

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.95

М. В. Анисифорова
ВНИИ МВД России;
МГЮА им. О. Е. Кутафина

Методические аспекты расследования дел об административных правонарушениях, совершаемых в сфере незаконного оборота наркотиков

АННОТАЦИЯ. *Введение.* Исследуется понятие и место административного расследования в системе производства по делу об административном правонарушении, отмечается особая значимость административно-процессуальных действий, осуществляемых в рамках этого этапа, для квалификации административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом и немедицинским потреблением наркотиков.

Целью исследования является теоретическое и практическое осмысление проблем, возникающих при проведении административного расследования по делам, связанным с наркотиками, а также выработка рекомендаций по совершенствованию соответствующей правоохранительной практики.

Методологическую основу составляют общенаучные методы познания, прежде всего формально-юридический, сравнительный, а также метод системно-структурного анализа.

Выводы: в результате проведенного исследования удалось глубже уяснить сущность и назначение стадии административного расследования для производства по делам об административных правонарушениях в целом и применительно к исследуемым видам публичных проступков и сформулировать отдельные рекомендации по повышению эффективности действий уполномоченных должностных лиц органов административной юрисдикции на стадии расследования правонарушений, обусловленных противоправным оборотом наркотиков.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: юрисдикционные производства, законодательство об административных правонарушениях, стадии производства по делам об административных правонарушениях, административное расследование, незаконный оборот наркотиков, наркотические средства и психотропные вещества, прекурсоры и аналоги наркотиков.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Анисифорова М. В. Методические аспекты расследования дел об административных правонарушениях, совершаемых в сфере незаконного оборота наркотиков // Научный портал МВД России. 2021. № 4 (56). С. 99–104.

M. V. Anisiforova
NRI of the Ministry of Interior of the Russian;
Moscow State Law University named after O. E. Kutafina

Methodology for investigating cases of administrative offenses committed in the field of drug trafficking

ABSTRACT. *The introduction.* Examines the concept and place of administrative investigation in the system of proceedings in a case of an administrative offense, notes the special importance of administrative procedural actions carried out within this stage for the qualification of administrative offenses related to illegal drug trafficking and non-medical consumption.

The aim of the study is theoretical and practical understanding of the problems arising during the administrative investigation of drug-related cases, as well as the development of recommendations for improving the relevant law enforcement practice.

The methodological basis is formed by general scientific methods of cognition, first of all, formal-legal, comparative, as well as the method of system-structural analysis.

Conclusions: as a result of the study, it was possible to better understand the essence and purpose of the stage of administrative investigation for proceedings on cases of administrative offenses in general and in relation to the investigated types of public misconduct and to formulate individual recommendations to improve the effectiveness of the actions of authorized officials of administrative jurisdiction bodies at the stage of investigation of offenses, caused by illegal drug trafficking.

KEYWORDS: jurisdictional proceedings, legislation on administrative offenses, stages of proceedings in cases of administrative offenses, administrative investigation, drug trafficking, narcotic drugs and psychotropic substances, precursors and drug analogues.

FOR CITATION: Anisiforova M. V. Methodology for investigating cases of administrative offenses committed in the field of drug trafficking // Scientific portal of the Russian Ministry of Internal Affairs. 2021. № 4 (56). P. 99–104 (in Russ.).

Проблема незаконного оборота и потребления наркотиков¹ носит прогрессирующий характер. Изменяются структура рынка наркотиков, доля соответствующих противоправных деяний в общем количестве зарегистрированных правонарушений (преступлений и административных правонарушений), объемы изъятых из незаконного оборота синтетических наркотиков, число лиц с диагнозом «наркомания», в том числе установленным впервые, их возраст. При производстве расчетов обнаруживаются, как правило, тенденции к усугублению ситуации в этой сфере. Однако часть показателей в отсутствии значимых цифриных приростов остаются стабильными или вовсе снижаются. К примеру, согласно документу стратегического планирования в этой сфере, подготовленному на очередной десятилетний период, должностными лицами правоохранительных органов выявляется ежегодно около 200 тыс. преступлений в области незаконного оборота наркотиков, при этом отмечается тенденция уменьшения показателей медицинской статистики заболеваемости наркоманией (подп. «а», «в» п. 7 Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2030 г.²).

