

УДК 343.575

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-99-104

СТАТЬЯ 6.9 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ НАРКОПОТРЕБЛЕНИЮ

ЦУКАНОВ Николай Николаевич*

✉ nikolai_zukanov@mail.ru

Ул. Рокоссовского, 20, Красноярск, 660131, Россия

Аннотация. В работе рассматриваются вопросы применения ст. 6.9 КоАП РФ, значение практики реализации данной нормы для противодействия незаконному наркопотреблению. Автор оценивает возможность охвата правоприменительной практикой всех случаев незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ или их аналогов, достаточность предусмотренных статьей административных наказаний. Критически оценивается целесообразность криминализации систематического незаконного наркопотребления. Значимость ст. 6.9 КоАП РФ связывается с демонстрацией вектора государственной политики в отношении незаконного наркопотребления, обоснованием возможности применения отдельных мер государственного принуждения, юридической констатацией факта противоправного деяния, изменением среды, в которой правонарушитель реализует свои права и обязанности.

Ключевые слова: наркотики, наркопотребление, административная ответственность за незаконное потребление наркотиков, аналоги наркотических средств, административные наказания.

Article 6.9 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses as a Means of Countering Illegal Drug Use

Tsukanov Nikolai N.**

✉ columbijka@mail.ru

20 Rokossovskogo str., Krasnoyarsk, 660131, Russia

Abstract. The article considers the issues of application of Article 6.9 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation and the significance of the practice of implementation of this legal norm to counteraction to illegal drug use. The author estimates the possibility of dealing all cases of illegal use of narcotic drugs and psychotropic substances and their analogues by law enforcement practice as well as the sufficiency of administrative penalties provided for by the Article. Critical evaluation is given to the suitability of criminalization of systematic illegal drug use. The significance of Article 6.9 of the Code of Administrative Offences of RF is connected with the demonstration of the state policy vector regarding illegal drug use, the substantiation of possibility of applying certain measures of state coercion, as well as with the legal statement of the fact of unlawful act and the change of environment in which the offender realizes his/her rights and obligations.

Keywords: drugs, drug use, administrative liability for illegal drug use, analogues of narcotic drugs, administrative penalties.

Количественные показатели практики применения ст. 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не отражают ни подлинных объемов

наркопотребления, ни реального значения нормы. Так, в первом полугодии 2017 г. сотрудниками органов внутренних дел России были выявлены 42 477 таких правонарушений, в 39 724 случаях

* Заместитель начальника Сибирского юридического института (по научной работе), доктор юридических наук, доцент.

** Deputy Head of the Siberian Law Institute (on scientific work), Doctor of Legal Sciences, Docent.

составлены протоколы об административном правонарушении. Однако при этом в 2016 г. только преступлений, связанных с незаконным сбытом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, было зарегистрировано 99 052.

Статья 6.9 КоАП РФ представляет собой пример ситуации, когда реальная значимость административно-деликтной нормы не может быть объяснена с помощью традиционных критериев. Так, неперенным условием высокой эффективности превентивного воздействия мер административной ответственности принято считать неотвратимость административного наказания. КоАП РФ не только не содержит такого универсального принципа, но и прямо предусматривает многочисленные возможности для освобождения лица от административной ответственности, административного наказания. О соответствующих особенностях содержания принципа публичности в административно-деликтной сфере можно говорить лишь тогда, когда законодатель прямо их устанавливает [5, с. 7–10]. Например, в случаях, связанных с незаконным наркопотреблением (см. п. 4 ст. 53 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»). Однако и здесь речь идет не о реально достижимой цели, а о нормативно заявленном ориентире. Даже если за основу принять численность страдающих от наркомании граждан и ежедневное (хотя бы однократное) употребление ими наркотических средств, то в Российской Федерации ежедневно совершаются не менее 600 тысяч правонарушений, предусмотренных только ст. 6.9 КоАП РФ. И это при том, что за весь 2016 г. должностными лицами органов внутренних дел составлены 59 539 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных данной статьей!

Причин такого несоответствия много. Прежде всего, реализация ст. 6.9 КоАП РФ связана с рядом серьезных вопросов организационно-правового содержания, возникающих: а) при проведении медицинского освидетельствования на состояние наркотического опьянения; б) установлении места и времени совершения правона-

рушения; в) обеспечении очного участия в рассмотрении дел лица, в отношении которого ведется производство.

