

Понятие и содержание системы административно-правовых средств борьбы с правонарушениями в сфере незаконного оборота наркотиков

Гуминский М.Н.

Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Изучение сущности и элементов системы административно-правовых средств борьбы с правонарушениями в сфере оборота наркотиков становилось предметом исследования ряда авторов, к примеру Д.А. Газизова, А.В. Жуйкова, А.А. Корнева, А.Н. Насонова и др. В большинстве случаев в научных трудах такого рода система административно-правовых средств была представлена через призму предупредительных, пресекательных мер и мер административной ответственности. Вместе с тем детальный анализ предмета исследования позволяет сделать вывод о необходимости включения в систему административно-правовых средств, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, и иных структурных компонентов.

Цель работы – определить структуру и особенности системы административно-правовых средств в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Материал и методы. Материалом для изучения послужили научные публикации в административном праве, предметом анализа которых являлись административно-правовые средства в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков. В качестве методов исследования были использованы следующие: индукция, дедукция, анализ, синтез, метод толкования права, метод формально-юридического анализа.

Результаты и их обсуждение. Автором рассмотрены концепции к пониманию системы административно-правовых средств, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, акцентировано внимание на необходимости совершенствования данной системы путем дополнения ее новыми элементами.

Результаты исследования внедрены в деятельность криминальной милиции управления внутренних дел Витебского облисполкома.

Заключение. Проведенный анализ позволил сделать вывод о необходимости расширения устоявшегося в науке административного права подхода к пониманию системы административно-правовых средств, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, за счет включения в нее административно-правового режима в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, а также совокупности административно-правовых средств, ориентированных на выявление фактов нарушения правил оборота наркотиков.

Ключевые слова: административно-правовые средства, система, административно-правовой режим, наркотические средства, незаконный оборот наркотиков.

The Concept and Content of the System of Administrative and Legal Ways of Combating Offences in the Sphere of Drug Trafficking

Huminski M.N.

Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus

The study of the essence and elements of the system of administrative and legal ways of combating offenses in the field of drug trafficking became the subject of research by a number of authors, for example, A.V. Zhuykov, D.A. Gazizov, A.A. Kornev, A.N. Nasonov and others. In studies of this kind, the system of administrative and legal means was presented mainly through the prism of preventive, suppressive measures and measures of administrative responsibility. At the same time, a deep analysis of the subject of the study under consideration allows us to conclude that it is necessary to include other structural components into the system of administrative and legal means aimed at combating drug trafficking.

The aim of the study is to determine the features and structure of the system of administrative and legal means in the field of combating drug trafficking.

Material and methods. The material was scientific publications in the science of administrative law, the subject of research of which was administrative and legal ways in the field of combating drug trafficking. The following research methods were used: induction, deduction, analysis, synthesis, method of interpretation of law, the method of formal legal analysis.

Findings and their discussion. The author analyzed the approaches to understanding the system of administrative and legal means aimed at combating drug trafficking, and concluded that it is necessary to improve this system by introducing new elements into it.

The research findings were introduced into the activities of the criminal police of the Internal Affairs Directorate of Vitebsk Region Executive Committee.

Conclusion. The study made it possible to conclude that it is necessary to expand the "established" approach in the science of administrative law to understanding the system of administrative and legal means aimed at combating drug trafficking through the inclusion of an administrative legal regime in the field of combating drug trafficking, as well as a set of administrative and legal means aimed at identifying violations of drug trafficking rules.

Key words: administrative and legal means, system, administrative and legal regime, narcotic drugs, drug trafficking.

Систему любых элементов важно исследовать, обращаясь к истолкованию самой сущности понятия. Так, как отмечается в Большом российском энциклопедическом словаре, «любая система представляет собой совокупность интегрированных, взаимосвязанных элементов, структурно и логически расположенных в определенной последовательности и подчиняемых соответствующим законам такого их расположения» [1, с. 1437].

Цель работы – определить структуру и особенности системы административно-правовых средств в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Материал и методы. Материалом для изучения послужили научные публикации в административном праве, предметом анализа которых являлись административно-правовые средства в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков. В качестве методов исследования были использованы следующие: индукция, дедукция, анализ, синтез, метод толкования права, метод формально-юридического анализа.