Чтобы добиться подходящей и объективной динамики снижения масштабов нелегального оборота и потребления наркотиков, реализуются все группы мер административного принуждения: от предупредительных до мер административной ответственности.

В системе принимаемых мер особое значение имеют те первоначальные действия, которые производятся уполномоченными должностными лицами органов административно-юрисдикционной деятельности для надлежащего, полного и достоверного выяснения фактических обстоятельств совершенных противоправных и административно наказуемых деяний. Речь идет

о процессуальных действиях, предваряющих рассмотрение по существу конкретных дел об административных правонарушениях в области незаконного оборота и потребления наркотиков, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)³.

Комплекс таких административно-процессуальных действий обличен в собственную процессуальную форму, именуемую административным расследованием. Потенциальные потери от ошибок в административно-юрисдикционной деятельности, происходящих в ходе административного расследования, сложно переоценить, поскольку от качества его проведения в конечном счете зависит законность принимаемых решений о наложении административных санкций либо прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Важно подчеркнуть, что именно на этой стадии допускается значительное количество ошибок, которые впоследствии приводят к возвращению материалов соответствующей категории административных дел судьями должностным лицам органов исполнительной власти, и прежде всего органов внутренних дел (далее – ОВД), проводившим административное расследование и составившим протоколы об административных правонарушениях. Так, только за 2020 г. было возвращено для устранения недостатков протоколов по ст. 6.8 КоАП РФ из 13 965 дел – 1 247 (почти 9 %), по ст. 6.9 КоАП РФ из 97 028 – 7 554 (7,8 %), по ст. 6.9.1 КоАП РФ из 24 815 – 1 825 (7,3 %), по ст. 6.13 КоАП РФ из 453 – 70 (более 15 %)⁴.

Административное расследование чаще всего признается в качестве самостоятельного этапа административно-юрисдикционного производства наряду с возбуждением дела, его рассмотрением и принятием по нему решения, ис-

¹ В настоящей статье под «наркотиками» понимаются наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, растения и части растений, их содержащие, аналоги, новые потенциально опасные психоактивные и одурманивающие вещества.

² См.: Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Рос. Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 // СПС КонсультантПлюс.

³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁴ См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях / Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 г. Форма № 1-АП. URL : <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения : 01.06.2021).

полнением вынесенного по делу постановления, а также его пересмотром в инициативном порядке [2, с. 128; 7, с. 41–42]. Некоторые авторы выделяют в рамках стадии административного расследования самостоятельные этапы: принятие решения о его проведении, непосредственно установление обстоятельств совершенного деяния, приостановление административного расследования и процессуальное оформление его результатов с последующим направлением протокола на рассмотрение уполномоченному должностному лицу [3, с. 81–82].

Однако следует сказать, что проблема определения места административного расследования в производстве по делам об административных правонарушениях давно существует в фокусе юридической науки и не все ученые признают обособленность этой стадии от других. Так, в отдельных работах административное расследование упоминается в контексте возбуждения дела об административном правонарушении как его особая форма, возникающая в связи с необходимостью выполнения дополнительных процессуальных действий для выяснения обстоятельств совершенного административного правонарушения [1, с. 428; 4, с. 67–73; 6, с. 13–17]. Признается, что производство возбуждается с момента составления первого процессуального документа, предполагающего собирание, исследование и оценку доказательств, необходимых для принятия обоснованного и справедливого решения по делу.

Существует и третья точка зрения, согласно которой отмечается пространственный характер стадии административного расследования, которая, по мнению этой группы ученых, пронизывает все производство по делам об административных правонарушениях, в том числе упрощенное [5, с. 14].

Суммируя различные научные взгляды по этому вопросу, условно можно выделить три подхода, в рамках которых обосновывается самостоятельный, относительно самостоятельный или абсолютный характер административного расследования. При этом, несмотря на разность представлений, все авторы сходятся в едином мнении, которое следует поддержать: административное расследование – это важнейшая составная часть производства по делу об административном правонарушении. Ясно то, что действия, производимые в рамках административного расследования, направлены на получение необходимых сведений о фактических обстоятельствах совершенного деяния.

