

АНИСИФОРОВА МАРЬЯМ ВЛАДИМИРОВНА,
ведущий научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
кандидат юридических наук

ANISIFOROVA MARYAM VLADIMIROVNA,
Leading Researcher of National Research Institute
of the Ministry of Interior of the Russian Federation, PhD

e-mail: maribuchneva@mail.ru

**ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ
МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
НЕМЕДИЦИНСКОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ НАРКОТИКОВ¹**

**THE CONCEPT OF THE MEANING AND CLASSIFICATION
OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE PREVENTION OF NON-MEDICAL DRUG
USE**

Аннотация. Статья вносит определенную ясность в характеристику административно-предупредительных мер, применяемых для целей противодействия немедицинскому потреблению наркотиков. Раскрывается их профилактический характер и несвязанность с совершением административных правонарушений наркотической направленности. Подчеркивается особая значимость административно-предупредительной деятельности органов государственной власти, уполномоченных на решение соответствующих задач, а также на конкретных примерах раскрываются особенности проводимой работы. Делается вывод о том, что арсенал приемов и средств осуществления административно-профилактической работы, с одной стороны, достаточно многообразен и позволяет достигать ее целей, с другой – не теряет своей актуальности поиск новых эффективных методов предупреждения наркотизма среди населения. Констатируется, что в этой связи чаще всего необходимы комплексный подход, использование разных административно-правовых средств принудительного характера (не только мер административного предупреждения).

Формулируется авторское определение меры административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков, в котором выражается предмет исследования, основные его свойства, общие и необходимые для понимания признаки. Предлагается классификация видов мер административного предупреждения в этой области, их разграничение проводится в соответствии с различными критериями.

Annotation. The article brings some clarity to the characteristics of administrative and preventive measures used to counter non-medical drug use. The article reveals their exclusively prophylactic nature and is not related to the commission of drug-related administrative offenses. The author emphasizes the special importance of the administrative and preventive activities of state authorities authorized to solve the relevant problems, and also reveals the features of the work carried out using specific examples. It is concluded that the arsenal of methods and means of carrying out administrative and preventive work, on the

¹ Под «наркотиком» понимаются наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, растения и части растений, их содержащие, аналоги наркотических средств и психотропных веществ, новые потенциально опасные психоактивные и одурманивающие вещества.

one hand, is quite diverse and allows you to achieve its goals. On the other hand, the search for new effective methods of preventing drug addiction among the population does not lose its relevance. It is stated that in this regard, most often, an integrated approach is needed, the use of various administrative and legal means of a coercive nature (not only measures of administrative prevention).

The author's definition of «a measure of administrative prevention of non-medical drug use» is formulated, which expresses the subject of research, its main properties, common and necessary signs for understanding. A classification of the types of measures of administrative prevention in this area is proposed, while their delineation is carried out in accordance with various criteria, including subject and target ones.

Ключевые слова и словосочетания: административное принуждение, административные правонарушения, меры административного предупреждения, наркотические средства и психотропные вещества, немедицинское потребление наркотиков.

Key words and word combination: administrative coercion, administrative offenses, measures of administrative prevention, narcotic drugs and psychotropic substances, non-medical drug use.

Для цитирования: Анисифорова М.В. Понятие, значение и классификация мер административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 88-93.

For citation: Anisiforova M.V. The concept of the meaning and classification of measures of administrative prevention of non-medical drug use // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 88-93.

Противодействие немедицинскому потреблению наркотиков является важным условием обеспечения стабильности и безопасности в российском обществе и государстве.

Официальная статистика по лицам, страдающим в нашей стране от наркозависимости, формируется благодаря усилиям Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации. При этом закономерно, что рост числа регистрируемых, в основном МВД России, правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков (преступлений и административных правонарушений) непосредственно отражается на количестве наркозависимых граждан, состоящих на учетах в органах здравоохранения.

Минздрав России при обобщении показателей заболеваемости населения наркоманией учитывает зарегистрированных в медицинских организациях граждан, в том числе с диагнозом, установленным впервые в жизни. Согласно таким данным, количество наркозависимых лиц остается на прежнем высоком уровне: в 2019 году общее число граждан, принимающих наркотики без назначения врача, составляло 401 233, из которых употребляли запрещенные вещества (средства) инъекционным способом – 176 988 [4, с. 33].

