на другие происшествия.

Противоречивость ситуации заключается в том, что нередко указанное состояние, даже являясь отягчающим обстоятельством, нивелируется иными обстоятельствами, относимыми к категории смягчающих. Лица, привлекаемые к ответственности, не оспаривают то, что находятся в состоянии опьянения, либо в целях ускорения неприятной для них процедуры оформления административного правонарушения отказываются от направления на медицинское освидетельствование, прося зафиксировать состояние алкогольного опьянения с их слов. Иначе говоря, целесообразность проведения медицинского освидетельствования в указанных случаях весьма сомнительна.

В данном аспекте можно согласиться с мнением авторов, предлагающих *исключить обязанность* сотрудников полиции направлять лиц на медицинское освидетельствование при наличии у них признаков алкогольного опьянения и *наделить* их соответствующим *правом*¹. Вместе с тем

¹ Шевцов А.В., Костин С.Г. Актуальные проблемы правового регулирования полномочий сотрудников полиции МВД России по применению мер административного принуждения в отношении лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алко-

данный подход также не лишен недостатков, один из них – отнесение необходимости установления факта алкогольного опьянения к числу субъективных решений сотрудников полиции, у которых вследствие этого появится потенциальная возможность злоупотребления своими полномочиями. Кроме того, в дальнейшем факт алкогольного опьянения не будет иметь юридического подтверждения.

В связи с этим представляется целесообразным при наличии у правонарушителя признаков алкогольного опьянения и при отсутствии отрицания им своего опьянения предусмотреть возможность реализации механизма освидетельствования на месте по аналогии с процедурой, применяемой сотрудниками ДПС ГИБДД МВД России в отношении водителей, предоставив право его проведения не только должностным лицам, уполномоченным осуществлять надзор и контроль за безопасностью движения и эксплуатацией транспортных средств, то есть расширив объектный и субъектный состав ст. 27.12 КоАП РФ.

Таким образом, в целях обеспечения оперативного реагирования правоохранительных органов на совершенные административные правонарушения необходимо стремиться к сокращению временных затрат на сбор доказательственной базы (без потери качества) по противоправным деяниям. Одним из путей решения указанной задачи, предлагаемых и иными авторами¹, могло бы стать проведение отдельных процессуальных действий, в частности освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, на месте посредством использования специальных технических средств (алкотестеров). При этом, безусловно, указанная оптимизация должна иметь соответствующее законодательное закрепление.

С этой целью необходимо изложить чч. 1 и 2 ст. 27.12.1 КоАП РФ в следующей редакции:

«1. Лица, совершившие административное правонарушение (за исключением лиц, указанных в частях 1 и 1.1 статьи 27.12 настоящего Кодекса), в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, подлежат освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанных лиц с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лица находятся в состоянии опьянения, и отрицательных результатах освидетельствования на состояние опьянения указанные лица подлежат направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

гольного опьянения // Уголовная политика России на современном этапе: состояние, тенденции, перспективы: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. М., 2018. С. 160.

¹ См., например: Пивоваров Д.В. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Алтайский юридический вестник. 2017. № 3. С. 56-60.

2. Проведение освидетельствования на состояние опьянения и направления на медицинское освидетельствование лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, производится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» (далее по тексту).

В целом указанные изменения должны способствовать повышению оперативности и эффективности деятельности полиции при противодействии правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность.

Для повышения оперативности и обеспечения экономической целесообразности данного процесса следует отказаться от ряда процессуальных процедур, предусматривающих изъятие предполагаемого алкоголя и его экспертное исследование. В качестве альтернативы этим формам доказывания вины необходимо разработать и принять на вооружение органов внутренних дел экспресс-тесты, позволяющие на месте административного правонарушения незамедлительно определять в исследуемой жидкости наличие алкоголя, достаточного для ее отнесения к алкогольной продукции, соответствующей критериям Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», а также законодательно закрепить процессуальный порядок их использования (оформление протокола, наличие понятых и т.д.). При этом механизм экспресс-тестирования должен быть универсальным, то есть применяться и в случае наличия на емкости с алкогольной продукцией соответствующей маркировки, так как ее содержимое может не соответствовать виду жидкости, указанной на этикетке. Таким образом, отраженный механизм определения объективной стороны правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, позволит более оперативно, законно и обоснованно привлекать виновных лиц к ответственности, обеспечивая защиту именно тех общественных отношений, которые образуют объект данного противоправного деяния.