Конкретно-определенного или даже примерно алгоритма их совершения не существует. Основная цель административного расследования заключается в получении правдивых данных об обстоятельствах правонарушения, которые бы позволили дать надлежащую оценку действиям или бездействию лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (гражданина либо организации).

Понимание ценности этого этапа для рассматриваемой категории административных правонарушений крайне важно, поскольку от качества проведенного административного расследования зависит не только судьба конкретного субъекта административной ответственности, но и третьих лиц. Это обусловлено спецификой публичных проступков, связанных с наркотиками, и множеством сопутствующих им негативных явлений.

Вопросам проведения административного расследования посвящена ст. 28.7 КоАП РФ, в соответствии с которой установлено, кто, в каких случаях и каким образом осуществляет сбор доказательственного материала по делу об административном правонарушении.

Итак, прежде всего скажем, что все категории дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, обоснованно относятся к числу административно расследуемых при возникновении необходимости проведения по ним экспертизы или осуществления иных процессуальных действий, которые потребуют от должностного лица значительных временных затрат (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ). Это могут быть действия по взятию проб и образцов, необходимых для проведения экспертиз, оперативному поиску и последующему признанию в качестве вещественных доказательств орудий либо предметов совершения административного правонарушения, снятию информации со специальных технических средств, опросы очевидцев и понятых. Фактически сюда включаются любые данные, устанавливающие наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица и иные имеющие значение для разрешения дела по существу обстоятельства.

Из сказанного следует, что случаи выявления административных правонарушений в области незаконного оборота и потребления наркотиков не являются безусловными основаниями для проведения административного расследования. Решение о проведении административного рас-

следования может быть принято только при необходимости осуществления экспертизы или иных упомянутых процессуальных действий.

Однако исходя из формулировки, приведенной в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, остается не до конца ясным, о каких конкретно административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах, идет речь. Их перечень не уточнен. Усложняется задача и тем, что единой главы, объединенной соответствующим родовым объектом, в КоАП РФ нет, а исследуемые составы административных правонарушений рассредоточены сразу в нескольких главах (гл. 6, 10, 20).

В данном случае мы не задаемся целью решить проблему формальной систематизации административной ответственности за однородные административные правонарушения, но положения ст. 28.7 КоАП РФ должны точно отражать содержание правового регулирования. Например, спорно отнесение к числу административно расследуемых деяний, связанных с пропагандой записи азота (ст. 6.13.1 КоАП РФ) или вовлечением несовершеннолетних лиц в потребление одурманивающих веществ, правовые основы оборота которых вовсе не установлены положениями базового Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»⁵ (ст. 6.10 КоАП РФ).

Обращение к судебной практике показывает, что проведение административного расследования в отношении правонарушения, не упомянутого в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, не является основанием для признания незаконным постановления органа административной юрисдикции. В частности, к такому выводу пришел в своем постановлении Арбитражный суд Западно-Сибирского округа⁶. Однако позиция судебного органа дает лишь косвенные указания на возможность осуществления административного расследования при отсутствии прямого указания.

Расследование по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом и потреблением наркотиков, проводится должностными лицами, уполномоченными составлять соответствующие протоколы. Это, к примеру:

по чч. 1 и 2 ст. 6.8, чч. 1 и 2 ст. 6.9 КоАП РФ – должностные лица ОВД (полиции), а по ч. 1 указанных статей – должностные лица военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации;

по чч. 1, 1.1 и 2 ст. 6.13 КоАП РФ – должностные лица ОВД (полиции), а также органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор);

по ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ – должностные лица ОВД (полиции), а также военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации в случае совершения такого правонарушения военнослужащим или лицом гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, гражданином, призванным на военные сборы, на территориях воинских частей либо в связи с исполнением ими служебных обязанностей и др.

Местом проведения административного расследования по делу об административном правонарушении в области незаконного оборота наркотиков признается место совершения либо выявления такого публичного проступка. При этом сроки данного этапа административно-юрисдикционного производства ограничены одним месяцем и начинают течь с момента принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении.

