

## Меры административного принуждения: современная практика



**Марьям Владимировна  
АНИСИФОРОВА,**

ведущий научный  
сотрудник ВНИИ МВД  
России,  
преподаватель кафедры  
административного  
права и процесса  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
[maribuchneva@mail.ru](mailto:maribuchneva@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

### МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ПРЕКУРСОРОВ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

**Аннотация.** В статье раскрываются цели и содержание превентивной деятельности, направленной на противодействие незаконному обороту прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ, а также растений и их частей, содержащих прекурсоры наркотиков, правовой статус субъектов публичной власти, уполномоченных в этой области. Приводится авторское обоснование классификации мер административного предупреждения, применяемых в целях противодействия незаконному обороту прекурсоров. При этом разграничение проводится относительно сфер общественной жизни, охватываемых применением конкретной административно-предупредительной меры, в том числе выделяются: экономическая, социальная, правовая, медицинская, образовательная и культурно-досуговая области. На примерах раскрываются особенности предупредительной работы отдельных органов исполнительной власти, осуществляющих соответствующие функции отраслевого управления. В заключение делается вывод о необходимости планирования профилактических мероприятий с учетом тщательного изучения всех возможных рисков, обусловленных осуществлением операций с прекурсорами. Признается недопустимым стихийный подход к реализации мер административного предупреждения в этой сфере.

**Ключевые слова:** административное принуждение, административно-предупредительные меры, прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ, противодействие незаконному обороту прекурсоров.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.080-088

**M. B. ANISIFOROVA,**

*Leading Researcher, Research Institute  
of the Ministry of Internal Affairs of Russia;  
Department of Administrative Law and Process  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Cand. Sci. (Law)*

**maribuchneva@mail.ru**

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

### **MEASURES OF ADMINISTRATIVE PREVENTION OF ILLEGAL TRAFFIC IN PRECURSORS OF NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES**

**Abstract.** *The article reveals the goals and content of preventive activities aimed at countering the illicit trafficking of precursors of narcotic drugs and psychotropic substances, as well as plants and their parts containing drug precursors, the legal status of public authorities authorized in this area. The author's justification for the classification of administrative prevention measures used to counteract the illicit trafficking of precursors is given. At the same time, a distinction is made regarding the spheres of public life covered by the application of a specific administrative and preventive measure, including the following: economic, social, legal, medical, educational, and cultural and leisure areas. The examples reveal the features of the preventive work of individual executive authorities that perform the relevant functions of branch management.*

*In conclusion, it is concluded that it is necessary to plan preventive measures, taking into account a thorough study of all possible risks associated with the implementation of operations with precursors. A spontaneous approach to the implementation of administrative prevention measures in this area is considered unacceptable.*

**Keywords:** *administrative coercion, administrative preventive measures, precursors of narcotic drugs and psychotropic substances, counteraction to illegal trafficking of precursors.*

**П**редупредительная работа является крайне важной и одновременно сложной задачей в деятельности всех субъектов, уполномоченных в области противодействия незаконному обороту прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ. Она направлена на минимизацию случаев утечки прекурсоров из области их законного оборота, а также на устранение социально опасных последствий, к которым такие факты и обстоятельства могут привести.

Превентивные меры реализуют не только правоохранительные (в том числе контрольно-надзорные) органы исполнительной власти, но и органы государственной власти со специальной компетенцией, а также специально созданные для выполнения задач в рассматриваемой сфере органы, обеспечивающие координацию работы единой системы публичной власти (к примеру, Государственная



антинаркотическая комиссия Российской Федерации, антинаркотические комиссии субъектов РФ).

Применение мер административного предупреждения в рассматриваемой области, как, впрочем, и в других областях, напрямую не связано с совершением административных правонарушений. Цель профилактических мероприятий заключается в том, чтобы устранить причины и условия, которые могут способствовать совершению правонарушений наркотической направленности, а также оказать воспитательное воздействие на граждан и организации в целях недопущения как социально вредного, антиобщественного, так и противоправного, общественно опасного поведения.

