

На правах рукописи

Корнев Андрей Анатольевич

**СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ
НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14. — административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Астраханский государственный технический университет»

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент
МАКСИМОВ Иван Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой
административного
и муниципального права
ФГБОУ ВПО «Воронежский
государственный университет»

СТАРИЛОВ Юрий Николаевич

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВПО
«Саратовская государственная
юридическая академия»
СОКОЛОВ Александр Юрьевич

Ведущая организация — **ФГБОУ ВПО «Саратовский
государственный социально-
экономический университет»
(Факультет экономики и права)**

Защита состоится 2 апреля 2012 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан _____ 2012 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор



Е.В. Покачалова

Подписано в печать 28.02.2012 г. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,63. Уч.-изд. л. 1,29. Тираж 100 экз. Заказ № 86.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

наркотических средств и психотропных веществ в России // Мир экономики и права. СПб.: Изд-во ООО «МНИОЦ», 2010. № 1 (0,5 п. л.).

5. *Корнев А.А.* Общая характеристика наркоситуации в России на современном этапе // Государство и право в условиях глобализации: сборник научных трудов / отв. ред. В.М. Чибинева. М.: Юрист, 2007 (0,6 п. л.).

6. *Корнев А.А.* Административно-правовые средства борьбы с правонарушениями в сфере оборота наркотиков: понятие и сущность // Безопасность человека, общества и государства: сборник научных трудов / отв. ред. В.М. Чибинева. М.: Юрист, 2007 (0,6 п. л.).

7. *Корнев А.А.* Перспективы развития государственной политики в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков // Государство и право: теория и практика: сборник научных трудов. Вып. 1. СПб.: Лема, 2007 (0,5 п. л.).

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема распространения наркомании, злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами является актуальной практически во всех странах мира. Незаконный оборот наркотических средств приобрел в последние десятилетия глобальный масштаб и самым серьезным образом сказывается на социально-психологической атмосфере в обществе, отрицательно влияет на экономику, политику и правопорядок.

По данным Управления ООН по наркотикам и преступности, в настоящее время в мире насчитывается более 200 млн чел., имеющих опыт употребления наркотиков, 110 млн чел. злоупотребляют ими и 25 млн чел. страдают наркозависимостью. Только в России число лиц, регулярно потребляющих наркотики, колеблется в пределах 2–2,5 млн чел. в возрасте от 18 до 39 лет, что составляет почти 2 % населения страны. При этом наркомания каждый год продолжает набирать обороты. Так, если в 2009 г. было зарегистрировано потребителей наркотиков около 555 тыс. чел., число больных наркоманией — около 358 тыс., причем 87 % из них — употребляли героин, то в 2011 г. число зарегистрированных потребителей наркотиков составило 673 840 тыс. чел., а диагноз «наркомания» поставлен 457 591 лицу. Как заявляет руководство Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России), по данным ООН, в 2010 г. самое большое количество наркозависимых зафиксировано в Иране и Афганистане, третьей в этом списке значится Россия¹.

Все это ведет к тому, что незаконное распространение наркотиков превращается в широкомасштабную угрозу государственной безопасности,

¹ См.: Официальный сайт Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков. URL: <http://www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3939/4052/index.shtml> (дата обращения: 19.12.2011).

здоровью и благополучию народов России. На специальном заседании Президиума Госсовета 18 апреля 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что «распространение наркотиков в целом влияет на демографическую ситуацию в стране, разрушает генофонд нации, здоровье людей. Ежегодно по подсчетам, которые ведутся правоохранительными органами, более 200 тысяч правонарушений связаны с незаконным оборотом наркотических средств. При этом те, кто потребляют наркотики, конечно, не участвуют ни в какой трудовой деятельности, ни в каком созидательном труде»¹.

В связи с этим Российским государством осуществляется комплекс мер, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. В 1998 г. принята, а затем существенно обновлена законодательная база, а также ратифицирован ряд международных актов, закрепляющих целую систему мер по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в России. Основную их долю составляют меры уголовно-правового характера, в то время, как большая часть правонарушений связана с посягательством на административно-правовой порядок оборота наркотических средств и психотропных веществ. В этой связи исследование проблемных вопросов закрепления и реализации системы именно административно-правового противодействия наркоугрозе и несущим ее правонарушениям является актуальным и своевременным.

Состояние и степень научной разработанности проблемы. В административном праве проблема противодействия распространению наркотиков неоднократно рассматривалась лишь с позиций административной ответственности, в то время как всей системе административно-правового воздействия доктринального внимания не уделялось.

