

УДК 342.9

DOI 10.24411/2312-3184-2020-10023

Новичкова Елена Евгеньевна

доцент кафедры административного
права и административной деятельности
органов внутренних дел

Восточно-Сибирского института

МВД России

E-mail: Enovichkova2@mvd.ru

Novichkova Elena Evgenievna

associate Professor of Administrative Law
and Administrative Activities of Internal
Affairs Bodies Department

East -Siberian Institute of the Ministry of
Internal Affairs of Russia

E-mail: Enovichkova2@mvd.ru

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕР В ОБЛАСТИ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ

Введение: оборот наркотических средств, психотропных веществ, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ подлежит постоянному контролю со стороны государства. Снижение контроля влечет за собой серьезное негативное воздействие на здоровье человека, общества в целом. Система предупреждения и пресечения незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, выстроенная на уровне государства, представляет собой совокупность средств и методов, позволяющих не допустить, либо своевременно пресекать факты распространения опасных веществ. Однако в ходе правоприменения возникают отдельные проблемы, на которые автор обращает внимание в статье. Акцент направлен на анализ отраслевого законодательства и судебную практику по делам об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Материалы и методы: нормативной основой исследования являются: административное законодательство, нормативные акты, направленные на профилактику и пресечение правонарушений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Методологическую основу составляют методы анализа, описания.

Результаты исследования: автор проводит анализ последовательности процедуры привлечения лиц, в отношении которых имеются основания полагать, что они находятся в состоянии наркотического опьянения, выделяет проблемы, связанные с назначением отдельных видов административных наказаний, а также применением дополнительных мер, предусмотренных административно-деликтным законодательством и направленных на своевременное выявление и пресечение фактов незаконного оборота, потребления наркотических средств, психотропных веществ и новых потенциально опасных веществ.

Выводы и заключения: автор приходит к выводу о недостаточном правовом воздействии на лиц, связанных с незаконным оборотом наркотиков, необходимости наиболее эффективного нормативно-правового и исполнительского механизма профилактики и пресечения противоправных деяний в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и новых потенциально опасных веществ.

Ключевые слова: наркотические вещества, незаконный оборот наркотиков, административная ответственность, лечение от наркомании, медицинское освидетельствование.

ON THE EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE LEGAL MEASURES IN THE FIELD OF ILLEGAL TRAFFICKING OF DRUGS

Introduction: the turnover of narcotic drugs, psychotropic substances, as well as new, potentially dangerous psychoactive substances, is subject to constant monitoring by the state. Reduced control entails a serious negative impact on human health, society as a whole. The system for the prevention and suppression of illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances, built at the state level, is a combination of means and methods to prevent or timely prevent the spread of dangerous substances. However, in the course of law enforcement, certain problems arise that the author draws attention to in the article. The emphasis is on the analysis of industry legislation and judicial practice in cases of administrative offenses in the field of illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances, as well as new potentially dangerous psychoactive substances.

Materials and methods: the normative basis of the study is: administrative legislation, normative acts aimed at the prevention and suppression of offenses in the field of illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors. The methodological basis consists of analysis methods, descriptions.

Results of the study: the author analyzes the sequence of the procedure for attracting persons in relation to whom there is reason to believe that they are intoxicated, identifies problems associated with the imposition of certain types of administrative punishments, as well as the application of additional measures provided for by administrative-tort legislation and aimed for the timely detection and suppression of the facts of illicit trafficking, the use of narcotic drugs, psychotropic substances, as well as potentially hazardous substances.

Summary and Conclusion: as a result, the author comes to the conclusion that there is an insufficient legal impact on persons associated with drug trafficking, the need for more effective regulatory and enforcement mechanism for the prevention and suppression of illegal acts in the field of drug trafficking, psychotropic substances, as well as new potentially hazardous substances.

Keywords: narcotic substances, drug trafficking, administrative responsibility, treatment for drug addiction, medical examination.

Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров создает реальную угрозу безопасности страны. «Совершенствуются» в негативном смысле этого слова виды наркотических средств, появляются новые, более опасные с точки зрения зависимости и последствий. Угроза со стороны незаконных действий наркоторговцев любого масштаба растет. Под воздействие наркотических веществ попадают люди различного возраста и социального статуса.

«Наркомания и незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ представляют большую опасность. Наркомания вовлекает в свой круг десятки и сотни тысяч человек», – утверждает С.В. Габеев [1, с. 24]. В связи с этим борьба с незаконным оборотом наркотических средств, выявление начальной стадии потребления психотропных веществ является важной составляющей обеспечения общественной безопасности. Задача по выявлению, пресечению и профилактике фактов незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ возложена в большей степени на органы внутренних дел (полицию). «Профилактика наркомании и незаконного оборота наркотиков – это международная, межгосударственная, межнациональная проблема, требующая принятия адекватных и эффективных мер с учетом национальных и региональных особенностей», – обобщает мнение ученых О.В. Радченко [2, с. 24].

В Российской Федерации на государственном уровне создана система противодействия незаконному обороту наркотиков, которая выражается в совокупности правовых и организационных мер правоохранительных органов, иных органов исполнительной власти, социальных служб, задачами которых также является противодействие нелегальному распространению наркотиков, потреблению их без назначения врача.

Законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная и административная ответственность за незаконные действия в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, а также новых психоактивных веществ, однако отдельные меры не достигают положительного результата в силу своего юридического несовершенства и слабого механизма исполнения некоторых видов наказаний. Например, в настоящее время недостаточно доработана процедура привлечения к административной ответственности лиц, в отношении которых имеются основания полагать, что они потребляют наркотические средства без назначения врача. При наличии комплекса норм, направленных на своевременное выявление, документирование, принятие правового решения, а также применение дополнительных мер медицинского характера, очевидны недоработки и отсутствие должного юридического эффекта правовых норм.

Так, федеральным законом от 25.11.2013 № 313-ФЗ введена в действие ч. 2.1 ст. 4.1, в соответствии с которой «при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, суд может возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или)

медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача»¹, т. е. Кодексом РФ об административных правонарушениях закреплена возможность применения меры, не являющейся видом административного наказания в указанных случаях, которая может быть реализована только судом.

В каких же случаях возможно применение данной меры? Обратимся к главе 6 КоАП РФ, где содержатся нормы, предусматривающие ответственность за незаконный оборот наркотических средств и иных веществ, их потребление, негативно воздействующих на здоровье человека, а значит – общества, и ч. 2 ст. 20.20². Статьей 6.9 КоАП РФ закреплена ответственность за потребление наркотических веществ без назначения врача, а равно иных запрещенных к обороту веществ, а также ответственность за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Таким образом, в данной статье содержится два самостоятельных состава, но если доказать нахождение лица в состоянии наркотического опьянения можно путем проведения медицинского освидетельствования, то отказ от прохождения такового исключает факт опьянения лица. Следовательно, отказавшись от прохождения медицинского освидетельствования, лицо, в отношении которого есть основания полагать, что оно находится в таком состоянии, полностью лишает дело доказательной основы, фундамента, на котором строится решение по делу об административном правонарушении.

Обратившись к судебной практике, можно увидеть, что судьи при вынесении решения по делам, связанным с потреблением наркотических средств без назначения врача, вменяют в обязанность лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, прохождения диагностики и лечение от наркомании. Всего на территории Российской Федерации за 2019 г. пресечено административных правонарушений по ст. ст. 6.8, 6.9 и ч. 2. ст. 20.20 КоАП РФ – 136 197, из которых судами возложена обязанность прохождения диагностики, медицинского лечения и иных, предусмотренных ч. 2.1. ст. 4.1 КоАП РФ мер медицинского характера, в 51 517 случаях, что составляет 38 % от общего числа пресеченных правонарушений. Однако часто нарушитель уклоняется от исполнения данных решений суда, вследствие чего образуется состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 6.9.1. КоАП РФ. Объективная сторона правонарушения выражается в уклонении от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ. За указанный период зарегистрировано 27 040 фактов пресечения административных

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 25.11.2013 № 313-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6161.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Там же. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

правонарушений по ст. 6.9.1 КоАП РФ, т. е. 52,5 % от общего количества решений суда, предусматривающих такую обязанность.