Анализ содержательной части иных статей КоАП РФ, в соответствии с которыми происходит привлечение к ответственности лиц, злоупотребляющих алкоголем, и сложившаяся правоприменительная практика свидетельствуют о наличии и иных спорных аспектов. Так, в ст. 20.20 КоАП РФ содержится термин «потребление (распитие)», который в законодательстве не раскрывается. Сотрудники полиции трактуют его расширительно, включая в данные действия не только фактическое потребление алкоголя, но и моменты, свидетельствующие о его потреблении (открытая бутылка с алкогольной продукцией, налитые в стаканы спиртные напитки и т.д.). Бесспорно, с точки зрения охраняемых законом общественных интересов данный подход оправдан. Но при отсутствии его законодательного подкрепления возможно противодействие, выражающееся в отрицании факта потребления при наличии признаков такого действия.

Рассмотрение общеизвестных особенностей стадий совершения правонарушения, справочной литературы (в том числе Толкового словаря С.И. Ожегова, в котором слово «распивать» трактуется как «принимать, проглатывать вино, спиртной напиток») позволяет с достаточно высокой степенью обоснованности утверждать, что ни откупоривание емкости с алкогольной продукцией, ни разлив спиртного в стаканы состава оконченного правонарушения, связанного с распитием алкоголя в общественном месте, не образуют. Данные действия можно рассматривать лишь в качестве приготовления к распитию алкогольных напитков, а в отдельных случаях, с учетом всех обстоятельств, как покушение на распитие, но за эти действия ответственность не предусмотрена. Как верно отмечают А.В. Лубенков, О.Ч. Яковицкий и А.Н. Бочкарев, указанные выше обстоятельства обуславливают необходимость научного подхода к решению обозначенной проблемы¹.

Кроме вышеуказанных проблемных вопросов при реализации антиалкогольной политики относительно пресечения распития алкогольной продукции в общественных местах, не предусмотренных для этого федеральным законом, сотрудники полиции разрешают ситуации, связанные с фактическим потреблением (распитием) спиртосодержащей продукции, не отнесенной к категории алкогольной. В соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» алкогольная продукция – это пищевая продукция, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 % объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации. Алкогольная продукция подразделяется на такие виды, как спиртные напитки (в том числе водка, коньяк, виноградная водка, бренди), вино, крепленое вино, игристое вино, включая российское шампанское, виноградосодержащие напитки, плодовая алкогольная продукция, плодовые алкогольные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива, сидр, пуаре, медовуха. Таким образом, действие указанной статьи КоАП РФ не охватывает потребление спиртосодержащей непищевой продукции (спиртосодержащая парфюмерно-косметическая продукция, любые растворы, эмульсии, суспензии) и спиртосодержащих лекарственных препаратов.

Разумеется, данные вопросы возникают не в случае приема указанной спиртосодержащей продукции в соответствии с ее назначением, а лишь при использовании ее как заменителя традиционных алкогольных

¹ Лубенков А.В., Яковицкий О.Ч., Бочкарев А.Н. Отдельные аспекты противодействия пьянству в общественных местах: состояние и перспективы // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 2. С. 138.

напитков. При этом общественные отношения, на защиту которых ориентировано применение ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, точно так же страдают (граждане не чувствуют себя в безопасности, подается негативный пример подрастающему поколению и т.д.), но с формальной точки зрения сотрудники полиции находятся в определенных рамках при применении мер ответственности вследствие того, что распиваемая гражданами спиртосодержащая продукция не отнесена к категории продукции, потребление которой ограничивается административным законодательством.