Результаты и их обсуждение. Ряд ученых-правоведов рассматривают в своих научных трудах систему административно-правовых средств борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Так, А.В. Жуйков выделяет в системе административно-правовых средств борьбы с правонарушениями в сфере оборота наркотиков следующие логически связанные элементы:

1. Отдельный комплекс социальных мер, которые проводятся в рамках воздействия первичных социальных институтов (семья).

2. Совокупность административно-профилактических мер, реализуемых посредством деятельности правоохранительных органов и общественных организаций, направленных на координацию усилий в области предупреждения незаконного оборота наркотиков.

3. Комплекс специализированных мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами и службами. В частности, речь идет о введении системы централизованного учета лиц, нарушивших законодательство в сфере оборота наркотических средств [2].

Считаем, что предложенные А.В. Жуйковым элементы системы административно-правовых

средств борьбы с правонарушениями в области оборота наркотиков не в полной мере соответствуют сущности понятия административно-правовых средств. К примеру, последние носят императивный, властный характер, право на применение которых предоставлено законодательством определенному кругу уполномоченных должностных лиц. В то же время меры воздействия, в том числе профилактической направленности, проводимые на уровне семьи (иных социальных институтов), общественных организаций, носят иной характер – не административный.

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

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

По нашему мнению, содержание системы административно-правовых средств, направленных на борьбу в сфере оборота наркотиков, следует дополнить понятием административно-правового режима обозначенной области. Здесь отметим свою приверженность позиции О.Д. Дмитриевой, которая подчеркивает комплексный характер данного понятия [3]. Так, согласно подходу указанного автора, в систему административно-правового режима в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков включаются меры таможенной политики, требований в области лицензирования и др.

Полагаем, что совокупность элементов административно-правового режима в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков должна быть представлена в следующем виде:

1. Система норм законодательства в области регулирования оборота наркотических средств и борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

2. Специально уполномоченные правоохранительные органы, деятельность которых направлена на борьбу с незаконным оборотом наркотиков.

В отношении комплекса полномочий уполномоченных органов в области наркоконтроля И.В. Болотин выделяет следующие:

а) полномочия по участию в нормотворческой деятельности государства по разработке нормативных правовых актов в сфере регулирования оборота наркотических средств;

б) право на издание правоприменительных индивидуальных актов;

в) полномочия в сфере совершения оперативных действий, связанных с применением административно-правовых средств;

г) комплекс юрисдикционных полномочий в области административно-деликтного законодательства [4].

Считаем уместным выделить в данном направлении государственные органы общей и специальной компетенции, деятельность которых связана с осуществлением борьбы с незаконным оборотом наркотиков. К общим следует отнести Национальное собрание Республики Беларусь, задача которого заключается в издании законов в области регулирования правил оборота наркотических средств; Совет Министров Республики Беларусь, в полномочия которого входит реализация правоохранительной политики государства в целом; Президента Республики Беларусь, который выступает гарантом обеспечения прав человека. Специальным государственным органом является Министерство внутренних дел Республики Беларусь, структурным подразделением которого выступает управление по наркоконтролю и противодействию торговле людьми.

3. Созданная на уровне законодательства система средств контроля за деятельностью в области оборота наркотических средств и за деятельностью специальных органов. Так, в Республике Беларусь органы прокуратуры согласно положению п. 2 ст. 1 ч. 4 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» осуществляют прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью [5].

4. Совокупность методов разрешения и запретов в сфере оборота наркотических средств.

5. Наличие специальной материально-технической базы, ресурсов, финансовых средств, позволяющих в полной мере осуществлять деятельность в области контроля за оборотом наркотических средств.

Важным аспектом при применении системы административно-правовых средств борьбы с незаконным оборотом наркотиков в деятельности уполномоченных правоохранительных органов является необходимость реализации принципа уважения прав человека. В частности, как отмечают И.Д. Шатохин, А.Е. Чечетин, необходимо

соблюдать такие конституционные права человека, как охрана частной жизни, тайна переписки, деловых переговоров, неприкосновенность жилища и др. [6]. В данном случае нарушения либо ограничения комплекса указанных прав должны осуществляться в строгом соответствии с установленным законодательством порядком.

Значение системы административно-правовых средств в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков может выражаться в следующем:

А) Воздействие на сферу гражданско-правовых отношений, где главной задачей применения средств воздействия выступает минимизация обращения наркотических средств в легальном обороте (за исключением медицинских, научных целей и др.).

Б) Наличие мер административной ответственности за нарушение правил оборота наркотических средств является правовым барьером их использования без медицинских целей.