Не ограничиваясь сведениями официальной медицинской статистики, следует отметить, что в соответствии с социологическими исследованиями, проводимыми в том же году антинаркотическими комиссиями в целях выявления уровня наркотизации населения в России, количество лиц, имеющих хотя бы единичный опыт употребления наркотиков, оценивается в 8,5 млн человек [4, с. 5].

Существенная диспропорция между данными ведомственной статистики и социологической отчетности объясняется тем, что официальному медицинскому учету подлежат граждане, как правило, самостоятельно обращающиеся за медицинской наркологической помощью либо поставленные на учет в связи с совершением правонарушений в этой сфере (преступлений и административных правонарушений). По объективным причинам такие данные не могут отражать действительное состояние

дел, и получается, что реальное количество граждан, страдающих от наркотической зависимости, невозможно посчитать.

Развитие ситуации в области незаконного оборота наркотиков следует охарактеризовать не только с медицинского и социологического аспектов, но также правоохранительного. По сводным данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, из всех видов предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях противоправных деяний в сфере незаконного оборота наркотиков (ст. 6.8, 6.9, 6.9¹, 6.10, 6.13, 6.15, 6.16, 6.16¹, 10.4, 10.5, 10.5¹, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22) наибольшее их количество пресекается по статье 6.9 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность для граждан за потребление наркотических средств или психотропных и новых потенциально опасных психоактивных веществ без назначения врача. Вместе с тем за январь-декабрь 2016 г. количество выявленных административных правонарушений в соответствии частями 1 и 2 статьи 6.9 КоАП РФ составило 62 463 [5], а в 2019 году аналогичный показатель снизился на 30% и соответствовал 44 207 [6].

Уменьшение числа пресекаемых административных правонарушений, связанных с наркотиками, кажется не вполне логичным и закономерным процессом в условиях стабильно высокого численного показателя наркозависимых граждан.

Для того, чтобы эффективно бороться с проблемой незаконного потребления наркотиков, должен осуществляться целый комплекс административно-правовых мер противодействия этому явлению, прежде всего административно-предупредительного характера. Меры административного предупреждения – это разновидность группы мер административного принуждения, традиционно не связанная с совершением противоправных и административно наказуемых деяний. Важно заметить, что само понятие административное принуждение не тождественно административной ответственности, сюда помимо административно-предупредительных мер включаются меры административного пресечения и административно-процессуального обеспечения, а некоторыми авторами – еще и административно-восстановительные меры [1, с. 98-108].

Применение мер административного предупреждения в области противодействия незаконному потреблению наркотиков обусловлено их особым предназначением, заключающимся в общественно опасном, тяжком последствии, к которому может привести в том числе единичный случай употребления наркотического средства, психотропного вещества либо их аналога. Ключевое здесь – не допустить возникновения у гражданина даже мысли о привлекательности такого опыта.

Следует сказать, что меры административного предупреждения в этой сфере достаточно многообразны, поскольку различны, с одной стороны, формы вовлечения в незаконную деятельность по потреблению наркотиков, а с другой – сами способы потребления. Из числа этих мер нельзя выделить наиболее или наименее значимые. Все они только в совокупности позволяют достигать желаемых целей стойкого снижения числа наркозависимых граждан. Отдавая предпочтение, например, проведению принудительных медицинских освидетельствований в ущерб информационно-пропагандистской работе или применению т.н. лечебно-предупредительных мер, мы не достигнем желаемого результата. Административно-предупредительная работа может только тогда быть признана эффективной, когда она ведется комплексно и с системных позиций координируется единым органом государственной власти, специально уполномоченным в этой сфере.

Фактически и юридически к административно-предупредительным мерам относятся любые административно-правовые способы и приемы, направленные на предупреждение совершения административных правонарушений наркотической направленности или иных видов административных правонарушений, совершенных в состоянии, вызванном употреблением наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов.

В качестве главных признаков административно-предупредительных мер предупреждения немедицинского потребления наркотиков можно назвать следующие.

