

На правах рукописи

Анисифорова Марьям Владимировна

**Административная ответственность за нарушения законодательства в
сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ
и их прекурсоров**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена на кафедре административного права и процесса федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Агапов Андрей Борисович

Официальные оппоненты: **Мелехин Александр Владимирович**
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственного
строительства и права федерального
государственного казенного образовательного
учреждения высшего образования
«Университет прокуратуры Российской
Федерации»

Бондарь Елена Олеговна

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права
федерального государственного казенного
образовательного учреждения высшего
образования «Московский университет
Министерства внутренних дел Российской
Федерации имени В.Я. Кикотя»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
(РАНХиГС)»

Защита диссертации состоится «26» февраля 2019 года в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.05, созданного на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), по адресу: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»: <https://www.msal.ru/upload/main/00dissert/2016/Anisifora/Диссертация%20Анисифоровой%20М.В.PDF>

Автореферат разослан « ____ » _____ 201__ года.

Учёный секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Ю.В. Степаненко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Стремительные темпы распространения наркотизма в современном мире представляют реальную угрозу для безопасности государства, экономики страны и здоровья населения. Из года в год ситуация, обусловленная противоправным оборотом наркотиков, не претерпевает коренных изменений и продолжает оставаться сложной. Согласно официальной статистике в России насчитывается около 8 млн. наркопотребителей, из которых более полутора млн. - героиновых, совершающих ежедневно от двух до восьми инъекций¹.

Наркотизация общества влечёт за собой существенные экономические потери, сопряжённые не только с расходами на терапию и реабилитацию лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества, но и с издержками медицинских последствий их употребления, в частности лечением заболеваний, неизбежно возникающих в результате потребления наркотиков, хронического иммунодефицита, гепатита, ВИЧ, СПИД. По данным государственного статистического наблюдения, основной путь передачи ВИЧ-инфекции связан с заражением при употреблении наркотиков нестерильным инструментарием – 53,6%, среди прочих: инфицирование при гетеросексуальных контактах – 44%, при гомосексуальных контактах – 1,5% больных. Уровень ВИЧ – инфекции зарегистрированных потребителей инъекционных наркотиков растёт из года в год. Если в 2009 году этот показатель составлял 13,2%, то в 2015 году уже 21,2%².

Существенно возрастает количество совершаемых правонарушений. Так, по итогам работы за 2017 год правоохранительными органами выявлено 130141 административное правонарушение в сфере незаконного оборота

¹ Статистика наркомании в России 2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://stranaprotivnarkotikov.ru/statistika-narkomanii-v-rossii-2017/>.

² Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2015 году. Государственный антинаркотический комитет. Москва. 2016. С. 51.

наркотиков, что на 17,9 % больше, чем за 2016 год³. В этой связи показательна и уголовная статистика⁴.

В качестве одного из важных факторов наркотизации населения следует рассматривать отсутствие в науке и, соответственно, в законодательстве и на практике действенных легитимных механизмов противодействия незаконному обороту наркотиков. В условиях явной неэффективности принимаемых общесоциальных, международно- и уголовно-правовых мер борьбы с нелегальным оборотом наркотиков возрастает актуальность исследования административно-правовых средств противодействия соответствующим правонарушениям, основу которых составляет, прежде всего, административная ответственность в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. При этом общенациональную проблему наркомании невозможно решить за счёт обособленных усилий отдельных государств. В этих целях необходима координация методов публичного противодействия наркотизации всего мирового сообщества. О необходимости разработки мер согласованной антинаркотической политики и укрепления сотрудничества с государствами наркотрафика, прежде всего принимая во внимание Организацию ДКБ, было заявлено В.В. Путиным на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2018 года. Объективность подобной позиции подтверждается и результатами проведенного анкетирования, согласно которым, по мнению большей части опрошенных сотрудников правоохранительных органов, для предотвращения роста наркотизации населения необходимо, прежде всего, усилить пограничный контроль (40 % респондентов). Очевидно, что геополитический фактор и наркоопасные транзиты приобретают всё большую значимость при пресечении правонарушений. После распада в декабре 1991 года Союза ССР с

³ Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2017 году (выдержка). Государственный антинаркотический комитет. Москва. 2018. С. 2-3.

⁴ В 2017 году правоохранительными органами было зарегистрировано 208681 преступление в сфере незаконного оборота наркотиков, что на 3,7 % больше, чем в 2016 году (аналогичный показатель составил 201 165). См. там же. С. 2.

