

УДК 340

DOI 10.52928/2070-1632-2021-58-13-113-117

СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ БОРЬБЫ С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИКОВ

М.Н. ГУМИНСКИЙ

(Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Минск)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1256-0227>

В статье рассматриваются теоретические подходы в области содержания понятия административно-правовых средств борьбы с правонарушениями в сфере оборота наркотиков, приводится авторское определение искомого понятия. Делается акцент на особенностях использования в правоприменительной деятельности методов убеждения и принуждения, выделяются критерии для классификации убедительных методов, проводится оценка их эффективности.

Ключевые слова: правонарушения, незаконный оборот наркотиков, административно-правовые средства, убеждение, принуждение.

Введение. Актуальность проведения исследования обусловливается высокой значимостью использования административно-правовых средств в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков. При этом должного теоретического исследования в науке административного права данные способы не получили.

Целью исследования является раскрытие сущности и понятия административно-правовых средств в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Основная часть. В теории административного права выработан единый подход к пониманию сущности административно-правовых средств, которые реализуются посредством деятельности специальных органов или организаций. Административно-правовые средства являются институтом административного права, содержание которого определяется через совокупность правовых норм, регламентирующих порядок реализации действий либо принятия актов, направленных на реализацию административно-правовых норм.

Имеются и другие подходы к данному понятию. Так, А.В. Лубенков определяет административно-правовые средства как строго установленные административным законодательством определенные способы воздействия принуждающего субъекта на волю и сознание принуждаемого лица, главной целью которых является обеспечение поведения лица согласно установленным в государстве нормам и правилам. При этом воля и желание лица, в отношении которого применяется определенное административно-правовое средство, не принимается во внимание [1, с. 117].

Согласно подходу И.А. Волобуева, административно-правовые средства предупреждения незаконного оборота наркотиков выступают в качестве способов правового воздействия в лице государства на субъектов, участвующих в незаконном обороте наркотиков, государственные органы, осуществляющие профилактику в данной сфере, а также детерминанты, способствующие наркотизации населения¹. Позитивным аспектом данного определения является расширение перечня субъектов, в отношении которых реализуются меры административно-правового воздействия за счет включения государственных органов. Кроме этого, в данный подход включен также криминологический аспект в части исследования детерминантов распространения наркотиков. Такой подход является верным, поскольку эффективность применения административно-правовых мер воздействия зависит от учета всех факторов, влияющих на незаконный оборот наркотиков.

По содержанию административно-правовые средства имеют различный характер. Это зависит от функции либо определенной задачи, которую реализует субъект, уполномоченный на применение административно-правовых средств воздействия. Как отмечает А.А. Корнев, административно-правовые средства могут быть как принудительного, так и непринудительного характера². Первые из них направлены на установление ограничений личного либо организационного характера и являются результатом поведения человека, связанного, как правило, с нарушением установленного в государстве правопорядка. Если вести речь о сущности непринудительных административно-правовых средств, то их главное назначение состоит в позитивном стимулировании субъекта права на выполнение социально значимых либо социально полезных действий. В то же время, независимо от вида административно-правового средства, цель их применения состоит в воздействии на поведенческие аспекты либо сознание или волю человека.

Согласно подходу А.Н. Бондаря, «основным назначением применения административно-правовых средств в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, выступает осуществление комплекса мероприятий, направленных на повышение эффективности профилактической деятельности, создание надежных правовых и обеспечивающих их организационных барьеров, способных предупредить

¹ Волобуев, И.А. Административно-правовые средства предупреждения правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков и их применение органами внутренних дел (по материалам Дальневосточного региона) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И.А. Волобуев; Дальневост. юрид. ин-т МВД России. – Хабаровск, 2009. – 23 с.

² Корнев, А.А. Административно-правовые средства борьбы с незаконным оборотом наркотиков в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Корнев. – СПб., 2010. – 198 л.

и своевременно пресечь противоправную деятельность, связанную с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» [2, с. 294]. Считаем, что обозначенный подход носит комплексный характер, учитывает различные аспекты применения административно-правовых средств (профилактика, предупреждение, создание организационных барьеров), однако сущность назначения любого понятия должно определяться через итоговый результат. Таковы положения признанной общей теории права. Следовательно, определение цели применения административно-правовых средств через совокупность мероприятий, предложенных Н.А. Бондарем, представляется некорректным.

Административно-правовые средства, направленные на борьбу с правонарушениями в области оборота наркотиков, имеют свои особенности. Это обусловлено различными факторами, к числу которых можно отнести следующие:

1. Применение данной группы административно-правовых средств осуществляется правоохранительными органами, как правило, органами внутренних дел. При этом четкий перечень полномочий на их применение строго определен действующим административным и административно-процессуальным законодательством.