Во-первых, возможность применения меры административного предупреждения должна закрепляться в административно-правовой норме, быть формально разрешенной и определенной. Для каждого гражданина устанавливается ясность относительно наличия у него прав и обязанностей в конкретных правоотношениях, участником которых он становится не по своей воле. Здесь речь идет не об определенности права, а об устоявшемся и очевидном характере его прав и обязанностей в сложившейся ситуации, например при попытке проверки документов у гражданина, остановки транспортного средства и проверки правомочий по управлению им, принятии решения о проведении освидетельствования на состояние опьянения и т.д. Процедуры проведения указанных действий должны быть четко, точно и недвусмысленно определены административно-правовой нормой. Каким-то иным образом обеспечить защищенность прав гражданина, оказавшегося объектом принудительного «профилактирующего» воздействия, невозможно.

Во-вторых, мерам административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков в обязательном порядке присущ принудительный характер. Несмотря на то, что они признаются профилактически направленными, в них всегда заключен элемент принуждения, отсутствия доброй воли управляемого субъекта. Инициатива исходит от органов и их должностных лиц, а граждане и юридические лица в этой связи обязаны подчиняться, испытывать на себе властно-правовое воздействие. При этом действия административно-предупредительного характера по противодействию потреблению наркотиков неразрывно связаны с компетенцией государственного органа и должностного лица и реализуются в процессе осуществления ими своих юридически властных полномочий.

Следует сказать, что в эту деятельность вовлечены самые различные субъекты публичной власти на всех уровнях ее организации. Прежде всего, применительно к государственному уровню речь идет об органах исполнительной власти, каждый из которых отличают свои особенности деятельности, вытекающие из правовой компетенции и занимаемого места в системе иных органов публичной власти.

В-третьих, меры административного предупреждения незаконного потребления наркотиков применяются для целей защиты законных интересов и прав каждого гражданина, обеспечения безопасности общества и государства от такого опасного явления, как наркомания. Это заболевание, обусловленное зависимостью от наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, новых потенциально опасных психоактивных веществ, как правило, формирует одновременно девиантное и аддитивное поведение. Гражданин, уходящий от реальности путем употребления наркотика, чаще всего выбирает формы неправомерного, асоциального поведения, которое может проявляться как в бытовых конфликтах, так и вовсе стать причиной совершения тяжких преступлений. В этом смысле признается значимость целевой направленности такой деятельности и особенности объекта предупреждения, которым является и наркопотребитель, то есть лицо, незаконно потребляющее наркотики или применительно к которому установлен диагноз наркомания или пагубное потребление наркотиков [2], и любое другое лицо, которое потенциально может быть втянутым в употребление наркотиков либо оказаться объектом пропагандистского воздействия, формирующего позитивное или лояльное отношение к наркотикам.

Итак, меры административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков – это важнейший инструмент управления состоянием дел в области немедицинского потребления наркотиков. В самом общем виде их можно определить в качестве совокупности любых мероприятий, осуществляемых в соответствии с административным законодательством уполномоченным кругом органов публичной власти и их должностных лиц для целей предупреждения случаев употребления

наркотиков и распространения наркомании, а также возникновения в этой связи иных потенциально опасных последствий.

В силу своего многообразия административно-предупредительные меры, направленные на противодействие незаконному потреблению наркотиков, имеют различную видовую принадлежность. В качестве классификационных критериев можно предложить следующие.

Субъект властно-правового воздействия.

Меры административного предупреждения незаконного потребления наркотиков применяются достаточно широким кругом уполномоченных органов публичной власти и их должностных лиц. К ним относятся: антинаркотические комиссии во главе с Государственным антинаркотическим комитетом; органы прокуратуры; должностные лица органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, таможенных органов, органов здравоохранения и др. Главным в этом смысле и наиболее активным «исполнителем» являются органы внутренних дел.

Но надо сразу оговориться, что невозможность осуществления негосударственными организациями и объединениями мер административного предупреждения в этой сфере не означает их полную невовлеченность в административно-профилактический процесс. Напротив, деятельность институтов гражданского общества признается очень эффективной в рамках участия в профилактических мероприятиях, выполнения консультационной и экспертной работы, участия в антинаркотической пропаганде. Часто участие общественных объединений как субъектов системы профилактики незаконного потребления наркотиков либо их привлечение к деятельности по профилактике отдельно оговаривается в законах субъектов Российской Федерации. Например, в ч. 1 ст. 4 Закона Санкт-Петербурга от 21 сентября

2011 г. № 541-106 «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании в Санкт-Петербурге», п. 2 ч. 3 ст. 5 Закона Нижегородской области от 28 марта 2002 г. № 16-3 «О профилактике наркомании и токсикомании, п. 7 ст. 4 Закона Республики Мордовия от 4 февраля 2009 г. № 11-3 «О профилактике алкоголизма наркомании и токсикомании в Республике Мордовия», ч. 3 ст. 3 Закона Воронежской области от 6 мая 2010 г. № 34-ОЗ «О профилактике алкоголизма и наркомании и токсикомании на территории Воронежской области» и др.