Вместе с тем актуальные вопросы антинаркотической политики нашли свое отражение в работах А.Н. Горанского, Г.Н. Драгана, Г.В. Зазулина, Б.Ф. Калачева, В.И. Мельника, А.Н. Сергеева, Я.А. Фроловой, А.Ю. Шумилова. Проблеме исследования социально-правовых, медицинских и криминологических характеристик незаконного оборота наркотиков и зло-

¹ См.: Заседание Президиума Госсовета, посвященное борьбе с распространением наркотиков 18 апреля 2011 года. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/10986> (дата обращения: 19.12.2011).

вопросам законодательного регламентирования и развития исследуемого института; обосновывается необходимость дальнейшего комплексного изучения этой сложной и многоплановой проблемы.

Основные научные результаты исследования нашли свое отражение в следующих опубликованных работах автора

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:

1. Корнев А.А. Государственная политика Российской Федерации в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. № 5. С. 175–179 (0,55 п. л.).

2. Корнев А.А. Проблемы предупреждения административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков в молодежной среде // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И.Герцена. Общественные и гуманитарные науки. СПб., 2008. № 27. С.135–137 (0,4 п. л.).

Статьи, опубликованные в иных журналах и изданиях

3. Корнев А.А. Система органов административно-юрисдикционного противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ // Право и его реализация в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции (29–30 сентября 2011 г., г. Саратов). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011 (0,2 п. л.).

4. Корнев А.А. Социально-правовая характеристика наркотизма и организационно-правовые основы государственного контроля за оборотом

Диссертант считает классификацию административных наказаний, предложенную И.В. Максимовым¹, обоснованной и полагает возможным выделить среди них следующие: в зависимости от характера воздействия на субъект административного правонарушения — административные наказания имущественного характера (административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения) и административные наказания неимущественного характера (лишение специального права, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации и административное приостановление деятельности). Однако, что касается административного ареста, принципиально важно, чтобы он не применялся лишь из-за отсутствия у лица, совершившего административное правонарушение, возможности нести бремя ответственности по другим наказаниям имущественного характера.

Структура административной ответственности за правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, позволила установить следующее: 1) на борьбу с указанными правонарушениями законодатель выделил наибольшую совокупность мер административной ответственности; 2) основной урон они наносят имущественным интересам делинквента; 3) связаны с возможностью альтернативного сочетания административных наказаний, которые при этом не являются абсолютно определенными.

Таким образом, диссертант приходит к выводу, что административная ответственность за правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, — это один из видов административной ответственности, установленный КоАП РФ и состоящий в применении органами административно-юрисдикционного противодействия незаконному обороту наркотиков к лицам, совершившим административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, административных наказаний имущественного и неимущественного характера.

В **заключении** формулируются основные выводы проведенного исследования, его значение, ключевые научно-практические предложения по

употребления ими посвящены труды Г.А. Аванесова, В.М. Алиева, Э.А. Бабаяна, Т.А. Боголюбовой, М.Х. Гонопольского, И.Н. Кузнецова, И.М. Мацкевича, З.С. Зарипова, Г.М. Миньковского, М.Л. Прохоровой, Л.И. Романовой, Н.А. Сартаевой. Уголовно-правовые аспекты борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ рассмотрены В.Н. Курченко, Н.А. Мирошниченко, А.А. Музыка, А.Н. Сергеевым, Е.Л. Харьковским, М.Л. Хоменкер, Б.П. Целинским. Зарубежный опыт борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ изучался Ю.М. Антоняном, Э.Г. Гасановым, В.В. Князевым, В.М. Николайчиком. Административно-правовая практика предупреждения и пресечения незаконного оборота наркотиков исследована Ю.М. Ермаковым, С.А. Исаковым, Б.Ф. Калачевым, В.П. Кириченко, А.П. Корневым, М.В. Назаруком, В.П. Новиковым, А.В. Симоненко, С.В. Слободчуком. Теоретические и прикладные аспекты эффективности правовых средств и практики их применения нашли отражение в работах С.С. Алексеева, Н.Ф. Кузнецовой, В.В. Лазарева, В.Н. Никитинского, Н.С. Самощенко, М.Д. Шаргородского.

Основу исследования об административном принуждении, ответственности составил богатый в содержательном смысле теоретический материал, содержащийся в трудах таких ученых-административистов, как: А.Б. Агапов, Ю.С. Адушкин, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, А.С. Дугенец, М.И. Еропкин, А.П. Ключниченко, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.П. Корнев, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, И.В. Максимов, В.М. Манохин, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, П.П. Сергун, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, А.П. Шергин, В.А. Юсупов, А.Ю. Якимов, О.М. Якуба.

В то же время проблемы определения, сущности, форм, методов, системы административно-правовых средств противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации не получили должного анализа.

Объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования.

Объект исследования включает общественные отношения, складывающиеся по поводу установления, применения и реализации системы

¹ См.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. С. 221–222.