В) Наличие профилактического потенциала в рамках контроля над наркоситуацией в целом в государстве.

Следовательно, под системой административно-правовых средств в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков понимается комплекс взаимосвязанных элементов, направленных на выявление, предупреждение, пресечение нарушений в области оборота наркотических средств. Сущность данной системы заключается в том, что она выступает одним из элементов реализации правоохранительной политики государства, носит комплексный характер, что обуславливается различными свойствами элементов, входящих в нее.

Исследование особенностей содержания административно-правовых средств в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков должно базироваться на устоявшихся в общей теории права концепциях понимания правового средства. Так, согласно подходу С.С. Алексеева, «правовые средства представляют собой нормы права, индивидуальные предписания и веления, договоры, средства юридической техники, все другие инструменты регулирования, рассматриваемые в единстве характерного для них содержания и формы» [7, с. 12]. А.В. Малько акцентирует внимание на целенаправленности характера правовых средств, в связи с чем делается вывод об их важности в предупреждении и пресечении правонарушений [8]. В свою очередь Б.И. Пугинский отмечает, что правовые средства представляют собой сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества [9].

В теории административного права выработан единый подход к пониманию сущности административно-правовых средств, которые реализуются посредством деятельности специальных органов или организаций. Административно-правовые средства являются институтом административного права, содержание которого определяется через совокупность правовых норм, регламентирующих порядок осуществления действий либо принятия актов, направленных на реализацию административно-правовых норм. Исследованием понятия «административно-правовые средства» занимались такие ученые, как С.С. Бойко, И.А. Волобуев, В.В. Игнатенко, А.В. Лубенков и др.

Так, А.В. Лубенков трактует административно-правовые средства как строго установленные административным законодательством определенные способы воздействия принуждающего субъекта на волю и сознание принуждаемого лица, главной целью которых является обеспечение поведения лица согласно установленным в государстве нормам и правилам. При этом воля и желание лица, в отношении которого применяется конкретное административно-правовое средство, не принимаются во внимание [10].

Анализируя содержание административно-правовых средств как элементов системы административно-правового регулирования, С.С. Бойко отмечает, что такие средства являются разновидностью правовых средств, обладают их основными признаками, а также специфическими особенностями в силу предмета и метода административного права (публичный характер, императивность в применении, реализация органами государственного управления) [11].

Согласно подходу А.Н. Бондаря, все административно-правовые средства в сфере борьбы с оборотом наркотиков подразделяются на следующие виды:

1. Административно-правовые средства в области незаконного употребления и распространения наркотических средств.

2. Административно-правовые средства в сфере устранения социально опасных последствий, наступивших в результате нарушения правил оборота наркотиков [12].

Анализ имеющихся административно-правовых средств в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков показал, что одни из них применяются в обязательном порядке, а другие – в диспозитивном (альтернативном). Зачастую перед уполномоченным органом стоит выбор об использовании того или иного административно-правового средства. Следовательно, в зависимости от обязательности применения

административно-правовых средств предлагаем их классификацию на императивные и диспозитивные.

В научной литературе выделяется достаточно большое количество мер, направленных на выявление правонарушений, связанных с нарушением правил оборота наркотиков.

Например, И.Л. Федчук к таковым относит:

- 1) общение с гражданами, результатом которого должно стать получение определенной информации в области запрещенного оборота наркотических средств;

- 2) общение со специальными субъектами и службами, к примеру с работниками жилищно-эксплуатационной службы, на предмет выявления жилых помещений, в которых могут изготавливаться или употребляться наркотические средства или психотропные вещества. В данном направлении общение может происходить и с иными специальными субъектами, к примеру сотрудниками и (или) организациями здравоохранения, предоставляющими сведения о физических лицах, употребляющих запрещенные наркотические вещества;

- 3) визуальное обследование места жительства определенного (подконтрольного) лица;

- 4) визуальный осмотр территорий, на которых может осуществляться употребление наркотических средств;

- 5) проведение мониторинга социальных сетей в виртуальном пространстве [13].

По нашему мнению, система административно-правовых средств, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, может быть также классифицирована по видам документов, которые являются юридическим основанием для применения того или иного административно-правового средства (административно-правовая норма, правоприменительный акт, договоры и соглашения).