последующим сокращением мер пограничного контроля Россия становится транзитной территорией, поскольку большинство находящихся в незаконном обороте в стране опийных наркотиков имеет афганское происхождение и поступает по трансграничному маршруту через Таджикистан, Кыргызстан, Казахстан. В то же время каннабисные наркотические средства ввозятся в Россию из Республики Беларусь. Почти четверть афганских наркотиков, направляемых в страны Центрально-Азиатского региона, обуславливают негативную обстановку и в этих государствах, нанося ущерб их безопасности.

До настоящего времени в административно-правовой науке отсутствуют надлежащие исследования, посвященные компаративному анализу соответствующего законодательства России и других государств-участников ОДКБ. Вместе с тем изучение позитивного зарубежного опыта применения законодательства об административных правонарушениях в сфере пресечения незаконного оборота наркотиков обуславливает рецепцию форм и методов нормативно-правового регулирования в отечественное административное законодательство.

Указанные факторы, а также необходимость совершенствования административно-правовых средств и методов противодействия незаконному обороту наркотиков предопределила актуальность темы научного исследования.

Степень разработанности научной проблемы. Наибольший вклад в изучение проблем в сфере незаконного оборота наркотиков внесли Э.А. Бабаян, А.А. Габиани, Б.Ф. Калачёв, А.А. Ковалкин, А.Н. Сергеев, Ю.М. Ткачевский, Б.П. Целинский. Отдельные проблемы были разработаны представителями теории уголовного права: Л.М. Бабкиным, С.В. Бородиным, Д.А. Газизовым, Ю.В. Грачевой, Э.Н. Жевлаковым, Г.В. Зозулиным, В.В. Ткаченко. Также следует отметить исследования в области международного права, посвященные проблемам борьбы с незаконным оборотом наркотиков, среди которых труды Л.Н. Анисимова, А.А. Даниэляна, А.В. Федулова, А.С. Щелокова. Теоретические и прикладные проблемы

противодействия наркотизации населения страны стали предметом диссертационных исследований В.С. Болотина, М.В. Назарука, Т.А. Новиковой, А.А. Корнева, Э.В. Рожковой, С.В. Слободчука и других ученых-административистов. Вместе с тем следует отметить, что указанные научные изыскания проводились без надлежащего анализа международного опыта, а незаконный оборот наркотиков рассматривался преимущественно в контексте уголовно-правовых и криминологических исследований.

Цель и задачи исследования. В качестве цели диссертационного исследования следует рассматривать разработку теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Достижению указанной цели содействует решение следующих задач:

- определить основные этапы становления и развития отечественного законодательства в сфере оборота наркотиков и надлежащих мер публичного противодействия правонарушениям в исследуемой области;
- исследовать предписания КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за незаконный оборот наркотиков;
- теоретически обосновать рекомендации по совершенствованию действующего административного антинаркотического законодательства;
- выявить теоретические и правоприменительные проблемы, обусловленные квалификацией правонарушений в сфере оборота наркотиков;
- исследовать систему юрисдикционных органов, наделённых властными полномочиями в сферах пресечения и раскрытия правонарушений в области оборота наркотиков;
- обосновать процедуры юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков;
- проанализировать административно-правовые нормы законодательства государств-участников ОДКБ в рассматриваемой области;

- разработать предложения по рецепции позитивного зарубежного опыта государственного регулирования в сфере незаконного оборота наркотиков.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области установления и применения административной ответственности за правонарушения, обусловленные оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Предметом диссертационного исследования служат нормативно-правовые акты, устанавливающие административную ответственность за правонарушения в сфере оборота наркотиков, и регулирующие вопросы её применения, а также основные теоретические подходы в исследуемой области и материалы соответствующей правоприменительной практики.

Теоретической основой исследования послужили работы ведущих ученых в области административного права и процесса: А.Б. Агапова, А.П. Алёхина, Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, А.С. Дугенца, С.М. Зубарева, Л.А. Калининой, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Г.А. Кузьмичёвой, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, А.В. Мелехина, Д.К. Нечевина, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.В. Степаненко, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, А.П. Шергина, В.А. Юсупова и других.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (диалектический метод, системный анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция и дедукция) и частнонаучные (метод сравнительного правоведения, формально-логический, конкретно-социологический, историко-правовой, правовое моделирование) методы познания.