Нельзя не обратить внимания на отдельные законодательные и организационные решения, препятствующие в силу различных причин применению мер административной ответственности. Так, такую возможность предусматривает примечание к ст. 6.9 КоАП РФ. При отказе водителя транспортного средства от прохождения медицинского освидетельствования применяется ст. 12.26 КоАП РФ, при этом вопрос о возможности наличия оснований для применения ст. 6.9 КоАП РФ, как правило, не рассматривается¹. В случаях, не связанных с управлением транспортным средством, при смешанном опьянении (вызванном употреблением алкоголя и наркотических средств (психотропных веществ) выявление алкоголя в выдыхаемом воздухе позволяет в соответствующих случаях выносить медицинское заключение «установлено состояние опьянения» без последующего проведения химикотоксикологического исследования². В подобных ситуациях нарушитель избежит ответственности по ст. 6.9 КоАП РФ в силу процедурных причин. В соответствии с подп. 2 п. 2 ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» для медицинского освидетельствования несовершеннолетнего требуется информированное согласие одного из родителей или иного законного представителя несовершеннолетнего. Законодатель счел данные общественные отношения более важными по отношению к необходимости безусловной реализации соответствующих норм об административной ответственности и т. д.

Теоретически для обеспечения эффективности нормы вид и размер назначаемого административного наказания должны быть достаточным стимулом для отказа лица от дальнейшей противоправной деятельности либо физически препятствовать продолжению им противоправных действий. Принимая во внимание специфику наркомании как заболевания, пожалуй, единственным эффективным средством

¹ Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения (утв. приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185) связывает направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лишь со ст. 27.12 КоАП РФ.

² О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического) : приказ Минздрава России от 18 дек. 2015 г. № 933н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (См. абз. 2 п. 12, п. 17.)

достижения второго эффекта служит административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. При этом речь идет, во-первых, о незначительном количестве нарушителей (724 в 2016 г. на фоне 58 761 гражданина России), во-вторых, о возможности суда избежать применения административного выдворения с учетом необходимости и соразмерности указанной меры принуждения³.

Административные наказания в виде административного штрафа или административного ареста служат эффективным средством влияния на мотивационную сферу наркомана лишь на начальных этапах наркопотребления. Лицо, страдающее от наркозависимости, сознательно употребляет вещества, подрывающие его здоровье. Даже очевидная перспектива скорой смерти не рассматривается наркоманом в качестве мотива для отказа от наркопотребления. Кроме того, нарушитель часто уже не имеет постоянного источника дохода (в этом случае назначенный штраф может даже послужить стимулом для совершения им новых преступлений), а состояние его здоровья нередко исключает возможность отбывания административного ареста. Наконец, сами судьи не связывают эффективность применения нормы с ужесточением применяемых административных наказаний. Так, по данным МВД России, за 6 месяцев 2016 г. в 10 случаях применения ст. 6.9 КоАП РФ судьи ограничились объявлением устного замечания или даже предупреждения (несмотря на то что санкция статьи такой меры не предусматривает); по данным ГУ МВД России по Красноярскому краю, за 6 месяцев 2016 г. судьями было рассмотрено 151 дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.9 КоАП РФ. При этом арест был назначен в 43 случаях (28 %), из них в 29 случаях (68 %) он не превышал 5 суток.

В этом контексте продолжает оставаться актуальным вопрос о возможности криминализации систематического незаконного наркопотребле-

ния. Стоит напомнить, что законодательством РСФСР с 1987 г. по 1991 г. была предусмотрена уголовная ответственность за незаконное наркопотребление.

Как правило, аргументация этой идеи складывается из нескольких тезисов, главные из которых:

- наркоман в силу физической и психической зависимости вынужден совершать преступления корыстной направленности;

- в состоянии наркотического опьянения лицо искаженно воспринимает окружающую его реальность, в силу чего может совершать различные преступления;

- лица, допускающие немедицинское потребление наркотических средств или психотропных веществ, часто страдают опасными заразными заболеваниями, при этом активно вовлекают в наркопотребление новых участников;

- меры административного воздействия недостаточны для эффективного предупреждения наркопотребления.