Разбирая последовательность процессуальных действий должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях в области незаконного оборота наркотических средств, опираясь на судебную практику, можно отметить, что судами возлагается обязанность о прохождении диагностики и лечения от наркомании на лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении по ст. 6.9 КоАП РФ даже в случаях, когда лицо отказывается от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Примечательно, что Постановление Правительства РФ от 28.05.2014 № 484 утверждает «порядок контроля за исполнением лицом, признанным больным наркоманией либо потребляющим наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, возложенной на него судьей при назначении административного наказания...»¹, т. е. законодатель заложил в акт норму, смыслом которой является полное убеждение в том, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, действительно потребляет наркотические средства, либо болен наркоманией. Однако при отказе от освидетельствования в материалах дела отсутствуют доказательства о потреблении наркотических средств указанным лицом, что не дает оснований полагать о потреблении наркотических средств, тем более о соответствующем заболевании. По нашему мнению, в подобных случаях возможно обязать лицо в судебном порядке пройти лишь диагностику в целях подтверждения либо исключения фактов потребления наркотических средств, психотропных веществ.

Как было отмечено выше, лица, в отношении которых принято решение о медицинском воздействии, направленные на профилактику и лечение наркозависимости, отказываются от медицинской помощи путем неприбытия в медицинскую организацию (постановление от 10 июля 2019 г. по делу № 5-139/2019, постановление от 28 июня 2019 г. по делу № 4А-395/2019 и т.п.), либо непосредственно от такового (решение от 14 января 2015 № 12-1/2015 12-154/2014). Контроль за исполнением решения суда в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.05.2014 № 484 возлагается на органы, «должностными лицами которых составляются протоколы об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ст. 6.9.1 КоАП РФ», а значит на полицию.

При установлении фактов уклонения лиц, на которых судом возложена обязанность по прохождению лечения от наркомании, сотрудники полиции возбуждают дела об административных правонарушениях по ст. 6.9.1 КоАП РФ, которые подлежат рассмотрению судом, и санкция предусматривает наложение штрафа в размере от че-

¹ Об утверждении Правил контроля за исполнением лицом возложенной на него судьей при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ: постановление Правительства РФ от 28.05.2014 г. № 484 // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2889.

тырех до пяти тысяч рублей, либо административный арест сроком до 30 суток. Акцентируя внимание на видах и размерах наказания по данной статье, хочется обратить внимание на тот факт, что в отношении лица уже был установлен факт потребления наркотических средств, психотропных веществ, а значит было принято решение об административном наказании, лицо было направлено для применения к нему мер медицинского характера, но уклонившись от прохождения обследования и лечения, оно за неисполнение решения суда получает в качестве наказания штраф либо арест, а судьи повторно направляют таких нарушителей в порядке ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ для прохождения медицинского лечения от наркомании (постановление от 17 июля 2017 г. по делу № 5-341/2017).

Вопросы возникают по поводу неоднократного привлечения к административной ответственности за уклонение от лечения от наркомании и иных мер медицинского воздействия, возложенных судом на нарушителей. Верховный суд РФ констатирует: «противоправное деяние, ответственность за которое предусмотрена ст. 6.9.1 КоАП РФ, может являться длящимся в зависимости от объективной стороны соответствующего деяния ...лицо, привлеченное к административной ответственности за уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, может быть привлечено к административной ответственности неоднократно в течение всего периода исполнения возложенной судом обязанности»¹. Следовательно, Верховный суд РФ, выдвигая в качестве довода тот факт, что правонарушение является длящимся, считает возможным неоднократное привлечение к административной ответственности за данное правонарушение, что противоречит требованиям Кодекса РФ об административных правонарушениях, где в части обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, имеется такое, как «наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействий)... постановления о привлечении к ответственности, постановления о прекращении производства по делу...» (п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). По нашему мнению, подобный подход в трактовании норм административного законодательства направлен на решение общей проблемы, связанной с распространением наркотических средств и психотропных веществ, при этом наркозависимый человек вытесняется за рамки правового поля. Проводя аналогию с иными длящимися правонарушениями, а также практикой их применения (например, незаконное нахождение иностранных граждан на территории Российской Федерации, проживание граждан без паспорта, либо по недействительному паспорту), очевидны двойные стандарты в применении норм административно-деликтного законодательства.