Диалектический метод позволил в развитии рассмотреть институт административной ответственности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, обстоятельно проанализировать виды административных правонарушений. Системный анализ способствовал исследованию властных полномочий органов административной юрисдикции,

наделенных полномочиями по рассмотрению дел о соответствующих правонарушениях. Благодаря конкретно-социологическому методу установлена неэффективность отдельных нормативных правовых актов в исследуемой области, что позволило теоретически обосновать рекомендации по совершенствованию в этой части действующего административного законодательства.

Метод сравнительного правоведения позволил осуществить сравнительный анализ законодательной базы в сфере публичного противодействия незаконному обороту наркотиков в России и других странах-участниках ОДКБ.

Нормативную основу исследования составили предписания Конституции РФ, КоАП РФ, нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, а также основополагающие нормы международного права, изложенные в документах ООН. В сравнительно-правовом аспекте использовались соответствующие нормативно-правовые источники государств-участников ОДКБ.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России», Министерства здравоохранения Российской Федерации; информационно-аналитические сведения Государственного антинаркотического комитета; материалы международных, административно-правовых, социологических и иных исследований, посвященных проблемам административной ответственности в сфере незаконного оборота наркотиков. Кроме того, выводы и предложения автора подтверждаются результатами социологического исследования, проведенного в ходе работы над диссертацией среди действующих прокурорских работников, следователей и оперативных сотрудников г. Москвы (общее количество респондентов составило 82 чел.).

Научная новизна исследования заключается в том, что диссертационная работа представляет собой самостоятельное комплексное

научное исследование, посвященное изучению административно-правовых норм, предусматривающих ответственность за правонарушения, обусловленные противоправным оборотом наркотиков, и формулировке предложений по совершенствованию предписаний КоАП РФ. В результате проведенного исследования обоснованы особенности административно-правового регулирования, в том числе и юрисдикционной деятельности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в России и других государствах-участниках ОДКБ. На основании изучения основополагающих научных подходов ведущих ученых в области административного права и процесса определен ряд научных понятий, послуживших теоретической основой для правовой регламентации деятельности юрисдикционных органов в сфере оборота наркотиков. При этом значительное внимание уделено обоснованию рецепции позитивного зарубежного опыта правового регулирования.

Научную новизну исследования определяют следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. Обоснована необходимость использования в научных изысканиях и правоприменительной практике нового толкования понятия «оборот наркотиков», в соответствии с которым правомочия владения, пользования и распоряжения наркотическими средствами, психотропными веществами и их прекурсорами обусловлены соподчиненностью участников имущественного отношения. Общественные отношения в сфере оборота наркотиков относятся к публичным имущественным отношениям, к которым не применяются правила, установленные ГК РФ⁵.

2. Сформулированы предложения, уточняющие отдельные термины и определения Федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», принимая во внимание фактическое отождествление понятий объектов, изъятых из оборота, и

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32.

ограниченно оборотоспособных объектов. Применительно к абз. 2 ч. 1 ст. 2 указанного Федерального закона предлагается иметь в виду не запрещение оборота наркотических средств и психотропных веществ, а установление ограничений в сфере владения, пользования и распоряжения ими, поскольку наличие запретительных норм в принципе исключает любую правовую регламентацию. Таким образом, все наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры следует относить к ограниченно оборотоспособным объектам, владение, пользование и распоряжение которыми производится в соответствии с правилами, установленными базовым Федеральным законом, постановлениями Правительства РФ и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

3. Обоснована классификация директивных и релятивных правоограничений в сфере незаконного оборота наркотиков. Директивные правоограничения устанавливают ответственность за неисполнение (или ненадлежащее исполнение) правил владения, пользования и распоряжения наркотическими средствами и психотропными веществами. Релятивные правоограничения влекут за собой публичные проступки, имеющие опосредованную связь с вышеуказанными правонарушениями. В этой связи обоснована целесообразность внесения надлежащих корректив в КоАП РФ, а именно объединение составов административных правонарушений в единой главе, в которой следует систематизировать и расположить в логической последовательности директивные наркоправонарушения.