Меры административного предупреждения являются составной частью административного принуждения. В их природе изначально заложены определенные лишения, т.е. ограничения и запреты. Преследуемые в результате осуществления профилактических мероприятий общественно значимые цели в виде обеспечения безопасности, сохранения жизни и здоровья граждан и т.д., оправдывают заложенный в них элемент принуждения. При этом административное предупреждение всегда предшествует более серьезным принудительным мерам (применению мер административно-процессуального обеспечения, привлечению к административной ответственности и т.д.).

Профилактика незаконного оборота прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ охватывает комплекс мероприятий различного характера, которые объединяет единая цель — недопущение опасного поведения физического, должностного или юридического лица, которое могло бы привести к неправомерному использованию прекурсоров. Такие меры находят закрепление в нормативных правовых актах, отличающихся по своей юридической силе. Это могут быть положения международных договоров, федеральные и региональные законодательные акты, подзаконные акты Президента и Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что меры административного предупреждения, принимаемые в целях противодействия незаконному обороту прекурсоров, очень разнообразны, поэтому неудивительно, что единого нормативного правового акта, регулирующего все их возможные виды, нет. Однако в практическом плане для того, чтобы качественно и своевременно осуществлять профилактические мероприятия, необходимо опираться на закон, конкретные его требования, определяющие единые концепты применения упреждающих мер. Кроме того, такая деятельность должна быть хорошо спланирована.

В целях правильного и разностороннего понимания мер административного предупреждения проведем их классификацию по сферам, охватываемым применением административно-предупредительной меры.

Во-первых, наиболее перспективно упреждающее воздействие на область, связанную с материальной жизнью людей, производством и потреблением ими материальных благ. Развитие материального производства способствует укреплению производительных сил — процессу, когда предмет труда может быть преобразован в продукт труда. Формирование благонадежной экономической сферы жизни общества и вовлечение в достойно оплачиваемую трудовую деятельность как можно большего количества людей, в том числе потенциальных

правонарушителей, позволит обеспечить высокий уровень дисциплины и законности в обществе. Известно, что гражданин, совершающий правонарушение, связанное с наркотиками, это лицо, не видящее жизненных перспектив. Мотивация его противоправного, а порой общественно опасного поведения может быть разной — от извлечения прибыли до желания уйти от обыденной реальности, в которой он испытывает проблемы и стресс.

Условиями достижения качественной экономической среды являются снижение уровня безработицы и степени дифференциации населения по уровню доходов на «богатых» и «бедных», обеспечение высокого уровня прожиточного минимума, достойной оплаты труда и др. На реализацию этих задач должны быть направлены государственные усилия. Правовая основа для реализации соответствующих административно-предупредительных мероприятий уже имеется. Пример — перспективные направления экономического развития, определенные для территории Приволжского федерального округа<sup>1</sup>. При этом в настоящее время Министерством экономического развития РФ разрабатывается стратегия социально-экономического развития России до 2035 г., в которой будут закреплены генеральные цели и национальные приоритеты в этой сфере, принципы взаимодействия государства и общественных институтов.

Все указанные меры носят общеэкономический, укрепляющий характер. Специальными примерами реализации административно-предупредительных мер, непосредственно затрагивающих экономическую сферу, являются выделение целевых денежных средств для создания хорошего ресурсного обеспечения подразделений правоохранительных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту прекурсоров, финансирование программ социальной реабилитации и ресоциализации лиц, больных наркоманией, и т.д. В целом развитие инфраструктуры профилактики незаконного оборота прекурсоров наркотиков требует значительных экономических затрат.