При этом в отдельных случаях подчеркивается добровольность участия их в такой работе (например, в Воронежской области, Мордовии), в других – необходимость создания специальных условий участия населения в охране общественного порядка и профилактической работе (в Алтайском и Краснодарском краях), а в третьих, они упоминаются в качестве полноценных субъектов профилактики (Санкт-Петербург, Архангельская область и т.д.).

Уровень властно-правового воздействия.

Меры административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков реализуются на различных уровнях в рамках единой системы публичной власти. Исходя из этого можно выделить административно-предупредительные меры, применяемые федеральными и региональными органами государственной власти на территории Российской Федерации или субъекта Российской Федерации соответственно, а также те, что реализуются органами местного самоуправления в пределах конкретного муниципального образования. К примеру, в целях предупреждения и пресечения правонарушений в сфере незаконного потребления и распространения наркотиков утверждаются соответствующие муниципальные программы и принимаются административно-предупредительные меры, обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов [3].

Объект властно-правового воздействия.

Особенностью применения мер административного предупреждения незаконного потребления наркотиков является то, что они могут быть реализованы применительно к отдельному гражданину, определенной социальной группе, т.н. группе риска, а также обществу в целом. Первый случай возможен, когда в отношении конкретного гражданина проводится проверочное мероприятие – проверяются документы, его личные вещи, багаж, транспортное средство и т.д. Во втором случае охватывается более широкий круг граждан, составляющих некую группу по социальному признаку, в связи с обучением в одной образовательной организации или работой на одном предприятии и т.д. Такая социальная группа может стать объектом административно-правового предупредительного воздействия, например в результате плановых медицинских осмотров и освидетельствований водителей транспортных средств.

В свою очередь, группы риска формируются из числа граждан, которые вследствие психологических и социальных причин находятся в ситуациях, располагающих к тому, чтобы употребить наркотическое средство или психотропное вещество. И, наконец, есть общие меры административного предупреждения, которые ориентированы на общую популяцию населения. Так, среди граждан может распространяться информация о суровых мерах ответственности за употребление наркотиков, тяжелых последствиях таких действий для жизни и здоровья человека. Все это в конечном итоге формирует стойкое негативное отношение к наркотикам.

Последствия властно-правового воздействия.

Меры административного предупреждения в рассматриваемой сфере различаются в зависимости от последствий оказываемого целевого и упреждающего воздействия. В одних случаях они могут иметь физический характер, например при досмотре вещей гражданина, багажа, проведении личного досмотра (таможенного досмотра), остановке транспортного средства и проверки документов у водителей, перевозимых грузов, проведении освидетельствования на состояние наркотического опьянения, а в других – психический. Вторым вариантом возможен при проведении комплексной антинаркотической пропаганды среди граждан, в первую очередь, молодежи, подростков, размещении соответствующей рекламы в средствах массовой информации. К примеру, сотрудники полиции обязаны участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также пропаганде правовых знаний.

Все изложенное позволяет еще раз засвидетельствовать значимость и разнохарактерность мер административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков, а также неизменную актуальность их исследования.

1. Административное принуждение: учеб. пособие / отв. ред. Л.В. Станзонь. – М.: Проспект, 2021.
2. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении муниципальной программы «Профилактика наркомании и предотвращение незаконного оборота наркотиков на территории города Искитима Новосибирской области на 2019-2023 годы» [Электронный ресурс]: постановление администрации города Искитима от 22 апреля 2019 г. № 563 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2019 году (выдержка). Государственный антинаркотический комитет [Электронный ресурс] // URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1907226> (дата обращения: 20.04.2021).
5. Сведения за 2016 год об административной практике органов внутренних дел. Форма 1-АП (577). – М.: ГИАЦ МВД России, 2017.
6. Сведения за 2019 год об административной практике органов внутренних дел. Форма 1-АП (577). – М.: ГИАЦ МВД России, 2020.