4. Сделан вывод о том, что КоАП РФ установлены различные административные наказания за правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков, включающие в себя также и санкции, ограничивающие нематериальные права нарушителя, прежде всего административный арест и административное приостановление деятельности. Административные наказания в виде административного штрафа, устанавливающие ограничения имущественных прав нарушителя, используются применительно ко всем вышеуказанным правонарушениям. Правоприменительная практика в России

исходит из доминанты мер государственного принуждения, включающих в себя применение административных наказаний и мер административного пресечения в ущерб превентивным мерам, предназначение которых заключено в устранении социально-экономических предпосылок совершения правонарушения. В этих целях необходимо обеспечение юридических форм защиты частных интересов, прежде всего, включающих в себя создание надлежащих правовых гарантий оказания медицинских услуг наркозависимым лицам, их ресоциализации с последующей социальной адаптацией.

5. Обоснована необходимость перераспределения юрисдикционных полномочий между органами внутренних дел (полицией) и судами. В целях обеспечения надлежащих гарантий рассмотрения дела об административном правонарушении, а также принимая во внимание соблюдение прав и законных интересов лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения, необходимо ограничить юрисдикционные полномочия органов внутренних дел (полиции). К их ведению целесообразно отнести все процессуальные действия, предшествующие вынесению постановления о назначении административного штрафа. Полномочия по назначению административного наказания в виде штрафа необходимо отнести к ведению судей районных судов, мировых судей, а также, применительно к правонарушениям, совершенным военнослужащими, судей гарнизонных военных судов.

6. В целях уточнения понятийного аппарата, применения административных наказаний, соразмерных общественной опасности правонарушения, более четкой фиксации процессуальных действий на различных стадиях административно-юрисдикционного процесса обоснована необходимость внесения корректив в отдельные предписания КоАП РФ, прежде всего, в ч. 1 и 2 ст. 6.8, ч. 1 и 2 ст. 6.9, ст. 6.9¹, ч. 1 и 2 ст. 6.13, ст. 6.15, ч. 2 ст. 20.20.

7. Обоснован вывод о том, что применительно к правонарушениям, предусмотренным ч. 1 и 2 ст. 6.9¹ и ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ, следует установить

надлежащие процессуальные гарантии лица, подозреваемого в совершении правонарушения. В этой связи, руководствуясь правоприменительным опытом государств-участников ОДКБ, обоснована необходимость ограничения применения административного ареста, за счет его замещения мерой административного пресечения в виде принудительного амбулаторного и стационарного лечения.

8. Предлагается установить надлежащие меры юрисдикционного обеспечения, и, прежде всего, аудио- и видеосъемки с обязательным присутствием понятых при применении мер административного пресечения в виде личного досмотра, осмотра помещений и территорий, досмотра транспортного средства, а также изъятия вещей и документов. Для этого необходимо устранить коллизии правовых предписаний ч. 6 ст. 25.7 КоАП РФ и абз. 2 ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ, а также внести надлежащие коррективы в ч. 2 ст. 27.8, ч. 2 ст. 27.9, ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ.

Теоретическая значимость исследования заключается в комплексном изучении вопросов административной ответственности за нарушения законодательства в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров с учётом опыта юрисдикционной деятельности соответствующих органов, должностных лиц и судей. Положения, сформулированные в исследовании, существенно дополняют научные знания об институте административной ответственности за нарушения законодательства в сфере оборота наркотиков, а также могут быть использованы в процессе совершенствования юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Практическая значимость исследования заключается в обоснованных выводах и предложениях, содействующих совершенствованию законодательства об административной ответственности за рассматриваемые правонарушения.

Результаты исследования могут быть использованы как в научно-исследовательской, так и в правоприменительной деятельности

юрисдикционных органов. Кроме того, теоретические положения и выводы диссертации могут быть использованы в преподавании учебных дисциплин «Административное право» и «Административная ответственность».

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа подготовлена на кафедре административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), где проведены ее рецензирование и обсуждение.

Основные теоретические и практические положения диссертации обсуждены на научно-практических конференциях, а полученные научные результаты работы представлены в монографии и 6 научных статьях, в том числе 5 публикациях в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Структура диссертации. Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования, а также логикой изложения проблемы. Диссертация включает в себя введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение, список использованных источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертации и степень её научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, его цели и задачи, указываются теоретические основы исследования, его нормативная и эмпирическая базы, раскрываются научная новизна основных положений, выносимых на защиту, теоретическая и практическая значимость полученных выводов, сведения о результатах их апробации.

Первая глава **«Правовые основы административной ответственности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их**

прекурсор» посвящена исследованию основных этапов становления и развития отечественного законодательства в исследуемой области. При этом должное внимание уделено организационно-правовым основам публичной регламентации в имперский, советский и постсоветский периоды. Рассмотрены публично-правовые предпосылки административной ответственности за правонарушения в сфере оборота наркотиков, проведён теоретический анализ всех видов административных правонарушений в сфере оборота наркотиков.