Указанные моменты, негативно сказывающиеся на реализации государственной политики по пресечению и недопущению злоупотребления алкогольной продукцией, объективно требуют соответствующей реакции от государства в форме дополнения и корректировки существующего законодательства в данной сфере.

Заключение

Подводя итог, следует подчеркнуть, что противодействие злоупотреблению алкоголем является системным процессом с присущими социальным системам определенными качествами, такими как взаимосвязь и взаимозависимость ее элементов, обуславливающими изменение всей системы при воздействии на один из них.

В противодействии злоупотреблению алкоголем первоочередным заказчиком является государство, которое на основе обобщения социальных запросов формирует ориентиры управленческого воздействия в указанном системном процессе. Реализация данного государственного и социального заказа осуществляется через ряд программных продуктов, а также меры административно-правового воздействия.

Вместе с тем анализ действующих механизмов реализации государственной политики в сфере противодействия злоупотреблению алкоголем позволяет констатировать недостаточно полно сформулированный желаемый результат, в том числе посредством определения соответствующих прогнозных показателей, отражающих объективные, а не субъективные критерии. В условиях системного воздействия эффективным является комплексный подход к противодействию злоупотреблению алкоголем, охватывающий экономические, социальные и правоохранные аспекты.

Оценка роли государства в регулировании деятельности по противодействию злоупотреблению алкоголем в Российской Федерации позволяет утверждать, что вопросы данного противодействия достаточно урегулированы, отдельные отрасли и законодательные акты содержат нормы, направленные как на стимулирование правомерного (социально желательного) поведения, так и на наступление негативных последствий при выходе за указанные рамки. В этом аспекте значительную роль играет административное законодательство в связи с большей степенью относимости фактов злоупотребления алкоголем к общественно вредным деяниям.

Кроме того, административное право в отношении противодействия злоупотреблению алкоголем ориентировано преимущественно на потенциальную угрозу, что в целях обеспечения ясности понимания границ допустимого поведения требует дополнения норм КоАП РФ положениями, носящими разъяснительный характер.

Еще один момент – государственное регулирование направлено не на использование репрессивных методов сплошного запрета потребления алкоголя, а на изменение модели потребления, исключая злоупотребление им. Это проявляется в установлении ответственности, когда лицо, потребляющее алкоголь, нарушает не только правовые, но и социальные нормы поведения.

В рамках административного законодательства основными формами воздействия, связанными с противодействием злоупотреблению алкоголем,

являются прямые формы, ориентированные на наказание лиц, непосредственно злоупотребляющих алкоголем, когда их поведение представляет для общества опасность, в том числе и гипотетическую. Данные формы реализуются посредством норм, содержащихся в ст.ст. 12.8, 20.20, 20.21 КоАП РФ. Кроме того, используются опосредованные формы, направленные на снижение вероятности допущения злоупотребления и представленные в виде норм экономического (недопущение продажи алкоголя в определенных условиях) либо психологического характера (недопущение вовлечения несовершеннолетних в процесс потребления алкоголя). Таким образом, государством оказывается регулирующее воздействие на оборот и потребление алкогольной продукции, что в конечном итоге образует целостный механизм противодействия злоупотреблению алкоголем.

Оценивая роль органов внутренних дел в противодействии злоупотреблению алкоголем, следует отметить, что современная правоприменительная деятельность полиции свидетельствует о том, что некоторые административно-правовые нормы Особенной части КоАП РФ (составы административных правонарушений) не содержат достаточных оснований для реализации сотрудниками органов внутренних дел предусмотренных законом мер административно-правового принуждения.

В данном случае для обеспечения приемлемых условий осуществления административно-юрисдикционных полномочий органами внутренних дел необходимы обоснованные четкие критерии составов административных правонарушений, находящихся в числе правоохранительных интересов полиции.