Критерием для проведения классификации административно-правовых мер борьбы с незаконным оборотом наркотиков может выступать характер их применения. При этом предлагается их разделение на меры стимулирующей направленности и меры, ограничивающие определенные права, как правило, личного характера. Порядок применения стимулирующих административно-правовых средств, ориентированных на борьбу с нарушениями правил оборота наркотических средств, практически не предусмотрен действующим законодательством Республики Беларусь. Наш взгляд, такая ситуация является определенного рода «недоработкой» в осуществлении правоохранительной политики в государстве. Здесь следует предложить аналогию в использовании

Литература

для граждан стимулирующих мер, направленных на борьбу с коррупционными преступлениями и закрепленных в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 12 сентября 2019 г. № 619 «О выплате вознаграждения и других выплат физическому лицу, способствующему выявлению коррупции» [14]. Схожий нормативный правовой акт необходимо разработать в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков, вовлекая тем самым гражданское общество в процесс борьбы с таким негативным явлением, как наркомания. Правоограничительными административно-правовыми средствами выступают меры административной ответственности за нарушение правил оборота наркотических средств и психотропных веществ, предусмотренные Кодексом об административно-правовых нарушениях Республики Беларусь.

Эффективность применения всей системы административно-правовых средств борьбы с правонарушениями в сфере оборота наркотиков должна иметь комплексную оценку: от эффективности стадии регулирования до конечного результата, достигнутого по итогам реализации выбранной меры. Кроме того, эффективность применения административно-правовых средств в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков должна оцениваться через призму их реального воздействия на общественные отношения, на нарушителей в сфере незаконного оборота наркотических средств.

Нами отмечается неполнота сложившегося подхода в административном праве относительно структурных элементов системы административно-правовых средств в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Заключение. Проведенное исследование позволило сделать вывод о необходимости расширения устоявшегося в науке административного права подхода к пониманию системы административно-правовых средств, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, за счет включения в нее административно-правового режима в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, а также совокупности административно-правовых средств, ориентированных на выявление фактов нарушения правил оборота наркотиков.

1. Большой российский энциклопедический словарь / шеф-ред.: А.Е. Махов, Л.И. Петровская, В.М. Смолкин. – М.: Большая рос. энцикл., 2003. – 1887 с.
2. Жуйков, А.В. Административно-правовые средства борьбы с наркоманией и их применение органами внутренних дел (по материалам Дальневосточного региона): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Жуйков. – Хабаровск, 2002. – 170 л.
3. Дмитриева, О.Д. Административно-правовые режимы в сфере противодействия незаконному обороту наркотических веществ среди молодежи / О.Д. Дмитриева // Правовые, социально-экономические, психологические аспекты обеспечения национальной безопасности: материалы V Всерос. с междунар. участием студ. науч.-практ. конф. / АНО ВПО «Прикамс. социал. ин-т». – Пермь, 2021. – С. 65–71.
4. Болотин, И.В. Административно-правовой потенциал органов внутренних дел в системе обеспечения наркобезопасности / И.В. Болотин // Современное общество и право. – 2014. – № 2. – С. 79–83.
5. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З; в ред. Закона Респ. Беларусь от 10 дек. 2020 г. № 63-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
6. Шатохин, И.Д. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности: монография / И.Д. Шатохин, А.Е. Чететин. – Барнаул: Барнаул. юрид. ин-т МВД России, 2020. – 206 с.
7. Алексеев, С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 11–17.
8. Малько, А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики / А.В. Малько // Журн. рос. права. – 1998. – № 8. – С. 66–77.
9. Пугинский, Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский. – М.: Юрид. лит., 1984. – 224 с.
10. Лубенков, А.В. Система административно-правовых средств принуждения, реализуемых органами внутренних дел Республики Беларусь / А.В. Лубенков // Вестн. Нижегород. акад. МВД России. – 2016. – № 4. – С. 117–121.
11. Бойко, С.С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.С. Бойко. – Ростов н/Д, 2011. – 27 с.
12. Бондарь, А.Н. Актуальные вопросы формирования системы административно-правовых средств противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров / А.Н. Бондарь // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 2. – С. 293–297.
13. Федчук, И.Л. Приоритетные направления деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь по административно-правовому предупреждению наркотизма / И.Л. Федчук // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. / С.-Петерб. ун-т МВД России; отв. ред. А.И. Каплунов. – СПб., 2020. – С. 499–503.
14. О выплате вознаграждения и других выплат физическому лицу, способствующему выявлению коррупции [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 12 сент. 2019 г. № 619 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

Поступила в редакцию 08.09.2021