В первом параграфе **«Становление и развитие отечественного законодательства об административной ответственности в сфере оборота наркотиков»** представлен ретроспективный анализ методов правовой регламентации в сфере противодействия нелегальному обороту наркотиков в течение трёх основополагающих исторических этапов: имперского (с VIII века по 1922 год), советского (с 1923 по декабрь 1991 года) и постсоветского (с декабря 1991 года по настоящее время).

Выводы параграфа доказывают то, что изначально на первом этапе, еще до эпохи крещения Руси, общество слабо представляло себе масштабы последствий применения наркотиков. Наркотические средства повсеместно использовались в быту в качестве лекарственных, подлежали свободному обороту, и вовсе не рассматривались в качестве самостоятельного предмета правонарушений, то есть отсутствовала ответственность за их обращение. Значительно позднее, с ростом масштабов незаконного распространения и потребления наркотиков, стали формироваться правовые основы государственной антинаркотической политики. С принятием христианства, светские и церковные власти приступили к осуществлению контроля за оборотом «зелья», а «зельничество» стало признаваться тяжким правонарушением. Однако в имперский период принимались весьма противоречивые и непоследовательные попытки систематизации публичных процедур оборота наркотиков, а наркоситуация обретала выраженные негативные формы.

Методы надлежащей правовой регламентации в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков сформировались в советский период. Для начала XX века было характерно наличие несистематизированных нормативных актов, регламентирующих отдельные аспекты в сфере незаконного оборота наркотиков. Вместе с тем, несмотря на принятие кодифицированного административного законодательства, в советской России не проводилась единая антинаркотическая политика, вследствие чего её осуществление в отдельных регионах не всегда соответствовало предписаниям законодательства. При этом советская власть использовала императивные административные методы борьбы с наркоманией и наркоправонарушениями, устанавливала строгий государственный контроль за оборотом наркотических средств. В связи с ратификацией Союзом ССР важнейших международных антинаркотических актов 1961, 1971 и 1988 гг., отечественным законодателем был существенно расширен перечень наркоправонарушений, впервые были введены правовые механизмы побуждения к лечению наркозависимых лиц (примечание к ст. 44 КоАП РСФСР).

Постсоветский период развития антинаркотического законодательства характеризуется особой интенсивностью, связанной с постоянной необходимостью должного реагирования со стороны юрисдикционных органов на совершаемые административные правонарушения. Важнейшие нормативные правовые акты в сфере оборота наркотиков были приняты именно в этот период; 22 июля 1993 года Верховным Советом РФ была утверждена концепция государственной политики, в соответствии с которой устанавливались особые предписания, содействующие межрегиональному и, прежде всего, международному сотрудничеству в сфере контроля за оборотом наркотиков, предусматривающие согласование властных антинаркотических действий с правоохранительными органами иностранных государств.

Особую значимость в сфере формирования государственной антинаркотической политики имеет принятие Федерального закона от 8

января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»⁶ (далее по тексту – базовый Федеральный закон), благодаря которому в правовой оборот были введены соответствующие дефиниции, юридически формализованы публичные процедуры законного обращения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в медицинских и иных общественно значимых целях, методы оказания наркологической помощи. Очевидно, что принятие базового Федерального закона содействовало совершенствованию законодательного регулирования в целом. Вместе с тем в параграфе обосновывается некорректность некоторых терминов и определений базового Федерального закона и, прежде всего, применительно к фактическому отождествлению понятий «объекты, изъятые из оборота» и «ограниченно оборотоспособные объекты». В предписании абзаца 2 части 1 статьи 2 базового Федерального закона подразумевается не запрещение оборота наркотических средств и психотропных веществ, а лишь установление базовым Федеральным законом, постановлениями Правительства РФ и ведомственными нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти отдельных ограничений в сфере владения, пользования и распоряжения ими.

Формирование методов законодательного регулирования, обусловленное ратификацией международно-правовых актов, выразилось, прежде всего, в кодифицированных актах – в КоАП РФ и УК РФ, а также в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ. В параграфе подчеркивается развитие особых методов программно-целевого регулирования, Президентом РФ и Правительством РФ разрабатывались важнейшие программные акты, во многом определяющие перспективы развития законодательной регламентации и ведомственного нормативно-правового регулирования.