2. Назначение административно-правовых средств в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков заключается в их применении для обеспечения социально значимой для государства цели – защиты здоровья населения, которая признана в Республике Беларусь конституционной ценностью.

3. Могут носить как принудительный, так и профилактический характер и быть направлены на предупреждение совершения лицами правонарушений или преступлений в области оборота наркотических средств. Здесь уместно говорить о проявлениях как общей, так и частной превенции.

Согласно подходу А.В. Корнева, под административно-правовыми мерами, направленными на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, понимаются действия принудительного или не принудительного характера, осуществляемые уполномоченными государственными органами, должностными лицами и общественными организациями в целях защиты от противоправных посягательств на общественные отношения в области охраны здоровья, обеспечения внутригосударственного контроля над наркотическими средствами, предупреждения и пресечения их незаконного распространения и потребления и возникающих в связи с этим социально опасных последствий, наказания за совершение правонарушений, связанных с ними и перевоспитания лиц, нарушающих нормы административного законодательства в сфере оборота наркотических средств³.

По мнению Э.Ю. Шхамировой, административно-правовые средства в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков можно разделить на несколько групп. Первые из них направлены на выявление признаков участия лица в нарушении правил оборота наркотиков (проверка документов, медицинское освидетельствование, личный досмотр, досмотр вещей и др.). Другие представляют собой действия, направленные на выяснение обстоятельств, которые послужили причинами противоправного поведения в сфере незаконного оборота наркотиков (приглашение лица, допускающего нарушения антинаркотического законодательства, в орган внутренних дел и его опрос по выяснению обстоятельств такого поведения) [3, с. 330]. На наш взгляд, предложенная выше-указанным автором вторая группа административно-правовых средств представляет собой предусмотренные административно-процессуальным законодательством меры, а, следовательно, они могут определяться как «административно-процессуальные правовые средства».

Содержание административно-правового средства важно понимать как способ воздействия на сознание человека. При этом, оперируя общими понятиями теории административного права, уместно вести речь о двух главных способах: убеждении и принуждении.

Сущность метода убеждения состоит в проведении воспитательной или профилактической работы с населением либо конкретными субъектами, которая выражается, как правило, в рекомендациях, разъяснениях решений и т.д. Метод убеждения может быть реализован посредством использования различных форм, в частности, стимулирующего, разрешительного, запрещающего характера. К таковым могут относиться условия освобождения от административной ответственности, допуск к работе, связанной с оборотом наркотиков, информирование населения, добровольное решение о прохождении курса лечения от наркотической зависимости и др.

Отношение ученых-административистов к эффективности использования методов убеждения в качестве административно-правовых средств предупреждения правонарушений в области незаконного оборота наркотиков зачастую носят противоречивый характер. К примеру, О.Д. Дмитриева указывает на неэффективность применения профилактических бесед с несовершеннолетними и предлагает установить обязательные беседы, проводимые сотрудниками органов внутренних дел в учебных заведениях [4, с. 66].

Правовое регулирование мер убеждения в области борьбы с правонарушениями в сфере оборота наркотиков в Республике Беларусь представлено достаточно обширным перечнем нормативных правовых актов. К примеру, в Законе Республики Беларусь «Об оказании наркологической помощи несовершеннолетним» предусмотрены такие методы убеждения, как информирование несовершеннолетнего, мотивационное консультирование⁴.

³ Корнев, А.А. Административно-правовые средства борьбы с незаконным оборотом наркотиков в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Корнев. – СПб., 2010. – 198 л.

⁴ Об оказании наркологической помощи несовершеннолетним [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 25 июня 2018 г. № 57: в ред. Постановления Министерства здравоохранения Респ. Беларусь от 25 марта 2020 г. № 22 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

На уровне законодательства установлен также перечень категорий работников, допуск к работе которых осуществляется только после прохождения обязательной процедуры профилактического наркологического осмотра. В данном случае речь идет о совместном Постановлении Министерства здравоохранения Республики Беларусь, Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь «Об утверждении перечня категорий (профессий и должностей) работников, допуск к работе которых осуществляется после проведения предварительного профилактического наркологического осмотра при поступлении на работу»⁵. Отметим, что совместная работа трех профильных министерств над созданием данного нормативного правового акта свидетельствует о необходимости комплексного исследования перечня профессий из различных сфер общественных отношений с целью определения тех из них, для которых риск употребления наркотиков является наиболее опасным.