В контексте определения роли органов внутренних дел в противодействии злоупотреблению алкогольной и спиртосодержащей продукцией необходимо ориентироваться на обозначенную ранее условную градацию мер государственного воздействия на данные явления: меры экономического характера; меры, направленные на пресечение противоправных деяний; профилактические меры.

В целях обеспечения оперативного реагирования правоохранительных органов на совершенные административные правонарушения необходимо стремиться к сокращению временных затрат на сбор доказательственной базы (без потери качества) по противоправным деяниям. Одним из путей решения указанной задачи могло бы стать проведение отдельных процессуальных действий на месте.

Руководствуясь в своей деятельности нормами действующего законодательства, определяющего цели и задачи государственной антиалкогольной политики, органы внутренних дел должны принять все возможные меры по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в государстве, предотвратить дальнейший рост потребления алкоголя гражданами страны, особенно теми, кто еще не достиг совершеннолетия, обеспечить безопасность дорожного движения, способствовать законному развитию предпринимательской деятельности.

Таким образом, вопрос алкоголизации населения в нашей стране стоит достаточно остро. В то же время со стороны государства в целом и органов внутренних дел в частности принимаются достаточные усилия для снижения уровня данного социально вредного явления. Говорить о достижении конечной цели еще преждевременно, но значительные шаги в данном направлении уже сделаны.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты, материалы судебной практики, иные официальные документы

1. Декларация прав ребенка (провозглашена 20 ноября 1959 г. Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). Доступ из справ.-правой системы «Гарант».

2. Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.) // Сборник международных договоров СССР. Москва, 1983. Вып. XLVI.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г., с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: федер. закон от 21 дек. 2013 г. № 365-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6685.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции: федер. закон от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4601.

7. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федер. закон от 22 нояб. 1995 г. № 171-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553.

8. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

9. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

10. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

11. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.

12. Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 9 нояб. 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42. Ст. 5009.

13. Об утверждении Концепции общественной безопасности в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14 нояб. 2013 г. № Пр-2685. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

14. Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

15. Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

16. Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения: постановление Правительства Российской Федерации от 23 янв. 2015 г. № 37 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

17. Об утверждении Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 дек. 2009 г. № 2128-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 2. Ст. 264.

18. Об усилении борьбы с пьянством: указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. № 2458-XI: ред. от 29 мая 1987 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 487. (Не применяется на территории Российской Федерации с 1 июля 2002 г.).

19. О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февр. 2011 г. № 1 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2011. № 4.

20. Об утверждении Порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Минздрава России от 18 дек. 2015 г. № 933н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

21. Об отказе в принятии жалобы гражданина Парского Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определе-

ние Конституционного Суда Российской Федерации от 16 окт. 2003 г. № 328-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Постановление мирового судьи судебного участка № 5 г. Сарапула (Удмуртская Республика) от 19 дек. 2016 г. по делу № 5-880/2016 // Судебные и нормативные акты РФ: сайт. URL: <http://www.sudact.ru>

23. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции и пива». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. [О мерах по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ, и противодействию потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции]: письмо Минфина России от 7 февр. 2020 г. № 03-14-11/8132. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Учебная и научная литература

1. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учеб.-метод. пособие / В.А. Милехин, А.В. Семенистый, А.Г. Николаев [и др.]. Москва, 2017. 98 с.

2. Алкогольная катастрофа и возможности государственной политики в преодолении алкогольной сверхсмертности в России / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, кафедра организации социальных систем и антикризисного управления, Совет Министров Северных стран. Москва: URSS: Ленард, 2008. 374 с.

3. Андреев Д.В., Дизер О.А. Защита несовершеннолетних от потребления и приобретения спиртосодержащей продукции (административно-правовой аспект) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2020. № 20-1. С. 128-130.

4. Андреева Т.Д. Особенности квалификации административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ, по объективной стороне // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2020. № 20-1. С. 130-132.