При рассмотрении каждого из исторических этапов изучены данные мониторинга наркоситуации, на основании которых сделан вывод о стабильно

⁶ Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 219.

высоких темпах роста потребления и сбыта наркотических средств и психотропных веществ на протяжении становления российской государственности, тем самым подчеркнута актуальность исследования вопросов совершенствования института административной ответственности в сфере оборота наркотиков.

Содержание второго параграфа **«Понятие и сущность административной ответственности за правонарушения, обусловленные оборотом наркотиков»** посвящено обоснованию основных юрисдикционных терминов и определений в сфере оборота наркотиков.

Учитывая многообразие подходов к пониманию содержания административной ответственности, особенности объекта и предмета противоправного посягательства, характер деяний в целом, в параграфе сделан вывод о том, что административная ответственность за правонарушения в сфере оборота наркотиков представляет собой особую разновидность деликтных отношений, в основе которых – применение субъектами юрисдикционной деятельности мер физического и морального принуждения к правонарушителям – физическим лицам и организациям, в связи с совершением ими правонарушений в сфере оборота наркотиков, предусмотренных КоАП РФ. Основываясь на законодательной конструкции понятия административного правонарушения, учитывая противоправность, виновность и наказуемость соответствующих деяний, доказывается, что правонарушения в сфере оборота наркотиков имеют несколько дифференциальных атрибутов, позволяющих отграничить их от других видов административных проступков, связанных, прежде всего, с объектами и предметами делинквентного посягательства, а также высокой степенью общественной опасности, обусловленной спецификой охраняемых общественных отношений, и, в особенности, степенью вредоносности их правовых последствий. В этой связи в параграфе дефиниция «оборот наркотиков» рассматривается в новом качестве, в соответствии с которым правомочия владения, пользования и распоряжения наркотиками обусловлены

соподчиненностью участников имущественного отношения. Обосновывается, что общественные отношения в сфере оборота наркотиков относятся к публичным имущественным отношениям, к которым не применяются правила цивилистического законодательства.

В третьем параграфе **«Составы административных правонарушений в сфере оборота наркотиков»** представлен подробный анализ действующих правовых норм, устанавливающих административную ответственность за оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, исследована практика их применения. При этом доказывается правомерность разграничения видов наркоправонарушений в зависимости от содержания противоправного посягательства. В этой связи предлагается выделять директивные и релятивные наркоправонарушения. Первые из них включают в себя неисполнение (ненадлежащее исполнение) правил владения, пользования и распоряжения наркотическими средствами и психотропными веществами, то есть административные правонарушения, непосредственно посягающие на здоровье населения и общественную нравственность (см. статьи 6.8, 6.9, 6.9¹, 6.10, 6.13, 6.15, 6.16, 6.16¹ КоАП РФ); административные правонарушения в сельском хозяйстве (см. статьи 10.4, 10.5, 10.5¹ КоАП РФ); административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (см. ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22 КоАП РФ). Вторая группа включает в себя публичные проступки, имеющие опосредованную связь с вышеуказанными правонарушениями, к ним относятся административные правонарушения в сфере транспорта (см. ч. 7 и 8 ст. 11.5, ст. ст. 11.9, 11.13 КоАП РФ); затрагивающие установленный порядок в области дорожного движения (см. ст. ст. 12.8, 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 3 ст. 12.29, ст. 12.32 КоАП РФ); посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (см. ч. 4.1 и 4.2 ст. 20.8, ч. 3 ст. 20.13, ст. 20.21).

В тексте данного параграфа отмечаются изъяны правового регулирования применительно к квалификации административных правонарушений, установленных статьями 6.8, 6.9, 6.9¹, 6.13, 6.15, частью 2

статьи 20.20 КоАП РФ. В этой связи обосновывается целесообразность внесения в КоАП РФ надлежащих корректив и, прежде всего, в целях устранения терминологических противоречий, унификации юрисдикционной деятельности, предлагается закрепить в примечаниях к статьям 6.9 и 6.13 КоАП РФ дефиниции «потребление наркотических средств и психотропных веществ» и «пропаганда наркотиков» соответственно. В целях установления правового содержания форм делинквентного поведения в примечании к статье 20.20 КоАП РФ обосновано понятие «общественное место».