административно-правового противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормы законодательства, закрепляющие систему мер административно-правового противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации.

Целью диссертационной работы является всестороннее комплексное изучение всех аспектов системы административно-правового противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации, а также разработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о наркотиках и административном противодействии их незаконному обороту.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих *основных задач*: 1) раскрыть сущность и юридическую природу механизма административно-правового противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации; 2) выявить цели, задачи и приоритеты государственной политики Российской Федерации и ее субъектов в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков; 3) установить систему органов административно-юрисдикционного противодействия незаконному обороту наркотиков и общий механизм их функционирования; 4) раскрыть структуру и виды мер административного предупреждения незаконного оборота наркотических средств; 5) определить роль административно-пресекательных мер в механизме противодействия незаконному обороту наркотиков; 6) охарактеризовать структуру административной ответственности за незаконный оборот наркотиков, специфику и эффективность ее реализации; 7) выработать научные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

Методологическую основу исследования составил комплекс современных методов познания, разработанных философской наукой и применяемых юридическими науками: всеобщий (материалистическая диалектика), общенаучные (анализ (структурный), синтез, системный и функциональный подходы), частнонаучные (исторический подход, статистический, логический и математический) и частноправовые (формально-юридический и сравнительно-правовой) методы.

прежде всего связанных с ним вредных последствий, а также на создание условий для последующего привлечения виновных лиц к административной ответственности.

В *параграфе третьем «Меры административной ответственности за незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ»* рассматриваются меры, которые тесно связаны с правонарушением и выступают как меры, выражающие итоговый характер и содержание результатов административного преследования в этом направлении.

Отмечается, что административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, хотя и полиобъектны, но выделяются общим предметом (наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры). Самым общим образом объектами посягательства административно-противоправных деяний, связанных с незаконным оборотом наркотиков, выступают административно-правовые установления, направленные на охрану здоровья граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, защиту общественной нравственности, общественного порядка и общественной безопасности. Однако в зависимости от механизма совершения данные правонарушения объединяются в две группы: административные правонарушения, связанные с потреблением наркотических средств, и административные правонарушения, способствующие распространению наркотических средств. К первой группе относятся правонарушения, закрепленные ст. 6.8, 6.9, 10.5.1, 11.9, 11.13, 12.8, 12.26, 12.29 (ч. 3), 12.32, 20.20 (ч. 3), 20.21, 20.22 КоАП РФ), а ко второй — ст. 6.8, 6.13, 6.15, 6.16, 10.4, 10.5 и 10.5.1 КоАП РФ.

В структуре мер административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, из 8 видов административных наказаний федеральный законодатель санкционировал 6, а именно: административный штраф, конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации и административное приостановление деятельности. Причем в качестве дополнительного административного наказания могут применяться только административное выдворение за пределы Российской Федерации и конфискация.

следующие основания такого задержания: 1) наличие признаков состава административного правонарушения в деянии физического лица; 2) неповиновение законным требованиям компетентных должностных лиц о прекращении нарушений общественного порядка или угрожающих общественной безопасности; 3) попытка нарушителя скрыться с места совершения правонарушения; 4) агрессивное поведение нарушителя по отношению к должностным лицам; 5) невозможность установить личность лица, в чьих действиях усматривается состав административного правонарушения; 6) невозможность составления протокола об административном правонарушении на месте его выявления. Неудачна и конструкция определения изъятия в действующем КоАП РФ, устанавливающего применение изъятия к вещам и документам, являющимся орудием или непосредственным объектом лишь правонарушений, поскольку на практике изъятие применяется и в связи с истечением сроков действия лицензий на вид деятельности, связанной с оборотом наркотиков, на использование в процессе такой деятельности объектов или помещений, также для получения образцов для сравнительного исследования, при проверке соответствующих процессов производства и изготовления наркотиков и др. Отсутствие конкретизации возможных мероприятий, которые могут быть применены должностным лицом к предполагаемому нарушителю, а также несоразмерность тяжести правонарушений и наказания в виде приостановления деятельности, которое может быть за них назначено (что является условием для временного запрета), открывают возможности для чиновничьего произвола.

Любое избыточное или неограниченное по продолжительности применение административных пресекаательно-обеспечительных мер, связанных, в частности, с ограничением прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, недопустимо как с точки зрения закона, так и с позиции справедливости.

Делается вывод, что мерами административного пресечения незаконного оборота наркотиков выступают урегулированные нормами административного права средства принудительного воздействия, применяемые уполномоченными на то органами государственной власти (должностными лицами), направленные на прекращение противоправного деяния, преду-

Анализируемая проблематика административного противодействия незаконному обороту наркотиков освещается с учетом достижений таких юридических наук, как теория государства и права, конституционное, международное и уголовное право.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют: Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, федеральные законы «О наркотических средствах и психотропных веществах», «О полиции», иные федеральные законы и подзаконные акты, а также законодательство субъектов РФ, входящих в Центральный федеральный округ. Для решения отдельных задач исследования проведен обстоятельный анализ важнейших международно-правовых конвенций в области борьбы с наркотиками.