5. Ашурбекова З.Ю. Юридическая ответственность за пьянство в России: исторический аспект // Актуальные проблемы современной юриспруденции: материалы всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, г. Орехово-Зуево, 23 ноября 2017 г. Орехово-Зуево, 2017. С. 8-11.

6. Баринаева Е.П. Антиалкогольная политика правительства в оценках российских предпринимателей в 1914-1916 гг. // Вестник Самарского государственного университета. 2012. № 2/2. С. 94-100.

7. Беженцев А.А. Административно-правовые запреты на продажу несовершеннолетним алкогольной продукции: от истории к современности

// Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2021. № 4 (94). С. 126-132.

8. Белова Ю.Ю. К вопросу о правомерности применения понятия «злоупотребление» к описанию процесса потребления алкоголя // Казанская наука. 2011. № 11. С. 411-417.

9. Боброва А.Г. Современные состояния и перспективы развития антиалкогольной политики в Республике Беларусь // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Сер. 5: Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. 2012. № 2 (131). С. 26-32.

10. Бредихин И.Д. О понятии и содержании общественного порядка в административном праве // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2010. № 1. С. 206-219.

11. Ващук А.С., Крушанова Л.А. Антиалкогольная политика в СССР в годы перестройки и ее последствия в дальневосточном регионе // Россия и АТР. 2014. № 4 (86). С. 94-108.

12. Давыдов М.В. Особенности доказывания потребления (распития) алкогольной продукции в общественных местах: проблемы правоприменительной практики // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 2. С. 24-29.

13. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 1: А-З. Москва: Рус. яз., 1981. 699 с.

14. Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2019. 408 с.

15. Дизер О.А. Некоторые проблемы применения полицией норм, предусматривающих административную ответственность за совершение правонарушений, связанных с пьянством // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы междунар. науч.-практ. конф. Омск: Омская юрид. акад., 2014. С. 137-143.

16. Дугенец А.С. О проблемах определения оснований для проведения профилактической работы с лицами, больными алкоголизмом // Российская юстиция. 2019. № 10. С. 60-62.

17. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: св. 136 000 словар. ст., ок. 250 000 семант. единиц: [в 2 т.]. Т. 1: А-О. Москва: Рус. яз., 2000. 1210 с.

18. Изингер А.В. Отдельные проблемы доказывания при производстве по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 4 (46). С. 38-44.

19. Исхаков В.И. Этюды о здоровье: Ибн-Сина и его предшественники / под ред. Б.Д. Петрова. Ташкент: Медицина, 1987. 133 с.

20. Калинина А.В. Управление процессами потребления алкогольной продукции на территории Тюменской области // Академический вестник. 2012. № 2(20). С. 94-99.

21. Капитонов С.А. Ведущая функция милиции. Москва: Юриспруденция, 2002. 160 с.

22. Капитонов С.А. Основы управления внутренними делами: учеб. пособие / под ред. В.И. Селиванова. Москва: Юриспруденция, 2001. 176 с.
23. Кашкина Е.В. К вопросу о необходимости унификации норм административного законодательства, регламентирующих ответственность за потребление алкогольной продукции // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2018. № 8-1. С. 172-174.
24. Кононов И.Ф. Алкоголь, пьянство, алкоголизм. Москва: Медицина, 1977. 16 с.
25. Кочетов Ю.Н. Алкоголизм лишает человека будущего // Молодежь и наука: шаг к успеху: материалы науч.-практ. конф., г. Курск, 19-20 марта 2020 г. Курск, 2020. С. 136-139.
26. Ларин Ю. Алкоголизм. Харьков: Научная мысль, 1930. 48 с.
27. Лубенков А.В., Яковицкий О.Ч., Бочкарев А.Н. Отдельные аспекты противодействия пьянству в общественных местах: состояние и перспективы // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 2. С. 137-141.
28. Мамедов Ш.С. Деятельность ОВД по предупреждению преступлений в сфере оборота алкогольной продукции // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 2. С. 153-154.
29. Маркс К. Нищета философии // Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч.: в 55 т. Т. 4. Москва, 1955. С. 65-185.
30. Николаева Т.Б. Пресечение и процессуальное оформление появления в общественных местах в состоянии опьянения // Наука. Мысль. 2017. № 3-2. С. 43-46.
31. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. Саратов: Саратовский социально-экономический ин-т (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. 392 с.
32. Одинокова В.А. Обзор макро- и микросоциологических теорий проблемного потребления алкоголя // Теория и практика общественного развития. 2014. № 7. С. 32-36.
33. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд., стер. Москва: Рус. яз., 1990. 921 с.
34. Павличенко Н.В., Самodelкин А.С. Криминологический анализ изменений законодательства в сфере реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 2. С. 125-132.
35. Первушин С.А. Очерки по теории массового алкоголизма. Москва, 1911. 36 с.
36. Пивоваров Д.В. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Алтайский юридический вестник. 2017. № 3. С. 56-60.