Принимая во внимание серьезную опасность для роста наркотизации населения использования современных технологий, сервисов однократных уничтожений, мессенджеров с функциями самоуничтожения чатов, а также новых систем оплаты, в том числе «биткойнами», затрудняющими документирование противоправной деятельности, в параграфе предлагается дополнить статью 6.8 КоАП РФ частью 3, устанавливающей более обременительные наказания в виде штрафа и административного ареста за деяния, совершённые с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей.

В целях надлежащей фиксации внятных юридических атрибутов делинквентного поведения, а также развития механизмов правового побуждения наркозависимых лиц к прохождению лечения, предлагается внести надлежащие коррективы в диспозиции статей 6.8 и 6.15, а также в примечание к статье 6.9¹ КоАП РФ.

Во второй главе **«Процессуальные аспекты применения административной ответственности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»** уделено внимание рассмотрению системы субъектов административной юрисдикции, раскрыта специфика юрисдикционного производства, включая стадии возбуждения дела об административном правонарушении, его рассмотрения и исполнительного производства.

Первый параграф **«Правоохранительная деятельность юрисдикционных органов в сфере оборота наркотиков»** посвящён исследованию властных полномочий органов административной юрисдикции. Отмечается, что в соответствии с действующим законодательством прослеживается тенденция специализации системы субъектов, связанная с ростом числа юрисдикционных органов. Квалификация дел о рассматриваемых административных правонарушениях отнесена к ведению судей, органов внутренних дел, таможенных органов, органов, наделенных функциями по контролю и надзору в сфере здравоохранения, связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Вместе с тем в параграфе дискурсивно критикуется реформирование системы органов административной юрисдикции, вследствие которого была упразднена ФСКН России. К ведению органов внутренних дел (полиции) отнесён значительный объём юрисдикционной деятельности в части рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков, что негативно сказывается на эффективности правоохранительной деятельности в целом, не позволяет надлежащим образом обеспечить соблюдение прав и законных интересов лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В этой связи предлагается расширить юрисдикционную деятельность судов, что даст возможность более квалифицированного рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с наркотиками.

Во втором параграфе **«Процедуры юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков»** рассмотрено содержание публичных процедур производства по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков, а также отдельные изъяны юрисдикционной деятельности. Отмечается, что основная проблема юрисдикционной деятельности опосредована

формализацией события административного правонарушения. Во многих случаях на правоохранительной деятельности негативно сказывается качество первоначальных административно-процессуальных действий, необоснованный отказ должностных лиц юрисдикционных органов от проведения административного расследования. Обязательность проведения расследования в сфере выявления рассматриваемых правонарушений зачастую обусловлена процессуальными действиями, влекущими за собой временные издержки. Это допустимо, в частности, при назначении химических судебных экспертиз в спорных ситуациях по факту употребления лицом наркотиков либо при обжаловании лицом результатов медицинского освидетельствования.

При квалификации наркоправонарушений в качестве мер обеспечения производства допускается изъятие предмета административного правонарушения применительно к частям 1 и 2 статьи 6.8, частям 1 и 2 статьи 6.9 КоАП РФ, либо документов, имеющих доказательственное значение по делу, - по частям 1 и 2 статьи 6.13 КоАП РФ (см. п. 4 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ). Применение мер административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, досмотра транспортного средства, изъятия вещей и документов не обеспечивает надлежащие правовые гарантии лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, так как в соответствии с КоАП РФ фиксация соответствующих процессуальных действий применительно к наркоправонарушениям допускается в присутствии понятых либо с применением аудио- и видеосъемки (см. ч. 2 ст. 27.8, ч. 2 ст. 27.9, ч. 1 ст. 27.10). Применение личного досмотра в целях обеспечения должных мер фиксации административного правонарушения также не создает надлежащих юрисдикционных гарантий его проведения с одновременным применением аудио- и видеосъемки с обязательным присутствием понятых (см. ч. 6 ст. 25.7 КоАП РФ и абз. 2 ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ).

На стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях особую значимость приобретает статус субъектов

рассматриваемых правонарушений, зачастую подверженных наркотической зависимости, что опосредовано неблагоприятными социально-экономическими предпосылками, низким уровнем образования, отсутствием постоянного источника доходов. Указанными факторами объясняется значительное количество не исполненных постановлений о назначении административных штрафов. В этой связи предлагается уделить надлежащее внимание, прежде всего, профилактическим мероприятиям, содействующим ресоциализации наркозависимых лиц, а не усиливать лишь карательные санкции.

В заключительной главе **«Сравнительно-правовое исследование применения мер административного принуждения в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»** уделено внимание организационно-правовым формам взаимодействия России и других стран-участников Организации ДКБ в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков.