В исключительных случаях они могут быть продлены на аналогичный срок не более одного месяца мотивированным определением руководителя органа, в котором находится дело об административном правонарушении (либо его заместителя).

Примечательно, что, желая получить ответ на один из ключевых вопросов: каким образом осуществляется административное расследование, мы обнаружим достаточно скудные по своей информативности положения правовой нормы, ограничивающейся определением возможных мест проведения административного расследования и его сроков (общих и исключительных). Не приходится говорить и об особых правилах совершения административно-процессуальных действий на данном этапе в связи с предметной спецификой отдельных категорий расследуемых административных правонарушений.

Вместе с тем процесс административного расследования довольно сложный, так как каждая складывающаяся ситуация индивидуальна и требует определенного профессионального мышления и принятия порой нестандартных решений в зависимости от конкретной обстановки,

⁵ См.: О наркотических средствах и психотропных веществах : Федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2, ст. 219.

⁶ См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 октября 2014 г. по делу № А67-2520/2014 // СПС КонсультантПлюс.

способа совершения правонарушения, субъекта административной ответственности и др.

В данном случае должны учитываться не только общие подходы к организации и проведению административного расследования, но и специфика противоправных деяний в области незаконного оборота наркотиков.

Во-первых, особо значимо расследование по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в силу «предметной специфики» таких публичных проступков. Поэтому представляется, что оно должно проводиться во всех случаях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных и одурманивающих веществ, и не ставиться под определенные условия.

Его абсолютный характер объясняется:

высоким уровнем распространенности проблем незаконного оборота наркотиков и наркомании;

сложностью выявления и фиксации административных правонарушений наркотической направленности в силу их конспиративного характера, использования злоумышленниками информационно-телекоммуникационных возможностей в своей противоправной деятельности;

традиционной многоэпизодностью соответствующих противоправных деяний, т. е. при проведении качественного административного расследования появляется реальная возможность установить иных потенциально опасных лиц, которые могут быть причастны к незаконной деятельности в области оборота наркотиков.

В отсутствие дополнительного времени на выяснение всех обстоятельств совершенного противоправного деяния, получение и исследование доказательств могут быть упущены какие-либо оперативно значимые сведения.

Во-вторых, явная особенность административного расследования в этой сфере заключается в выборе методов и средств обнаружения и фиксации фактических данных о совершенном деянии. Источниками доказательственной информации могут стать сведения, сообщенные лицами, с которыми поддерживает связь потенциальный правонарушитель. В связи с этим особое внимание должно быть уделено проверке круга общения гражданина, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Значимость оперативной осведомленности не вызывает сомнений, поскольку в результате

обработки такой информации могут быть выявлены новые факты совершения административных правонарушений и даже преступлений наркотической направленности.

В-третьих, принципиальное значение для сегодняшнего позитивного опыта юрисдикционной деятельности имеет реальная правовая конструкция личности уполномоченного на проведение административного расследования должностного лица, которая должна отражать в себе две составляющие: с одной стороны, обвинительную, а с другой – защитную, поскольку итогом административного расследования могут стать как решение о составлении в отношении гражданина либо организации протокола об административном правонарушении, так и вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении. То есть объективный подход в целом к административному расследованию требует учитывать его двойственную природу.

В-четвертых, многое в успехе административного расследования зависит от профессионального мастерства должностных лиц, уполномоченных его проводить. Содержательное наполнение работы по административному расследованию полностью зависит от них. К примеру, для целей выявления случаев немедицинского потребления наркотиков должностное лицо должно уметь обнаружить первичные признаки нахождения гражданина в состоянии опьянения (нарушение речи, изменение окраски кожных покровов, шаткая походка и др.). В такой ситуации важно достаточно оперативно и профессионально реагировать на противоправные деяния и выбирать тот набор административно-процессуальных действий, который будет полностью содействовать достоверному установлению признаков расследуемого деяния.

В-пятых, принимая во внимание разнообразие видов составов административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом и потреблением наркотиков, никакие ситуации не могут признаваться типичными.