Кроме того, в Республике Беларусь утверждена Концепция социальной реабилитации лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией, с обязательным привлечением их к труду, где предусмотрена такая мера убеждения, как добровольное обращение гражданина за помощью в реабилитации⁶. Обратим внимание, что реализация данной меры происходит при одновременной работе двух сфер: медицинского лечения и социально полезной деятельности в виде выполнения определенных трудовых работ.

В качестве меры убеждения также выступает установление определенных Правил обращения с наркотическими веществами. Данный порядок определен Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке приобретения, хранения, реализации и использования наркотических средств и психотропных веществ в медицинских целях»⁷. В частности, обращение с наркотическими средствами и психотропными веществами в медицинских целях может осуществляться юридическими лицами только на основании специального разрешения (лицензии). Нормы общего характера в области установления порядка оборота наркотических средств установлены в Законе Республики Беларусь «О наркотических средствах, психотропных веществах, их прекурсорах и аналогах»⁸.

Анализ установленных законодательством Республики Беларусь мер убеждения позволяет выделить их следующие виды по различным критериям:

1. По субъектному составу:

- а) частные (добровольное обращение лица за реабилитацией);
- б) общие (установление правил обращения с наркотиками).

2. По цели применения:

- а) стимулирующие (мотивационное консультирование лица либо законного представителя лица (в отношении несовершеннолетних));
- б) информационные (проведение разъяснений содержания отдельных нормативных правовых актов);
- в) регулирующие (направленные на возможность реализации определенных прав только при соблюдении ряда условий – допуск к работе после прохождения обязательного профилактического наркологического осмотра, лицензирование деятельности).

Отметим, что А.В. Корнев выделяет также такую группу мер принудительного характера, как запрещающие (запрещение потребления наркотиков без разрешения врача, запрещение совершения действий, связанных с наркотическими средствами и т.п.)⁹. На наш взгляд, выделение группы запрещающих мер в целом не соответствует сущности убеждения как способа воздействия. Предложенные автором примеры в целом дублируют обязанности общего характера для каждого, установленные на уровне Конституции Республики Беларусь, а также актов административного и административно-процессуального законодательства. Данные примеры являются запрещающими правовыми нормами.

⁵ Об утверждении перечня категорий (профессий и должностей) работников, допуск к работе которых осуществляется после проведения предварительного профилактического наркологического осмотра при поступлении на работу [Электронный ресурс] : Постановление Министерства здравоохранения Респ. Беларусь, Министерства внутренних дел Респ. Беларусь, Министерства труда и социальной защиты Респ. Беларусь, 8 авг. 2005 г., № 23/243/104 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

⁶ Об утверждении Концепции социальной реабилитации лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией, с обязательным привлечением их к труду [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 25.09.2015 г., № 803 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

⁷ Об утверждении Инструкции о порядке приобретения, хранения, реализации и использования наркотических средств и психотропных веществ в медицинских целях [Электронный ресурс] // Постановление Министерства здравоохранения Респ. Беларусь, 28 дек. 2004 г., № 51: в ред. Постановления Министерства здравоохранения Респ. Беларусь от 17 нояб. 2020 г. № 98 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

⁸ О наркотических средствах, психотропных веществах, их прекурсорах и аналогах [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 13 июля 2012 г., № 408-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

⁹ Корнев, А.А. Административно-правовые средства борьбы с незаконным оборотом наркотиков в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Корнев. – СПб., 2010. – С. 99.

Меры административного принуждения выступают следующей стадией применения административно-правовых средств борьбы в области с незаконным оборотом наркотиков. Необходимость их использования уполномоченными органами обусловлена неэффективностью выбранных до этого мер непринудительного характера. Однако, меры административного принуждения могут выступать и в качестве первичного способа воздействия на сознание и волю лица (к примеру, в случае совершения правонарушений или преступлений).

При этом общая система мер административного принуждения, разработанная на уровне теории административного права, применима и к предмету настоящего исследования. Так, видами административно-правовых мер в области борьбы с правонарушениями в сфере оборота наркотиков являются следующие:

1. Административно-предупредительные меры;
2. Административно-пресекательные меры;
3. Меры административной ответственности;
4. Меры административно-процессуального обеспечения.

Эффективность применения всей системы административно-правовых средств борьбы с правонарушениями в сфере оборота наркотиков должна иметь комплексную оценку: от эффективности стадии регулирования до конечного результата, достигнутого по итогам реализации выбранной меры.