Статистика по привлечению нарушителей к административной ответственности за потребление наркотических средств, психотропных веществ показывает, что за

¹ Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 1 (2016). URL: <http://www.consultant.ru>.

2019 г. на территории Российской Федерации из числа пресеченных правонарушений по ст. ст. 6.8, 6.9, ч. 2. 20.20 КоАП РФ (136 197) привлечено к административной ответственности и принято решение о наказании в виде административного штрафа – 62 147 (45,6 %) на сумму 255 523 тыс. руб.; в виде административного ареста – 38 187 (28 %), из общего числа которых на срок до 5 суток принято решений – 27 556 (72 %).

По ст. 6.9.1 пресечено 27 040 административных правонарушений, из них судом принято решений о наказаниях в виде административного штрафа в отношении – 11 334 (42 %) на сумму 47 483 тыс. руб., из которых взыскано 16 429 тыс. руб. (35 % от суммы наложенного); в виде административного ареста – 10 410 (39 %) из них – 6 368 решений об аресте до 5 суток (61 % от всех решений об аресте)¹. Учитывая, что санкция ст. 6.9.1 КоАП РФ предусматривает административный арест сроком до 30 суток, размер наказания, определяемого судом, не соответствует уровню общественной опасности, следовательно, не достигает своей цели, особенно принимая во внимание достаточную размытость показателя. Анализ решений суда об аресте до 5 суток показывает, что значительное количество решений принимается об аресте до 2 суток [3]. Причины такого подхода ясны: отсутствие условий содержания лиц, подвергнутых административному аресту, расходы, связанные с содержанием их, нагрузка на подразделения органов исполнительной власти в сфере внутренних дел РФ нуждается применять административные наказания формально.

Статистические показатели свидетельствуют о недостаточном правовом воздействии на лиц, потребляющих наркотические средства, о слабом реагировании судебных органов на государственную проблему наркотизации общества. Считаем применение такого вида наказания, как административный штраф к лицам, длительное время потребляющим наркотические средства, большим наркоманией, нецелесообразно. Правонарушители штраф не оплачивают, дальнейшее привлечение их к ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ положительного эффекта не дает. Проблемы, связанные с взысканием административных штрафов, в том числе с лиц, подвергнутых административным наказаниям по статьям, связанным с незаконным оборотом наркотиков, раскрыты автором ранее [4].

Нецелесообразность применения отдельных видов наказания очевидна. Лица, осознанно и регулярно потребляющие наркотики, не имеют, как правило, постоянного дохода, у них отсутствует имущество, на которое возможно было бы возложить исполнение имущественных обязательств. Административный арест также не содействует исправлению наркомана и отказу от потребления наркотиков, а содержание его в специальных помещениях полиции создает дополнительные проблемы, связанные с состоянием его здоровья. Аналогичное мнение высказано Н.Н. Цукановым [5, с. 102] и Е.А. Соломатиной [6, с. 105]: «Административные наказания в виде административного штрафа или административного ареста служат эффективным средством влияния на мотивационную сферу наркомана лишь на начальных этапах наркопотребления... Наконец, сами судьи не связывают эффективность применения нормы с ужесточением применяемых административных наказаний».

¹ Статистические документы / ГУ МВД России по Иркутской области. ИСОД.