Эмпирической базой диссертационного исследования послужили решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, региональной судебной практики, правовые позиции Европейского Суда по правам человека, а также правоприменительная практика полномочных органов административной юрисдикции.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что в ней предпринята попытка комплексного, системного исследования теоретических и практических аспектов правового механизма административного противодействия незаконному обороту наркотических средств в соотношении с правовыми и социально-экономическими реалиями российского общества, что позволило выявить и разрешить ряд существующих проблем правового регулирования и обосновать выводы и предложения, имеющие теоретическую и практическую значимость, рекомендации по совершенствованию российского административного законодательства.

Решение научной задачи состоит в раскрытии механизма противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ административно-правовыми средствами.

На защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:

1. В рамках административно-правовой политики Российской Федерации по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ определяется комплекс общих превентивных мер по выявлению, устранению, минимизации или нейтрализации причин и

условий, способствующих нарушению единых административных правил оборота наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации.

2. Аргументируется целесообразность разделения основных функций Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков в зависимости: а) от предмета деятельности — на функции по: организации системы и процесса управления; управлению трудовыми ресурсами; управлению научно-техническим развитием отрасли и технической подготовкой; прогнозированию и планированию; б) от правовых форм деятельности и от юридических последствий — на функции: оперативно-исполнительную и административно-юрисдикционную.

3. Предлагается следующая классификация органов административно-юрисдикционного противодействия незаконному обороту наркотиков: а) в зависимости от характера компетенции — органы исключительной административно-наркоделиктной юрисдикции (органы госнаркоконтроля) и совместной административно-наркоделиктной юрисдикции (иные органы в указанной сфере); б) по объему предметной компетенции — органы общей (суды), отраслевой (органы исполнительной власти) и специальной (комиссии по делам несовершеннолетних) компетенции; в) по положению в системе государственных органов — судебные органы; органы исполнительной власти; органы административной юрисдикции при органах местного самоуправления; г) в зависимости от состава — коллегиальные (комиссии по делам несовершеннолетних) и единоначальные (должностные лица органов исполнительной власти); д) в зависимости от применяемых мер административного наказания — органы, полномочные применять все виды мер административного наказания, установленные за совершение правонарушений в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ (суды), и органы, полномочные выносить лишь административный штраф (все иные органы).

4. Обосновывается вывод, что административное принуждение, применяемое в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, — это определенный административным законодательством вид государственного принуждения уполномоченными на то органами управления (должностные лица органов прокуратуры, Следственный комитет РФ, Федеральная служба РФ по контролю за обо-

функции процессуального обеспечения, т. е. обеспечения привлечения правонарушителей к административной ответственности. Поэтому встречающиеся в административно-правовой литературе трактовки этой группы мер как мер административно-процессуального принуждения (обеспечения) или административных пресекательно-обеспечительных мер не вызывают критики. Это, однако, обуславливает требование их формальной и содержательной закреплённости в нормах процессуальной части административно-деликтного законодательства (КоАП РФ), а также в федеральных законах со специальным предметом правового регулирования (в частности, законодательство о наркотических средствах и психотропных веществах, об административно-юрисдикционных органах с соответствующей специальной компетенцией).

С учетом изложенного предмет диссертационного исследования в данной части представлен в виде мер административного пресечения общего характера, т. е. регламентированных административно-деликтным законом, и т. н. особых мер, закреплённых в иных законодательных актах в целях воспрепятствования нарушителю скрыться от административного преследования или продолжить противоправную деятельность, но посредством реализации специальных полномочий. Следовательно, группу административного пресекательно-обеспечительного механизма противодействия незаконному обороту наркотиков образуют следующие элементы: доставка; административное задержание; досмотр и осмотр; медицинское освидетельствование; изъятие наркотических средств или психотропных веществ; задержание транспортного средства (судна) и временный запрет деятельности.

В качестве недостатка правовой регламентации применения мер административного пресечения незаконного оборота наркотиков отмечается неопределенность конкретных сроков доставки и нахождения доставленного лица в соответствующем органе, а также незакреплённость прав доставляемых лиц, процедура обжалования ими незаконных действий должностных лиц в процессе осуществления доставки.

Диссертант присоединяется к позиции ученых-административистов, считающих, что отсутствие в нормах КоАП РФ исчерпывающего перечня оснований административного задержания делает его определение в части исключительности применения декларативным, и предлагает выделить

ваний для отказа в выдаче лицензии и включения в него лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических и других одурманивающих средств без клинических проявлений заболевания, а также злоупотребляющих наркотическими средствами.

