

Концептуальные основы административно-правового регулирования оборота наркотиков

Дугенец Александр Сергеевич,

главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России,

заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Dugenets@rambler.ru

Статья представляет собой рецензию на докторскую диссертацию Марьям Владимировны Анисифоровой, защищенную в диссертационном совете, созданном на базе ВНИИ МВД России. Научное консультирование осуществлял доктор юридических наук, профессор Агапов Андрей Борисович.

Ключевые слова: государственная антинаркотическая политика, антинаркотическое законодательство, наркотики, оборот наркотиков, административно-правовое регулирование, наркоситуация, наркоделикты.

В условиях сложившейся системы политических, экономических, социальных условий отмечается ряд новых актуальных проблем. Общеизвестно, что угрозы, исходящие от незаконных оборота и потребления наркотиков, ощутимы в обществе. В борьбе с ними увеличиваются финансовые расходы и усиливается нагрузка, прежде всего на органы, обеспечивающие национальную безопасность, и национальные системы здравоохранения.

С определенной долей условности можно констатировать предпосылки формирования угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Складывающаяся ситуация значительно осложняется повсеместной распространенностью незаконных форм оборота наркотиков и связана с их широкой доступностью (наличием предложения на «рынке»)¹.

Актуальность поднятой важной проблемы объясняет появление новых направлений научных исследований.

В этой связи представляет значимый научный интерес исследовательская работа М.В. Анисифоровой, представляющая собой фактически первую в науке административного права попытку системного осмысления и представления концептуальных основ административно-правового регулирования оборота наркотиков².

Ценность авторского вклада в изучение проблематики усиливается недостаточной научной разработкой роли административного права при решении задач снижения уровня наркотизации в стране. Юридическая наука, определенно, знает немало примеров, обращений и даже крупных научных исследований

по соответствующей тематике, однако выполнены они специалистами смежных правовых отраслей, обращению к которым в работе, к слову, уделено достойное внимание.

Основные положения, выносимые М.В. Анисифоровой на публичную защиту, отвечают критерию научной новизны и находят полноценное отражение в содержании исследования. Среди прочего особо можно отметить доказывание ограниченной оборотоспособности наркотиков и их нахождения в гражданском обороте исключительно в пределах установленного административно-правового режима. В диссертации обоснована системология административно-правового регулирования оборота наркотиков, а также определен перспективный, по мнению уважаемого автора, категориальный аппарат, включающий в себя разъяснение содержания таких понятий, как «антинаркотическая деятельность», «административно-правовое регулирование оборота наркотиков», «административно-правовое противодействие незаконным обороту и потреблению наркотиков», «административно-правовое стимулирование в антинаркотической области». Определенный интерес вызывает авторская аргументация классификационной модели национальных антинаркотических правопорядков, отличающихся по принципам, организации и правовым инструментам публично-правового регулирования противодействия противоправному наркообороту.

В тексте диссертации просматривается особый стиль Марьям Владимировны, излагающей ненавязчиво и достаточно просто, при этом автора нельзя упрекнуть в занятии обвинительного уклона даже в тех случаях, когда он не соглашается с другими учеными в заочной дискуссии по принципиальным вопросам темы. Параграфы пяти глав, содержащихся в диссертации, построены по единой схеме: в каждом случае указывается на проблемность вопроса, заявленного в заголовке и соответствующего поставленной научной задаче; выстраиваются научные взгляды на данную проблему; приводится их критический анализ; излагается собственная позиция по вопросу с формулировкой конкретных выводов и предложений.

¹ Более подробно см., напр.: Ступина С.А., Тепляшин П.В. Доступность наркотиков при оценке наркоситуации (по результатам проведенного мониторинга) // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. 2013. № 5. С. 36–40; Воронин М.Ю. Криминологическая политика защиты населения от наркотизации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010; Федоров А.В. Взаимосвязь незаконного потребления наркотиков и их незаконного оборота // Наркоконтроль. 2013. № 3. С. 5–13 и др.

² Анисифорова М.В. Концептуальные основы административно-правового регулирования оборота наркотиков: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2023.

Первая глава исследования охватывает вопросы анализа и сопоставления опыта публичного и частноправового регулирования оборота наркотиков. От сути решения этого первого вопроса, которое сводится к представлению оборота наркотиков в качестве «комплексного общественного отношения, протекающего преимущественно в публично-правовой сфере и прошедшего в своем развитии органический путь от полной правовой неурегулированности до выражения на официальном уровне государством воли по проведению разрешительного типа государственной антинаркотической политики и объективно воспринимаемой в актуальные годы справедливости публичной юридической (уголовной и административной) ответственности за всякие нарушения антинаркотического законодательства...» (с. 46–47 и сл.), автор отталкивается и строит многие иные суждения и заключения, сформулированные в работе.