37. Равнюшкин А.В. Проблема привлечения правонарушителей, имеющих признаки опьянения, к ответственности за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 2 (44). С. 26-32.

38. Рид, Дж. 10 дней, которые потрясли мир. Москва: Худож. лит., 1987. 298 с.

39. Сулакшин С.С. Нравственность российского общества и факторы влияния (интернет, телевидение) // Политика и Общество. 2014. № 9. С. 1065-1081.

40. Суменков С.Ю., Суменкова М.В. Эффективность Концепции государственной политики по профилактике алкоголизма среди населения РФ: историко-правовой анализ // Genesis: исторические исследования. 2019. № 9. С. 32-39.

41. Тасаков С.В. Преступления, совершаемые в состоянии алкогольного опьянения (уголовно-правовой и нравственный аспекты) // Российская юстиция. 2018. № 10. С. 14-15.

42. Тимошенко В.И. Социально-психологические факторы противоправного поведения // Вестник Пермского университета. 2014. № 3 (250). С. 23-32.

43. Томин В.Т. Проблемы оптимизации среды функционирования органов внутренних дел: учеб. пособие. Горький: Горьковская высш. шк. МВД СССР, 1987. 112 с.

44. Углов Ф.Г. Самоубийцы. Санкт-Петербург, 1995. 120 с.

45. Федорович А.Л. К вопросу о классификации отдельных административно-правовых норм, направленных на борьбу с пьянством и алкоголизмом // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. 2011. № 1 (29). С. 45-49.

46. Федчук И.Л., Постникова А.А. Криминологическая характеристика пьянства и алкоголизма как негативных социальных явлений, связанных с преступностью // Сацьяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні. 2017. № 4(50). С. 36-51.

47. Цуканов Н.Н., Мицкевич Л.А. Реализация органами наркоконтроля положений статьи 20.22 КоАП РФ: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2015. № 1. С. 31-39.

48. Шевцов А.В. К вопросу о соответствии составов административных правонарушений административно-юрисдикционным полномочиям должностных лиц органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 6-13.

49. Шевцов А.В., Костин С.Г. Актуальные проблемы правового регулирования полномочий сотрудников полиции МВД России по применению мер административного принуждения в отношении лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения // Уголовная политика России на современном этапе: состояние, тенденции, перспективы: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., г. Москва, 20 октября 2017 г. Москва, 2018. С. 155-160.

Научное издание

Изингер Александр Викторович

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЮ АЛКОГОЛЕМ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

Редактирование,
верстка и техническое редактирование: *Е.В. Карнаухова*
Идея дизайна обложки: *Я.Л. Ванюшин, Е.А. Летаева*
Графический дизайн обложки: *Е.К. Калашникова*
Тиражирование: *А.И. Кубрина*

Подписано в печать 16.10.2023. Формат 60x84/16.

Уч.-изд. л. 5. Заказ № 32.

Тираж 70 экз. Цена свободная.

Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75.

ISBN 978-5-93160-349-0