Во-вторых, применение административно-предупредительных мер, как правило, бывает тесно связано не только с экономической, но и социальной сферой. Здесь могут иметь значение социально-статусные, социально-демографические и даже социально-культурные особенности, влияющие на ценностные ориентиры граждан, их отношение к обороту наркотиков и их прекурсоров, употреблению запрещенных веществ. То есть помимо материального достатка и благополучия, имеет значение социальная сторона жизни: отношение друзей и родителей, формат проведения свободного времени, учебные и трудовые перспективы.

Можно полагать, что неустойчивые социальные связи, недостатки семейного воспитания, выражающиеся в замкнутости, отсутствии волевых качеств, навыков самоконтроля, неблагополучие в семье — все это условия, способствующие усугублению проблемы незаконного оборота прекурсоров наркотиков. Предотвращать их можно, непосредственно применяя в этой сфере средства административного предупреждения. Например, одновременно с введением карантинных и самоизоляционных мероприятий в рамках реализации мер предупреждения распространения

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».



новой коронавирусной инфекции (COVID-19)<sup>2</sup> государство позаботилось о благополучии многих сфер социальной жизни: были организованы электронные площадки для получения образовательных услуг, осуществлен перевод работников на удаленную работу, произведены дополнительные выплаты семьям с детьми и т.д.

Помимо этого, важной мерой административного предупреждения, касающейся социальной сферы, является социологический мониторинг (социологическое исследование), который, по сути, позволяет проанализировать, оценить ситуацию, спрогнозировать возможные варианты ее развития, к примеру, установить сложившееся в обществе отношение к наркотикам и их прекурсорах, социальные группы, в большей степени подверженные девиантной практике потребления наркотиков и т.д. Выбор последующих мер административного предупреждения должен опираться на результаты таких исследований, поскольку невозможно эффективно осуществлять профилактические мероприятия, не зная конкретных причин и условий, способствующих развитию и усугублению проблемы.

В-третьих, усилия государства по предупреждению незаконного оборота прекурсоров наркотиков должны охватывать в том числе и правовую сферу. Это связано с тем, что, с одной стороны, любая из рассматриваемых мер административного предупреждения должна иметь соответствующую правовую основу, т.е. реализовываться только компетентными органами исполнительной власти и их должностными лицами и в строгом соответствии с правовыми нормами. Для этих целей органы публичной власти (прежде всего федеральные и региональные органы исполнительной власти, а также муниципальные органы) совершенствуют нормативно-правовое регулирование вопросов, возникающих в этой области, разрабатывают и реализуют в сфере профилактики незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров федеральные и ведомственные программы.

С другой стороны, в качестве юридических средств предупреждения административных правонарушений, связанных с прекурсорами, может рассматриваться так называемое правовое информирование граждан и их объединений, в том числе юридических лиц, о мерах ответственности за совершение подобных действий. Так, в качестве меры административного предупреждения, затрагивающей правовую сферу, можно рассматривать осуществление правового информирования организаций, осуществляющих законную деятельность, связанную с оборотом прекурсоров, о недопустимости нарушения требований законодательства, установленных административным и уголовным законодательством мерах наказаний за их нарушение и т.д.

В-четвертых, отдельные меры административного предупреждения охватывают медицинскую сферу, поскольку государство прикладывает значительные усилия по сокращению числа больных наркоманией не только путем пресечения их незаконных действий и привлечения к ответственности, но и применения доступного лечения. Ранняя медицинская диагностика способствует своевременному установлению лиц, нуждающихся в помощи.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

В данном случае общепредупредительными мерами могут быть: организация лечения и медицинской реабилитации больных наркоманией, совершенствование материально-технической базы медицинских организаций наркологического профиля и подразделений наркологического профиля в медицинских организациях общего профиля, поддержание деятельности медицинских реабилитационных центров и отделений.

В-пятых, важным направлением административно-предупредительной деятельности является раннее выявление случаев потребления наркотиков. В качестве объектов такой деятельности справедливо называют обучающихся образовательных организаций, поскольку они представляют собой самую незащищенную категорию граждан, в значительной мере подверженных в процессе своего формирования влияниям извне. В этом смысле образовательная сфера представляет значительный интерес для реализации мер административного предупреждения.