Внимание уважаемого соискателя занимает проблема надежности статистических, социологических и экспертных данных о наркоситуации, что вполне справедливо, поскольку, преследуя задачи снижения уровня административной правонарушаемости, связанной с наркотиками, включая немедицинское потребление наркотических средств, психотропных и новых потенциально опасных психоактивных веществ, необходимо точно определить начальную точку снижения. При этом, прежде чем делать какие-либо критические замечания на сей счет, довольно-таки обстоятельно автор раскрывает современные формы и методы проведения мониторинга наркоситуации, используя для этих целей «уровневый подход» (с. 67 и сл.).

Определенное место отводится дискуссии о трактовке понятия «государственная антинаркотическая политика». Подчеркивается, что ее современная модель складывается «из оценки преимуществ и недостатков прошлых стратегических документов, каждый из которых имел как успех в чем-то, так и позволил определить условия для принятия более эффективных и оптимальных управленческих решений в будущем» (с. 112).

Во второй главе исследуются теоретико-методологические основы административно-правового регулирования оборота наркотиков. Начинается она с обсуждения вопроса о соотношении публичного и частного начал в правовом регулировании антинаркотической области, что само по себе нетривиально, и обоснования присущего наркотическим средствам, психотропным веществам (их аналогам и прекурсорам), наркосодержащим растениям признака ограниченной оборотоспособности. Смысл и значение его установления связываются с функционированием административно-правового режима обращения наркотиков, проявляющегося «с помощью специфического сочетания публичных и цивилистических способов юридического воздействия на данную группу административных правоотношений» (с. 133).

В развитие этого вывода также обосновываются характерные черты данного режима, включая следующие: административно-правовые нормы антинаркотического законодательства; публично значимые цели, направ-

ленные на гармонизацию стратегических интересов в антинаркотической области; специфические объект и предмет административно-правового воздействия; особый набор прав и обязанностей участников административных правоотношений в области оборота наркотиков; совокупность административно-правовых средств, в основе которой сопоставление правомерного и незаконного оборота наркотиков; принципы государственной антинаркотической политики; странственные и временные аспекты режимных административно-правовых правил в антинаркотической области; административная и дисциплинарная ответственность в качестве мер собственной правоохраны; административно-правовые стимулы для лиц, склонных к совершению административных наркоделиктов (положение № 6, с. 219 и сл.).

Центральное место занимает § 2.2 гл. 2 диссертации, поэтому кажется оправданным его значительный, в сравнении с другими параграфами, объем. В нем административно-правовое регулирование в антинаркотической области представляется как система в виде единого образования множества компонентов и связей, находящихся в сложных отношениях и взаимоуязванных между собой. Проводится разграничение между двумя направлениями правовой регламентации, находящими выражение в реализации разнохарактерных административно-правовых средств, образующих в совокупности специфический механизм административно-правового регулирования антинаркотической области. Предлагаемая автором «системология административно-правового регулирования оборота наркотиков» строится на двух глобальных институциях (системе административно-правового регулирования законного оборота наркотиков и системе административно-правового регулирования противодействия незаконному обороту наркотиков) с их собственными системными элементами, функционально раскрываемыми в тексте диссертации через реализацию различных административно-правовых средств, предположим, связанных с регистрацией, квотированием, лицензированием, контролем, надзором.

В этой связи доказывается существование общих и специальных административных процедур в системе административно-правового регулирования деятельности по законному обороту наркотиков (положение № 8).

В гл. 3 Марьям Владимировна акцентируется на вопросах административно-правового регулирования противодействия незаконному обороту наркотиков. В отсутствие легально закрепленной дефиниции термина «противодействие», а также с учетом различий его научной интерпретации, М.В. Анисифорова приводит собственное понятийно-терминологическое обоснование по данному поводу и представляет административно-правовое противодействие как правоприменительную деятельность, реализуемую, как правило, юрисдикционными органами, включая суды, в процессе применения правовых норм в антинаркотической области для разрешения возникающих юридических споров.

С доверием можно отнести к самостоятельным научным выводам, что «существование системы административно-правового противодействия неза-

конному обороту наркотиков обеспечивается реализацией специальной группы административно-правовых средств предупреждения, пресечения, процессуально-го обеспечения, стимулирования, ответственности, а также разрешения соответствующих публично-правовых коллизий в антинаркотической области» (с. 255).

Аналізу подвергаются нормы об административной ответственности, устанавливаемые за нарушения антинаркотического законодательства, и обширная административная и судебная практика по их применению. Формулируется целый комплекс предложений по совершенствованию норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также законодательства 13 субъектов об административных правонарушениях в части, касающейся отмены действующих в них норм, которыми предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности, связанной с наркотиками.