Отдельно анализируется проблема дублирования, коллизии и конкуренции полномочий органов ФСКН России и других лицензирующих органов, что посредством необоснованного завышения и избыточности лицензионных требований и условий создает дополнительные административные барьеры для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и дисфункцию системы государственного контроля (надзора) в сфере оборота наркотиков. Например, из постановлений о лицензировании целесообразно исключить ничем не конкретизированное требование соблюдения правил хранения наркотических средств и психотропных веществ, правил производства, переработки, хранения, реализации, приобретения, использования и уничтожения прекурсоров, внесенных в таблицу I списка IV Перечня, правил допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами, правил ведения и хранения специальных журналов регистрации операций, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также правил представления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отчетов о деятельности, связанной с этим оборотом, оставив его лишь в качестве законодательно установленного.

Параграф второй «Меры административного пресечения незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» посвящен установлению и анализу подсистемы мер административного пресечения незаконного оборота наркотиков, определению их роли в контексте всего механизма административно-принудительного обеспечения правового режима оборота наркотиков в Российской Федерации.

В числе ключевых отличий административно-правового пресечения незаконного оборота наркотиков выделяются следующие: 1) связь таких мер с совершением правонарушения, их реализация только по причине его пресечения и производства по делу о нем; 2) наличие юридически-властного воздействия одной стороны — государства, которое не согласовывается с противоположной стороной; 3) применение несудебными административно-юрисдикционными органами; 4) выполнение ими также

ротом наркотиков, органы внутренних дел, таможенные органы, органы федеральной службы безопасности) физических и юридических лиц ввиду совершения ими правонарушения либо в условиях общественной, государственной необходимости для эффективного и оперативного достижения исключительно позитивно-значимых (общественно полезных) целей.

5. Аргументируется, что мерам административного предупреждения незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ присущи следующие основные и отличительные черты: а) они не связаны с совершением правонарушения; б) принудительный характер данных мер состоит в реализации властных и односторонних действий, которые не согласовываются с противоположной стороной; в) административно-предупредительные меры закреплены в законодательстве, предусматривающем обязательные действия либо устанавливающие известные запреты и ограничения под угрозой применения административного наказания.

6. Выявляется и обосновывается наличие в действующем законодательстве следующих видов мер административного предупреждения незаконного оборота наркотиков: а) проверка документов; б) административный надзор за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков; в) осмотр земельных участков, на которых возможно культивирование наркосодержащих растений, мест разработки, производства, изготовления, переработки, хранения, отпуска, реализации, распределения, приобретения, использования и уничтожения наркотиков; г) отказ в выдаче лицензии на приобретение оружия гражданам Российской Федерации большим наркоманией; д) установление ограничений на допуск к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами лиц, не достигших 18-летнего возраста, больших наркоманией, с непогашенной или неснятой судимостью; е) отстранение от выполнения любых видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, лиц, находящихся в состоянии наркотического опьянения; ж) предписание юридическим лицам — владельцам лицензий — на виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, об устранении выявленных нарушений; з) требование о прекращении деятельности юридического лица в случаях установления фактов повторного нарушения соответствующих норм; и) требование (предъявляемое в суд) о ликвидации юридического лица; к) требование о представлении необхо-

димых для выполнения контрольных функций объяснений и документов; л) изъятие образцов наркотиков при проверке соответствия процессов производства и их изготовления установленным правилам для сравнительного исследования; м) опечатывание помещения в целях воспрепятствования доступу к наркотикам.

7. Доказывается, что мерам административного пресечения присущи следующие отличительные признаки: а) они связаны с совершением правонарушения, реализуются только в связи с его пресечением и производством по делу о нем; б) принудительный характер данных мер состоит в прямом юридически-властном воздействии одной стороны — государства, которое не согласовывается с противоположной стороной; в) применяются несудебными административно-юрисдикционными органами; г) выполняют также функцию процессуального обеспечения, т. е. гарантируют привлечение в будущем правонарушителей к административной ответственности.

8. Предлагается под мерами административного пресечения незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ понимать урегулированные нормами административного права средства принудительного воздействия, применяемые уполномоченными на то органами государственной власти (должностными лицами), которые направлены на прекращение противоправного деяния, предупреждение связанных с ним вредных последствий, а также на создание условий для последующего привлечения виновных лиц к административной ответственности.

9. Обосновывается вывод, что административная ответственность за правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств или психотропных веществ, — это один из видов административной ответственности, установленный КоАП РФ и состоящий в применении органами административно-юрисдикционного противодействия незаконному обороту наркотиков к лицам, совершившим административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, административных наказаний имущественного и неимущественного характера.