В частности, А.А. Дрыга предлагает вести работу по совершенствованию применения административно-правовых средств по следующим направлениям:

- увеличить роль законов в процессах установления административно-правовых средств;
- реализовать с максимальной эффективностью всю систему административно-правовых средств, направленных на борьбу с нелегальным оборотом наркотиков, используя инновационные технологии [5, с. 85].

На наш взгляд, данные предложения носят разумный характер и должны быть учтены как законодателем, так и правоприменителями. Особенно актуальна проблема выбора нормативного правового акта, регламентирующего вопросы применения административно-правовых средств. Так, в Республике Беларусь из всей системы средств на уровне закона как основного нормативного правового акта в государстве регламентированы в большей степени вопросы применения принудительных мер. В то же время аспекты закрепления и реализации мер непринудительного характера урегулированы, как правило, на уровне постановлений профильных министерств, что существенно снижает значимость воздействия таких мер.

Заключение. Таким образом, под административно-правовыми средствами борьбы в области незаконного оборота наркотиков понимается совокупность норм административного законодательства, направленных на регулирование правоотношений в данной сфере. При этом воздействие происходит на сознание и волю лица с целью обеспечения соответствия его поведения установленным в государстве нормам права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лубенков, А.В. Система административно-правовых средств принуждения, реализуемых органами внутренних дел Республики Беларусь / А.В. Лубенков // Вестн. Нижегород. акад. МВД России. – 2016. – № 4. – С. 117–121.
2. Бондарь, А.Н. Актуальные вопросы формирования системы административно-правовых средств противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров / А.Н. Бондарь // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 2. – С. 293–297.
3. Шхамирова, Э.Ю. К вопросу о совершенствовании действующего законодательства и практики применения административно-правовых средств в борьбе с наркоманией / Э.Ю. Шхамирова // Мир детства в современном образовательном пространстве : сб. ст. студентов, магистрантов, аспирантов. – Витебск, 2012. – С. 329–330.
4. Дмитриева, О.Д. Административно-правовые режимы в сфере противодействия незаконному обороту наркотических веществ среди молодежи / О.Д. Дмитриева // Правовые, социально-экономические и психологические аспекты обеспечения национальной безопасности : материалы V Всерос. с междунар. участием студ. науч.-практ. конф., Пермь, 8 окт. 2020 г. – Пермь, 2021. – С. 65–71.
5. Дрыга, А.А. Проблемы административно-правового регулирования предупреждения и пресечения распространения наркотических средств и психотропных веществ / А.А. Дрыга // Право Донецкой Народной Республики. – 2018. – № 2. – С. 78–86.

REFERENCES:

1. Lubenkov, A.V. (2016). Sistema administrativno-pravovykh sredstv prinuzhdeniya, realizuemykh organami vnutrennih del Respubliki Belarus'. *Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, (4), 117–121. (In Russ.).
2. Bondar', A.N. (2012). Aktual'nye voprosy formirovaniya sistemy administrativno-pravovykh sredstv protivodejstviya nezakonnomu oborotu narkoticheskikh sredstv, psihotropnykh veshchestv i ih prekursorov. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve*, (2), 293–297. (In Russ.).
3. Shkhamirova, E.YU. (2012). K voprosu o sovershenstvovanii dejstvuyushchego zakonodatel'stva i praktiki primeneniya administrativno-pravovykh sredstv v bor'be s narkomaniej. In *Mir dets'tva v sovremennom obrazovatel'nom prostranstve*. Vitebsk, 329–330. (In Russ.).
4. Dmitrieva, O.D. (2021). Administrativno-pravovye rezhimy v sfere protivodejstviya nezakonnomu oborotu narkoticheskikh veshchestv sredi molodezhi. In *Pravovye, social'no-ekonomicheskie i psihologicheskie aspekty obespecheniya nacional'noj bezopasnosti*. 65–71. (In Russ.).

5. Dryga, A.A. (2018). Problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya preduprezhdeniya i presecheniya rasprostraneniya narkoticheskikh sredstv i psihotropnyh veshchestv. *Pravo Doneckoj Narodnoj Respubliki*, (2), 78–86. (In Russ.).

Поступила 02.08.2021

THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF STRUGGLE WITH DRUG TRAFFICKING OFFENSES

M. HUMINSKY

The article discusses theoretical approaches to the content of the concept of administrative and legal means of combating offenses in the field of drug trafficking, provides the author's definition of the desired concept. The emphasis is made on the features of the use of persuasion methods and methods of coercion in law enforcement, criteria for the classification of persuasive methods are highlighted, and their effectiveness is assessed.

Keywords: offenses, illegal trafficking of drugs, administrative legal funds, persuasion, course.