Разделяются позиции М.В. Анисифоровой касательно перспективности реализации механизма административно-правового стимулирования и формируемые на этой основе выводы и предложения, в том числе по расширению практики установления и реализации административно-правовых стимулов в КоАП РФ (с. 343–367, положения № 13 и 15, выносимые на публичную защиту). Это позволяет в целом вспомнить профилактико-предупредительное предназначение законодательства об административных правонарушениях и института административной ответственности.

Упорядочивает М.В. Анисифорова научные взгляды по вопросу цифрового развития производства по делам об административных правонарушениях (с. 325 и сл.).

В гл. 4 заложена доктринальная основа для будущих исследований правовых основ антинаркотической деятельности за рубежом. Используются приемы компаративистики при изучении общественных отношений, складывающихся в области оборота наркотиков в зарубежных странах, анализируются последние тенденции и изменения, происходящие в общемировом масштабе в последние годы, и на этом основании выделяются наиболее значимые из них, прежде всего либерализация подходов в регулировании оборота отдельных видов наркотиков.

Рецензируемая диссертация логично завершается главой, посвященной вопросам совершенствования административно-правового регулирования оборота наркотиков, в которой с учетом поставленных проблем в том числе предлагается новое концептуальное разрешение назревшей, по мнению автора, проблемы обновления базового антинаркотического закона, представляется модель профилактики незаконного наркооборота, а также прогнозируются тенденции применения методики наркомониторинга.

В целом в процессе ознакомления с текстом диссертации просматривается логичность методов авторской формализации текста, в каждом случае выводы и рекомендации приводятся в завершающих частях параграфов.

В теоретическом отношении значимость проведенного исследования определяется разработкой

новой концепции административно-правового регулирования оборота наркотиков посредством существенного расширения научных взглядов на антинаркотическую область, прежде всего, формулировки теоретических положений об «обороте наркотиков» как административно-правовом явлении и категории административного права и представления системологии административно-правового регулирования антинаркотической области.

Такой подход соответствует общепринятым среди признанных российских ученых устоявшимся позициям по данному направлению научных исследований³.

При этом рецензируемое диссертационное исследование не только позволяет по-новому рассмотреть и решить крупную научную проблему, имеющую большое значение для развития теории административного права, но и имеет практически выраженный характер, так как многие рекомендации автора направлены на корректировку действующего антинаркотического законодательства, включая нормы законодательства об административных правонарушениях, и совершенствование правоприменительной практики.

Диссертационное исследование представляется достаточно сложным, неодноплановым, отчего не лишены отдельных изъянов и дискуссионных либо недостаточно аргументированных положений, на которые следует обратить внимание.

1. Первостепенной научно-практической задачей, разрешаемой М.В. Анисифоровой в контексте формирования системного представления концептуальных основ административно-правового регулирования оборота наркотиков, является сопоставление законного и незаконного применительно к административным правоотношениям, складывающимся в области оборота наркотиков. Как это усматривается из текста диссертации и основных положений, выносимых на защиту (с. 133–135 и сл., положения № 7, 8), под отклонением от нормы понимается любое несоответствие поведения требованиям и правилам, установленным применительно к области общественных отношений, связанных с правомерным оборотом наркотиков. Поэтому хотелось бы уточнить, не входит ли это в противоречие с действующим административно-правовым регулированием и как соотносится с применением мер административной ответственности за иные нарушения, допущенные не в пределах существующей нормативно-правовой регламентации законной деятельности в области оборота наркотиков (см., например, ст. 6.9, 6.10, 6.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

2. Обосновывая системологию административно-правового регулирования оборота наркотиков, М.В. Анисифорова описывает ее глобальные подсистемы и входящие в их состав наиболее значимые системные элементы. В основу разграничения закладывается критерий правомерности, который представляет собой «неизменную и всегда актуальную характеристику поведения субъектов административ-

³ См., напр.: Федоров А.В. Тенденции развития российской антинаркотической политики на современном этапе // Наркоконтроль. 2011. № 4. С. 5–14 и др.

ного права и административных правоотношений, позволяющую наделять их правовое поведение качествами правомерного либо неправомерного» (с. 149).

Реализованный подход, кажущийся, на первый взгляд, незамысловатым, тем не менее наиболее удачно и полно позволяет реализовать авторскую творческую задумку. Вместе с тем как это соотносится с нормами действующего антинаркотического законодательства, в том числе содержащимися в подзаконных нормативно-правовых актах, а также со Стратегией государственной антинаркотической политики на период до 2030 г.? Так, в законодательной лексике преимущественно используются слова «контроль за оборотом наркотических средств...», принимая во внимание его законную часть. То же самое касается, к примеру, названий ныне упраздненной Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и действующих в системе МВД России подразделений по контролю за оборотом наркотиков.