В настоящее время предусмотрено два вида таких мероприятий.

Первый вид — это проведение социально-психологических тестирований в отношении обучающихся (к ним относятся все лица, осваивающие образовательные программы, предусмотренные Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Некоторое время в этой сфере действовал приказ Министерства образования и науки РФ от 16 июня 2014 г. № 658 «Об утверждении Порядка проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также в образовательных организациях высшего образования»<sup>3</sup>, который детально разъяснял порядок проведения тестирований.

Для целей осуществления мероприятия необходимо добровольное информированное согласие обучающихся, при условии достижения ими 15-летнего возраста, либо родителей или иных законных представителей, если обучающийся не достиг 15 лет. Тестирование осуществляется в соответствии с распорядительным актом руководителя образовательной организации, который создает специальную комиссию из состава работников такой организации. Помимо указанных членов комиссии, при самой процедуре тестирования могут присутствовать в качестве наблюдателей представители родительской общественности.

Результаты тестирования группируются по возрастным группам и передаются руководителем образовательной организации в течение 3 дней в орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий государственное управление в сфере образования.

Новые ведомственные нормативные правовые акты в этой сфере, разработанные Министерством просвещения РФ<sup>4</sup> и Министерством высшего образования

<sup>3</sup> Утратил силу в соответствии с приказом Минпросвещения России № 60, Минобрнауки России № 240 от 20 февраля 2020 г. «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства образования и науки Российской Федерации по вопросу проведения социально-психологического тестирования обучающихся» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 20 февраля 2020 г. № 59 «Об утверждении Порядка проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях» // СПС «КонсультантПлюс».





и науки РФ<sup>5</sup>, внесли определенные изменения, которые коснулись ограничения возраста обучающихся, в отношении которых может быть проведено тестирование (13 лет, с 7-го класса), возможности проведения тестирования в электронной форме наряду с бланковой (на бумажных носителях) и др.

Следует отметить, что проведение подобных профилактических мероприятий позволяет на раннем этапе выявлять случаи употребления обучающимися наркотических средств или психотропных веществ, а в некоторых случаях — снять необоснованные подозрения родителей или иных законных представителей в употреблении наркотиков их детьми и подопечными и т.д.

Ко второму виду в качестве мер предупреждения раннего выявления случаев потребления наркотических средств и психотропных веществ относят профилактические медицинские осмотры обучающихся — представителей школьной и студенческой среды. Данная группа мер тесно связана не только с образовательной, но и медицинской сферой.

Особенностью применения данных мер административного предупреждения является их добровольный характер. Они могут проводиться в отношении обучающихся, которые достигли 13-летнего возраста. Перед осуществлением осмотров медицинским работникам (как правило, врачам-психиатрам-наркологам) необходимо получить информированное добровольное согласие<sup>6</sup>. Сама процедура включает в себя четыре этапа:

- профилактическая информационно-разъяснительная беседа с обучающимся по вопросам вреда потребления наркотиков, сбор анамнестических сведений и сведений о принимаемых по назначению врача наркотических и психотропных лекарственных препаратах, а также медицинский осмотр, проводимый врачом и включающий исследование кожных покровов, поверхностных лимфатических узлов, видимых слизистых оболочек, перкуссию и пальпацию участков тела (органов), внешний осмотр и ощупывание костей, суставов и поверхностно расположенных кровеносных сосудов, аускультацию органов дыхания, сердца и магистральных сосудов, измерение артериального давления, частоты дыхания и пульса, исследование вестибулярных функций;
- предварительные химико-токсикологические исследования, направленные на получение доказательных результатов выявления в образцах биологических жидкостей человека наркотиков;
- подтверждающие химико-токсикологические исследования, направленные на идентификацию в образцах биологических жидкостей человека наркотических средств, психотропных и иных токсических веществ (их метаболитов);

<sup>5</sup> Приказ Минобрнауки России от 20 февраля 2020 г. № 239 «Об утверждении Порядка проведения социально-психологического тестирования обучающихся в образовательных организациях высшего образования» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См., например: приказ Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1177н «Об утверждении порядка дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства в отношении определенных видов медицинских вмешательств, форм информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и форм отказа от медицинского вмешательства» // СПС «КонсультантПлюс».