10. Предлагается ряд изменений в КоАП РФ, заключающихся в следующем:

а) примечание к ст. 6.8 дополнить предложением: «Не может признаваться добровольной сдачей наркотических средств или психотропных

пределения, приобретения, использования и уничтожения наркотиков; отказ в выдаче лицензии на приобретение оружия гражданам Российской Федерации, больным наркоманией; установление ограничений на допуск к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами несовершеннолетних лиц, больных наркоманией, а также лиц с непогашенной или неснятой судимостью; отстранение от выполнения любых видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, лиц, находящихся в состоянии наркотического опьянения; предписание юридическим лицам — владельцам лицензий на виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, об устранении выявленных нарушений; требование о прекращении деятельности юридического лица в случаях установления фактов повторного нарушения норм Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»; требование (предъявляемое в суд) о ликвидации юридического лица в случаях, установленных п. 1 ст. 51 названного Закона; требование о представлении необходимых для выполнения контрольных функций объяснений и документов; изъятие образцов наркотических средств и психотропных веществ при проверке соответствия процессов производства и их изготовления установленным правилам для сравнительного исследования; опечатывание помещения в целях воспрепятствования доступу к наркотикам.

Представляется, что право «проверять у отдельных лиц документы, удостоверяющие их личность или должностной статус» должно быть предоставлено всем сотрудникам органов административно-юрисдикционного противодействия незаконному обороту наркотиков безотносительно к занимаемой должности, что необходимо отразить в федеральных законах «О наркотических средствах и психотропных веществах» и «О полиции», а также в соответствующей подзаконной базе. Отмечается, что законодателем не определена правовая природа осмотра земельных участков, порядок его производства, пределы правового вмешательства в права граждан, сама возможность применения силы и способы процессуального закрепления этих конкретных мер, что особенно необходимо в целях неукоснительного обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, выступающих объектами властного воздействия. Обосновывается также необходимость расширения перечня осно-

семантическое содержание такого принуждения опосредуется совокупностью предусмотренных административным законодательством приемов, способов и средств психологического либо физического воздействия на сознание и поведение субъектов с целью понудить их к должному поведению либо к подчинению установленным запретам и ограничениям в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, а равно самим применением мер такого воздействия.

В контексте административно-предупредительного воздействия отмечается, что некоторые меры противодействия незаконному обороту наркотиков носят многоцелевой характер и имеют низкий уровень правовой регламентации, что требует особого внимания отечественного законодателя. Необходимо четко уяснить, что меры административного предупреждения незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ в отличие от иных, во-первых, не связаны с совершением правонарушения и потому избыточны при самом незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ; во-вторых, их принудительный характер состоит в реализации властных и односторонних действий, которые не согласовываются с противоположной стороной; в-третьих, закреплены в законодательстве, предусматривающем обязательные действия либо устанавливающие известные запреты и ограничения под угрозой применения административного наказания.

Анализ действующего законодательства по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, а также их прекурсоров показал, что не все меры административно-правового предупреждения регламентируются административным законодательством, равно как и те, которые закреплены, отвечают признакам административно-правового предупреждения. Поэтому автор считает, что административно-предупредительную функцию в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, кроме самой государственной политики как общего фактора, выполняют такие меры, как: проверка документов; административный надзор за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ; осмотр земельных участков, на которых возможно культивирование наркосодержащих растений, мест разработки, производства, изготовления, переработки, хранения, отпуска, реализации, рас-

веществ, а также их аналогов изъятие указанных средств или веществ, а также их аналогов при задержании лица.»;

б) абзац первый ст. 6.13 дополнить словами: «, а равно распространение продукции средств массовой информации, содержащей показ употребления наркотических средств и психотропных веществ и их воздействия на человека»;

в) главу 6 дополнить новой статьей 6.17 следующего содержания:

«Статья 6.17. Попустительство незаконному обороту или незаконному потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов

Допущение случаев незаконного оборота или незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в помещении юридического лица, осуществляющего деятельность в сфере торговли (услуг),

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от пятидесяти до двухсот минимальных размеров оплаты труда.».

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы. Теоретическое значение исследования заключается в комплексном изучении вопросов административно-правового противодействия незаконному обороту наркотических средств с учетом последних законодательных изменений и опыта правоприменительной деятельности органов наркоконтроля.

Практическая значимость состоит в выработке и обосновании комплекса полезных для внедрения в действующее законодательство и правоприменительную практику результатов диссертационного исследования. Отдельные его положения могут быть использованы в процессе преподавания дисциплин «Административное право», «Административная ответственность» и иных правовых дисциплин.

Апробация результатов исследования. Основные положения работы были одобрены на заседании кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВПО «Астраханский государственный технический университет» и отражены в научных публикациях автора.