Представляется, что в дальнейших научных работах уважаемая Мария Владимировна подвергнет необходимому осмыслению данный вопрос, учитывая включение в подсистему административно-правового регулирования законного оборота наркотиков не только публичных процедур контроля, но и надзора, регистрации, квотирования, лицензирования и т.д.

3. Мы разделяем утверждение автора рецензируемой работы о том, что для административно-правовой теории и практики представляют значительный интерес правовые стимулы, влияющие на деликты,

выраженные в нарушении норм административного права и вызывающие юридические последствия для правонарушителей в виде мер административной ответственности, в особенности когда речь идет о наркоманах либо лицах, допускающих немедицинское употребление наркотиков. При этом, отмечая, что в юридической литературе нередко осуществляется смешение или подмена понятий «административно-правовое стимулирование» и «административно-правовое поощрение», представляется интересной и необходимой в этом случае аргументация относительно разграничения этих двух правовых конструкций.

4. В гл. 4 работы подробно рассматриваются публично-правовые основы антинаркотической деятельности за рубежом, особое внимание обращается на юрисдикции, проводящие политику легализации немедицинского применения отдельных видов наркотиков. Данная глобальная тенденция, как представляется, может создать существенную угрозу сохранности здоровья и обеспечения благополучия человечества, однако четкого мнения на сей счет в исследовании не высказывается (например, на с. 378–379 диссертации).

Обозначенные дискуссионные вопросы не снижают высокой научной оценки диссертационного исследования М.В. Анисифоровой, которое в целом оставляет благоприятное впечатление. Представляется, что оно обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и подходы к решению крупной научной проблемы, значимость разрешения которой для будущего политико-правового и социально-экономического развития страны безусловна.

Литература

1. Анисифорова М.В. Концептуальные основы административно-правового регулирования оборота наркотиков : диссертация доктора юридических наук / М.В. Анисифорова. Москва, 2023. 665 с.
2. Воронин М.Ю. Криминологическая политика защиты населения от наркотизации : диссертация доктора юридических наук / М.Ю. Воронин. Москва, 2010. 335 с.
3. Ступина С.А. Доступность наркотиков при оценке наркоситуации (по результатам проведенного мониторинга) / С.А. Ступина, П.В. Тепляшин // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. 2013. № 5. С. 36–40.
4. Федоров А.В. Взаимосвязь незаконного потребления наркотиков и их незаконного оборота / А.В. Федоров // Наркоконтроль. 2013. № 3. С. 5–13.
5. Федоров А.В. Тенденции развития российской антинаркотической политики на современном этапе / А.В. Федоров // Наркоконтроль. 2011. № 4. С. 5–14.

References

1. Anisiforova M.V. Kontseptualny'e osnovy' administrativno-pravovogo regulirovaniya oborota narkotikov : dissertatsiya doktora yuridicheskikh nauk [Conceptual Fundamentals of Administrative Law Regulation of Drug Trafficking : thesis of LL.D.] / M.V. Anisiforova. Moskva — Moscow, 2023. 665 s.
2. Voronin M.Yu. Kriminologicheskaya politika zaschity' naseleniya ot narkotizatsii : dissertatsiya doktora yuridicheskikh nauk [The Criminological Policy of Protection of the Population from Drug Abuse : thesis of LL.D.] / M.Yu. Voronin. Moskva — Moscow, 2010. 335 s.
3. Stupina S.A. Dostupnost narkotikov pri otsenke narkosituatsii (po rezultatam provedennogo monitoringa) [Availability of Narcotic Drugs in the Context of Evaluation of the Drug Abuse Situation (Based on Results of Performed Monitoring)] / S.A. Stupina, P.V. Teplyashin // Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta FSKN Rossii — Bulletin of the Siberian Law Institute of the Federal Drug Control Service of Russia. 2013. № 5. S. 36–40.
4. Fedorov A.V. Vzaimosvyaz nezakonnogo potrebleniya narkotikov i ikh nezakonnogo oborota [The Interrelation between Illegal Drug Use and Illegal Drug Trafficking] / A.V. Fedorov // Narkokontrol — Drug Control. 2013. № 3. S. 5–13.
5. Fedorov A.V. Tendentsii razvitiya rossiyskoy antinarkoticheskoy politiki na sovremennom etape [Tendencies of Development of the Russian Anti-Drug Policy on the Present Stage] / A.V. Fedorov // Narkokontrol — Drug Control. 2011. № 4. S. 5–14.