Универсальной формулы организации и проведения административного расследования не существует. Административное расследование – это прежде всего поисково-познавательный процесс уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях должностных лиц, направленный на выяснение и последующее фиксирование фактических данных об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением или ненадлежащим

соблюдением гражданином или организацией законодательства в области незаконного оборота и потребления наркотиков.

На наш взгляд, соблюдение должностными лицами, прежде всего, как мы выяснили, ОВД, требований законов в комплексе с применением инициативного поискового подхода и профессиональных навыков выявления и пресечения соответствующих противоправных деяний при осуществлении процессуальных действий на стадии административного расследования по-

зволит добиться наибольшего успеха в борьбе с правонарушениями наркотической направленности.

Для того чтобы предложения и рекомендации в этой сфере выглядели убедительно, необходимо систематически обобщать выводы судов и обмениваться правоприменительным опытом в системе органов публичной власти. Только в таком случае реальные действия субъектов права смогут быть переведены в эффективные нормативные предписания.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арзуманян А. А. Административное расследование в механизме производства по делу об административном правонарушении // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 427–429.
2. Булгаков А. Н. Возбуждение дела об административном правонарушении в области безопасности дорожного движения // Общество и право. 2017. № 1 (59). С. 128–136.
3. Денисова А. Ю. Административное расследование в системе производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2019. № 1. С. 80–84.
4. Дрозд А. О., Кудин В. А. Возбуждение дел об административных правонарушениях, осуществляемых участковыми уполномоченными полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 2 (50). С. 67–73.
5. Котюргин С. И. Административный процесс в деятельности советской милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1968. – 15 с.
6. Марина М. П. Производство по делам об административных правонарушениях в области безопасности дорожного движения // Российская юстиция. 2019. № 3. С. 13–17.
7. Новичкова Е. Е. Административное расследование: проблемы, вопросы, перспективы // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 4 (38). С. 40–45.

REFERENCES

1. Arzumanyan A. A. *Probely v rossijskom zakonodate'l'stve* (Gaps in Russian legislation), 2008, No. 2, pp. 427–429.
2. Bulgakov A. N. *Obshhestvo i parvo* (Society and law), 2017, No. 1 (59), pp. 128–136.
3. Denisova A. YU. *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I. D. Putilina* (Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I. D. Putilin), 2019, No. 1, pp. 80–84.
4. Drozd A. O., Kudin V. A. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii* (Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia), 2011, No. 2 (50), pp. 67–73.
5. Kotyurgin S. I. *Administrativnyj protsess v deyatel'nosti sovetskoj militsii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* (Administrative process in the activities of the Soviet militia: Extended abstract of candidate's thesis), Moscow, 1968, 15 p.

6. Marina M. P. *Rossijskaya yustitsiya* (Russian justice), 2019, No. 3, pp. 13–17.

7. Novichkova E. E. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika* (Legal science and law enforcement practice), 2016, No. 4 (38), pp. 40–45.

Рукопись поступила в редакцию 03.06.2021, принята к публикации 06.08.2021.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Марьям Владимировна Анисифорова, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела по исследованию проблем административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел научно-исследовательского центра по исследованию проблем административно-правовой деятельности органов внутренних дел федерального государственного казенного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Российская Федерация, 121069, г. Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1); преподаватель кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (Российская Федерация, 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9)

ORCID ID: 0000-0002-2398-0422

E-mail: marianisiforova@mail.ru

Тел.: 8 (495) 915-17-69

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mariam V. Anisiforova, Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department for Researching the Problems of Administrative and Jurisdictional Activities of Internal Affairs Bodies of the Research Center for Researching the Problems of Administrative and Legal Activities of Internal Affairs Bodies of the Federal public establishment «National Research Institute of the Ministry of Interior of the Russian Federation» (Povarskaya Str., 25, b. 1, Moscow, 121069, Russian Federation); Lecturer of the Department of Administrative Law and Procedure of the Moscow State Law University named after O. E. Kutafina (Moscow State Law Academy) (Sadovaya-Kudrinskaya str., 9, Moscow, 125993, Russian Federation)

ORCID ID: 0000-0002-2398-0422

E-mail: marianisiforova@mail.ru

Tel.: 8 (495) 915-17-69