Материалы исследования и разработанные на его основе методические рекомендации использовались в учебном процессе, чтении спецкурсов, научном руководстве курсовыми и дипломными работами.

Предложения по совершенствованию законодательства, разработанные автором по результатам исследования, направлены в ФСКН России с целью внедрения их в законопроектную деятельность.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** раскрывается актуальность темы; анализируются состояние и степень научной разработанности проблемы; определяются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее методологическая, нормативная и эмпирическая базы; обосновывается научно-практическая значимость, научная новизна; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава I «Организационные основы административно-правового противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ», включающая три параграфа, посвящена установлению административно-правовой природы государственного противодействия незаконному обороту наркотиков.

В *параграфе первом «Понятие и сущность административно-правового противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ»* раскрываются понятие и сущность административного противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Понятия «наркотизм» и «наркомания» рассматриваются как базовые явления, определяющие структуру, содержание и мотивационную глубину механизма административного противодействия незаконному обороту наркотиков в Российской Федерации.

деликтной юрисдикции (органы ФСКН России) и совместной административно-наркоделиктной юрисдикции (иные органы в указанной сфере); 2) по объему предметной компетенции — органы общей (суды), отраслевой (органы исполнительной власти) и специальной (комиссии по делам несовершеннолетних) компетенции; 3) по месту в системе органов исполнительной власти и местного самоуправления — суды, органы исполнительной власти и органы административной юрисдикции при органах местного самоуправления; 4) в зависимости от состава — коллегиальные (комиссии по делам несовершеннолетних) и единоначальные (должностные лица органов исполнительной власти); 5) в зависимости от применяемых мер административного наказания — органы, полномочные применять все виды мер административного наказания, установленные за совершение правонарушений в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ (суды), и органы, полномочные выносить лишь административный штраф (все иные органы).

Под системой органов административно-юрисдикционного противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, автор понимает, главным образом, совокупность органов государственной власти, включающих в себя исполнительные, судебные и коллегиальные органы, обладающие компетенцией по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

В **главе II «Структура мер административного принуждения, применяемых в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ»** рассматриваются виды мер административного принуждения за незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ.

В *параграфе первом «Меры административного предупреждения незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ»* автор отталкивается от их системного видения как разновидности административного принуждения, выступающего самостоятельным направлением государственного противодействия административным правонарушениям в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их предупреждения на не деликтной основе. Логико-

являются, по сути, компиляцией планов профильных ведомств и т.д. Решение этих проблем видится отчасти в разработке и использовании единых методических указаний к разработке и реализации целевых программ антинаркотического содержания.

В параграфе третьем «Система органов административно-юрисдикционного противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ» отмечается, что разнообразие таких органов обусловлено многообразием административных правонарушений в сфере оборота наркотиков, необходимостью гарантировать оперативное применение мер административного воздействия на соответствующих субъектов.

Диссертант полагает, что административно-юрисдикционное (внесудебное) принуждение к соблюдению правил оборота наркотиков в России имеет ряд оснований и достоинств. Прежде всего, применение административных наказаний внесудебными органами не является нарушением Конституции РФ, если при этом обеспечивается возможность последующего судебного обжалования действий (бездействия) указанных органов и их должностных лиц. Существенно, что административная юрисдикция в сфере оборота наркотиков реализуется специализирующимися в ней органами и должностными лицами. Наконец, многообразие и частота совершения правонарушений в данной сфере обусловили, с одной стороны, специфику оперативного применения административного принуждения, а, с другой, привели к снятию нагрузки с судов и обеспечению более быстрого реагирования на совершение административных правонарушений.

К органам, обладающим юрисдикцией в области административного противодействия незаконному обороту наркотиков и полномочием, в частности, рассматривать дела о соответствующих административных правонарушениях, относятся ФСКН России и его территориальные органы, органы внутренних дел (полиция), комиссии по делам несовершеннолетних, территориальные органы Росрыболовства, Ространснадзора, органы Госинспекции по маломерным судам МЧС России, а также суды. В рамках принадлежности к системе административной юрисдикции в области противодействия незаконному обороту наркотиков дана их классификация по следующим основаниям: 1) в зависимости от характера компетенции — органы исключительной административно-нарко-

На основе анализа позиций и подходов различных ученых к определению наркотизма, в т.ч. в плане генезиса таких представлений, автор полагает, что наркотизм — это негативное, социально-правовое и юридически наказуемое явление, характеризующееся приобщением отдельной части населения страны к легальным (алкоголь, табак, разрешенные к обороту наркотики в медицине и т. д.) и нелегальным (запрещенным законом к обороту) наркотическим средствам и психотропным веществам, выражающееся в форме наркобизнеса, наркосубкультуры, наркоидеологии, наркопропаганды, наркоделиктности, находящееся под специальным международно-правовым и внутригосударственным контролем. С ростом наркотизма прямо коррелирует динамика административных и иных правонарушений, социально-аморальных явлений и проявлений, физиологических, психических расстройств и других фоновых явлений и детерминаций.