Статистика не отражает количество дел, производство по которым прекращено по различным основаниям. Подробный анализ оснований прекращения производства по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков, а также иные вопросы производства по делам об административных правонарушениях в данной сфере рассматривает А.В. Жильцов. Однако, как отмечает автор, при вынесении постановлений по делам об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 6.9 судьи, освобождая от административной ответственности лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, «в резолютивной части постановлений возлагают на лиц обязанность пройти диагностику, лечение и т. д.» [7, с. 31]. А.В. Жильцов подвергает сомнению законность таких решений, опираясь на нормы права и жесткое ограничение последними усмотрения субъектов административной юрисдикции.

В результате можно сделать следующие выводы: административное законодательство содержит ряд мер, позволяющих оказывать правовое воздействие на сферу незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ, но данные меры недостаточны и в некоторых случаях малоэффективны. Необходимо предусмотреть комплекс мер, посредством которых возможно наиболее эффективно бороться с негативными факторами, связанными с потреблением наркотиков.

Во-первых, статьи Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающие ответственность за противоправные действия в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ, дополнить иными видами наказаний, например обязательными работами.

Во-вторых, при неоднократном (более двух раз) уклонении от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании предусмотреть уголовную ответственность. А для лиц, признанных больными наркоманией, применение медицинских мер принудительного характера.

В-третьих, создавать условия для полного, своевременного исполнения всех видов наказаний, применяемых в сфере незаконного оборота наркотиков.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Габеев С.В. Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией: новая редакция и старые проблемы // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2017. – № 1 (80). – С. 24–37.
2. Радченко О.В. Наркомания и противодействие наркопреступности на территории Иркутской области // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2011. – № 4 (59). – С. 24–32.
3. Новичкова Е.Е. Исполнение полицией постановлений об административном аресте // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2019. – № 1 (12). – С. 56–61.
4. Емельянов В.М., Новичкова Е.Е. Проблемы взаимодействия полиции и службы судебных приставов при взыскании административных штрафов // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2019. – № 1 (47). – С. 33–39.

5. Цуканов Н.Н. Статья 6.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях как средство противодействия незаконному наркопотреблению // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Т. 14. – № 4. – С. 99–104.

6. Соломатина Е.А. К вопросу об эффективности и целесообразности применения административных наказаний за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача // Вестник экономической безопасности. – 2017. – № 2. – С. 104–107.

7. Жильцов А.В. О некоторых вопросах применения административной ответственности за потребление наркотических средств, психотропных веществ без назначения врача (по результатам анализа постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 6.9 КоАП РФ) // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 1 (30). – С. 28–34.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

1. Gabeev S.V. Postponement of serving a sentence by a drug addict: a new edition and old problems // Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2017. – №1 (80). – P. 24–37.

2. Radchenko OV Addiction and the fight against drug crime in the territory of the Irkutsk region // Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2011 – № 4 (59). – P. 24–32.

3. Novichkova E.E. Execution by police of administrative arrest orders. Bulletin of the Tyumen Institute for Advanced Studies of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2019. – № 1 (12). – P. 56–61.

4. Emelyanov V.M., Novichkova E.E. Problems of interaction between the police and the bailiff service in collecting administrative fines // Jurisprudence and law enforcement practice. – 2019. – № 1 (47). – P. 33–39.

5. Tsukanov N.N. Article 6.9. The Code of the Russian Federation on administrative offenses as a means of counteracting illegal drug use // Bulletin of the Omsk Law Academy. – 2017. V.14 – № 4. – P. 99–104.

6. Solomatina EA On the issue of the effectiveness and expediency of applying administrative penalties for the use of narcotic drugs or psychotropic substances without a doctor's prescription // Bulletin of economic security. – 2017 – № 2. – P 10 –107.

7. Zhiltsov A.V. On some issues of the application of administrative responsibility for the consumption of narcotic drugs, psychotropic substances without a doctor's prescription (based on the analysis of decisions on termination of administrative offenses cases provided for in paragraph 1 of Article 6.9 of the Administrative Code of the Russian Federation) // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2018. – № 1 (30). – P. 28–34.