— разъяснение результатов проведенного профилактического медицинского осмотра, которое осуществляется в отношении лица, не достигшего возраста 15 лет, его законному представителю, а в отношении лица, достигшего указанного возраста, но не приобретшего дееспособность в полном объеме, этому лицу, а также до достижения этим лицом совершеннолетия его законному представителю<sup>7</sup>.

В результате проведения такой профилактической работы при условии подтверждающего наличие наркотика в биологическом образце исследования обучающийся может быть направлен в специализированную медицинскую организацию для получения наркологической помощи в порядке, установленном приказом Минздрава России от 14 июля 2015 г. № 443н<sup>8</sup>.

В-шестых, административно-предупредительные сферы охватывают культурно-досуговую сферу, поскольку развитие системы комплексной профилактической деятельности предполагает формирование и реализацию программ гражданско-патриотического, духовно-нравственного воспитания граждан, в особенности детей и молодежи, вырабатывающих в их сознании нетерпимость к наркотикам (см., например, постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1493 «О государственной программе “Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 — 2020 годы”», постановление администрации городского округа г. Бор Нижегородской области от 9 ноября 2016 г. № 5245 «Об утверждении муниципальной программы “Патриотическое и духовно-нравственное воспитание граждан в городском округе г. Бор”» и др.).

Помимо этого, в качестве меры предупреждения незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров также можно рассматривать случаи отказа Министерства культуры РФ от предоставления услуги по выдаче прокатных удостоверений на фильм, если он содержит сведения о способах, методах разработки и изготовления наркотических средств и психотропных веществ или их прекурсоров<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> См. Порядок проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, утвержденного приказом Минздрава России от 6 октября 2014 г. № 581н. П. 15 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: приказ Минздрава России от 14 июля 2015 г. № 443н «О Порядке направления обучающегося в специализированную медицинскую организацию или ее структурное подразделение, оказывающее наркологическую помощь, в случае выявления незаконного потребления обучающимся наркотических средств и психотропных веществ в результате социально-психологического тестирования и (или) профилактического медицинского осмотра» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Административный регламент Министерства культуры Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче прокатных удостоверений на фильмы, созданные в Российской Федерации или приобретенные за рубежом для проката на ее территории, и по ведению Государственного регистра фильмов, утвержденного приказом Министерства культуры Российской Федерации от 20 июля 2012 г. № 787. Абз. 2 пп. «г» п. 10.2 // СПС «КонсультантПлюс».



Посредством организованной культурно-досуговой занятости населения достигаются цели предупредительной деятельности, а именно — сокращается количество новых случаев вовлечения граждан в потребление наркотиков, совершаемых противоправных и антиобщественных деяний в рассматриваемой области.

Итак, можно сделать вывод, что меры административного предупреждения являются самой многочисленной группой мер административного принуждения, которые находят свое применения во всех сферах общественной жизни. Разрешение проблем, связанных с их совершенствованием, предполагает выработку комплексного подхода, который позволит, с одной стороны, исключить стихийный характер их реализации, а с другой — планировать профилактические действия, основываясь на тщательном анализе всей серии правовых ситуаций, которые могут возникнуть в результате нарушения правил оборота прекурсоров и потребовать урегулирования.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Радько З. Т., Шигина Н. В.* Анализ международной ситуации незаконного оборота наркотиков на современном этапе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 7. — С. 135—154.
2. *Щербаков А. Д.* Противодействие обороту наркотиков в Индии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 7. — С. 168—173.