Диссертант считает, что административное противодействие наркомафии, наркотизму и наркотизации выступает не менее эффективной частью целевой деятельности органов государственной власти. Причем механизм такой работы может выражаться как в организационном, так и в содержательном аспектах. Организационную (формальную) сторону административного противодействия незаконному обороту наркотиков составляет само административно-правовое регулирование, определяющая и составляющая его государственная политика Российской Федерации, а также различные меры и мероприятия организационно-правового характера в рассматриваемой сфере и связанные с ним причины, процессы, явления. Материальную (содержательную) по характеру своего воздействия на известную ситуацию сторону административного противодействия незаконному обороту наркотиков составляют соответствующие меры административного принуждения.

Однако вне зависимости от аспекта отмечается, что административное противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров имеет следующую общецелевую направленность: во-первых, на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений с наркотиками, злоупотреблению ими; во-вторых, на приоритетное обеспечение оперативно-профилактического наблюдения за лицами, склонными к совершению та-

ких правонарушений; в-третьих, на осуществление контроля над процессом законного производства, хранения, транспортировки, реализации и использования наркотиков. При этом презюмируется, что любые меры противодействия не должны искажать основополагающие принципы и нормы о правах и свободах человека и сужать гарантии их реализации. Это означает также, что в условиях правового государства у этой борьбы должны быть четкие правовые границы.

В параграфе втором «Государственная политика Российской Федерации в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ», посвященном выявлению административно-правового содержания государственной политики Российской Федерации в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, рассматриваются исторические предпосылки и вектор такой политики. Оговаривается, что административная компонента государственной политики в сфере оборота наркотиков в России не получила ни политической, ни доктринальной оценки.

Проанализированы организационно-правовое содержание государственной политики Российской Федерации в области административного противодействия незаконному обороту наркотиков и его современное состояние. Установлено, что административно-правовое регулирование также основано на полном запрете оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в России и направлено на совершенствование государственного управления в этой области. В общеорганизационном отношении такое управление функционально структурировано следующим образом: 1) общее руководство антинаркотической деятельностью в лице, конечно, Президента РФ; 2) межведомственная «горизонтальная» и «вертикальная» координации в лице Государственного антинаркотического комитета и его региональных органов; 3) отраслевое организационно-политическое, нормативно-правовое регулирование и контрольно-надзорное управление в лице ФСКН России. Специальное организационно-политическое и нормативно-правовое регулирование и управление в сфере организации медицинской профилактики, помощи и реабилитации для лиц, потребляющих наркотики, и больных наркоманией, а также в области фармацевтической деятельности, включая вопросы оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсо-

ров, осуществляется Минздравсоцразвитием России. Другие федеральные, региональные органы исполнительной власти, а также органы местного самоуправления обеспечивают реализацию государственной политики в данной области и осуществляют функции в пределах и территориальной юрисдикции. Однако автор полагает, что Правительство, Совет безопасности РФ, МВД РФ и ФСБ РФ заслуживают статуса самостоятельных субъектов антинаркотической деятельности, но юридически почему-то не выделены.

В качестве приоритетных задач государственной политики Российской Федерации в области именно административного противодействия незаконному обороту наркотиков диссертант рассматривает следующие: а) совершенствование законодательства по основным стратегическим направлениям антинаркотической политики, в т.ч. в части, касающейся более широкого использования административной преюдиции, обеспечения гибкости системы наказания, предусматривающей дифференциацию ответственности; б) гармонизацию административно-правового регулирования деятельности юридических и физических лиц, действия которых могут создавать условия, способствующие распространению немедицинского потребления наркотиков, особенно в группах риска; в) привлечение органов местного самоуправления к сфере профилактики немедицинского потребления наркотиков и включение антинаркотической пропаганды в перечень вопросов местного значения; д) совершенствование информационного законодательства в части, касающейся воспрепятствованию пропаганде потребления наркотиков и, наоборот, более активной пропаганде здорового образа жизни; е) развитие международно-правовой базы сотрудничества; ж) нормативно-правовое регулирование деятельности немедицинских организаций различных форм собственности, частных лиц в сфере профилактики немедицинского потребления наркотиков и реабилитации больных наркоманией. Автор поддерживает также государственную монополию и исключительно централизованное лицензирование видов деятельности, связанных с оборотом наркотиков.

Анализ реализации государственной антинаркотической политики субъектами Российской Федерации показал, что принимаемые ими меры не всегда отвечают принципам планирования, преследуют в большей степени цель привлечения бюджетных ресурсов, а их целевые программы