В первом параграфе **«Пресечение и раскрытие административных правонарушений в сфере оборота наркотиков по законодательству государств-участников Организации Договора о коллективной безопасности»** обоснована тождественность проблем правоохранительной деятельности, обусловленных предотвращением наркоправонарушений, на территории бывших постсоветских республик, детально проанализированы нормы об административной ответственности в сфере оборота наркотиков Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Белоруссии и Армении.

Действенное противодействие наркотизации населения возможно только в рамках транснационального сотрудничества, региональных международных организаций, и, прежде всего, Организации ДКБ. В отличие от других международных и экономических альянсов ОДКБ в нынешних реалиях признаётся наиболее действенным субъектом в системе международной безопасности. На основе исследования норм об административной ответственности в сфере оборота наркотиков Казахстана, Кыргызстана,

Таджикистана, Белоруссии и Армении обоснован вывод о сохранении негативных тенденций расширения незаконного культивирования и потребления наркотических средств и психотропных веществ во всех странах ОДКБ. Во всех государствах Организации ДКБ установлена административная ответственность за незаконный оборот наркотиков, однако объем такого правового регулирования в анализируемых актах существенно различается, отсутствует должная степень унификации применительно к криминализации деяний в сфере незаконного оборота наркотиков. В большинстве стран (за исключением России и Армении) отсутствует административная ответственность за потребление запрещённых средств вне общественных мест, лишь в трех государствах ОДКБ применяется административная ответственность за пропаганду и незаконную рекламу наркотиков. Унификация национальных систем законодательства необходима также и применительно к понятийному аппарату, прежде всего это касается терминов и определений кодифицированного законодательства.

Во втором параграфе **«Рецепция позитивного зарубежного опыта в отечественном административном законодательстве»** подчёркивается особая значимость Организации ДКБ как субъекта международного права. Обоснован вывод о том, что противодействие незаконному обороту наркотиков исключительно на национальном уровне посредством установления мер административно- и уголовно-правового принуждения неэффективно, а успешную борьбу с наркоманией и наркобизнесом можно вести лишь объединенными усилиями стран-участников ОДКБ. При этом в качестве приоритетных направлений деятельности следует рассматривать государственное регулирование всех видов незаконного оборота наркотиков, обеспечение неотвратимости наказания за публичные проступки, а также приоритетность мер профилактики наркоправонарушений.

В **заклучении** обобщаются основные выводы проведённого исследования.

К диссертации прилагаются тексты документов, подтверждающие значимость выводов работы. **Приложение № 1** включает в себя фактографическую информацию, подробно иллюстрирующую ход проведённого исследования. В **Приложениях № 2.1 и 2.2** «Описательная часть социологического опроса» и «Результаты анкетирования» представлены анкета для социологического опроса и выводы по итогам опроса.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения диссертации опубликованы автором в монографии и 6 статьях общим объемом 16,01 п.л.

I. Монографии:

1. Анисифорова М.В. Административно-правовое регулирование оборота наркотиков (опыт компаративного исследования) : монография / М.В. Анисифорова. – М. : ИНФРА М, 2018. – 226 с. – 14,25 п.л. (Рецензия: Административное право и процесс. – 2018. № 11. – С. 86-88).

II. Публикации в рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Анисифорова М.В. К вопросу об административной ответственности за пропаганду наркотиков // Административное право и процесс. 2016. № 8. – С. 41-45. 0,3 п.л.

2. Анисифорова М.В. Опыт стран Восточной Азии в сфере противодействия злоупотреблению наркотиками // Административное право и процесс. 2016. № 11. – С. 67-69. 0,2 п.л.

3. Анисифорова М.В. Административно-правовые меры борьбы с наркоманией // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 51-56. – 0,38 п.л.

4. Анисифорова М.В. Административная ответственность за нарушения законодательства в сфере оборота наркотиков в Республике Казахстан // Административное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 70-75. – 0,38 п.л.

5. Анисифорова М.В. К вопросу об административной ответственности в сфере оборота наркотиков по законодательству Кыргызской Республики // Административное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 62-65. – 0,25 п.л.

III. Публикации в иных изданиях:

1. Анисифорова М.В. Ужесточение административной ответственности за незаконный оборот наркотиков как одно из направлений административной реформы // Современное российской право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): в 3 частях. 2018. С. 275-279. – 0,25 п.л.