Первые три аргумента – характеристика состояния, а не деяния (действия или бездействия), за которые Уголовным кодексом Российской Федерации может быть предусмотрена уголовная ответственность.

Сочетание первых двух аргументов позволяет, на наш взгляд, предметно сопоставлять наркоманию со случаями, в отношении которых законодатель предусматривает возможность госпитализации в недобровольном порядке⁴.

Третий аргумент делает более логичным криминализацию потребления алкоголя. Так, в 2016 г. 440,2 тыс. преступлений было совершено в состоянии алкогольного опьянения и 28,2 тыс. преступлений – в состоянии наркотического опьянения.

Наиболее очевидным преимуществом уголовно-правового метода воздействия служит наличие возможности длительной изоляции наркомана. Однако к такому варианту не готова даже судебная власть. По данным МВД России,

³ См., напр.: *По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 февр. 2016 г. № 5-П ; О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (п. 23.1). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

⁴ См., напр.: *О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации : федер. закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ (ч. 2 ст. 10) ; О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании : закон Рос. Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (ст. 29). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

в 2016 г. осуждены за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, 103 659 человек, из них к лишению свободы приговорены 44 375 (37 346 – условное осуждение). При этом Россия стоит на втором месте в мире по числу осужденных к лишению свободы, намного опережая страны Западной Европы.

Применение уголовно-правового инструментария не дает очевидных преимуществ. Существенно усложняется процесс социальной реабилитации наркозависимого. Кроме того, мы получим дорогостоящий инструмент, использование которого приведет к криминализации значительной части населения, а внимание правоохранительных органов окончательно переключится на армию наркопотребителей.

Считаем возможным согласиться с мнением М. А. Любавиной: «Не уголовная ответственность за потребление наркотиков, а действенная система медицинской помощи наркозависимым (мы не исключаем возможность принудительного лечения от наркомании) и их ресоциализации должна стать преградой, построенной на пути наркотизации населения, при одновременном бескомпромиссном противодействии распространению наркотиков» [2, с. 90]. Согласиться с учетом двух уточнений: во-первых, не принудительное лечение, а возложение обязанности пройти лечение и в необходимых случаях – недобровольная госпитализация, во-вторых, невозможно эффективно воздействовать на наркоситуацию без действенной системы профилактики.

Статья 6.9 КоАП РФ – инструмент, пригодный для реагирования на незначительное количество случаев незаконного наркопотребления; предусмотренные нормой санкции не способны обеспечивать эффективное предупреждение подобных правонарушений со стороны лица, привлекаемого к ответственности, особенно если это лицо уже страдает от наркозависимости. Тем не менее факт существования нормы и практика ее применения имеют большое значение в противодействии незаконному наркопотреблению.

Прежде всего, речь идет о демонстрации вектора государственной политики в отношении наркопотребления. В Российской Федерации запрещено потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоак-

тивных веществ⁵, и за это установлена административная ответственность. Стоит отметить, что установление юридической ответственности за немедицинское наркопотребление характерно не для всех государств. Как и в России, административная ответственность за незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ установлена в Республике Азербайджан. По данным Н. Фроловой, Б. Целинского, Г. Зазулина, Л. Галанкина, уголовная ответственность за немедицинское наркопотребление установлена во Франции и Швеции [3, с. 55–58]. Как отмечает А. Н. Сергеев, уголовная ответственность за употребление наркотиков предусмотрена законодательством Японии, Таиланда, Греции, Австралии, Швейцарии, Египта [4, с. 5]. В ряде государств наказуемым является немедицинское потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (на рабочем месте): Республика Казахстан, Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Испания. Однако в большинстве случаев наказуемыми являются лишь действия, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и управлением транспортным средством в состоянии опьянения. При этом для законодательства Российской Федерации характерно использование конструкций, позволяющих правоприменителю выходить за рамки перечня уже известных видов наркотических средств и психотропных веществ (речь идет о производных, аналогах, новых потенциально опасных психоактивных веществах), предусмотрены юридические средства побуждения лиц, страдающих наркоманией, к лечению, а также широкий перечень мер административного принуждения, применяемых в целях своевременного выявления и пресечения правонарушений, связанных с незаконным наркопотреблением, и т. д.

Наличие нормы – логическое основание для применения ряда мер государственного принуждения, таких как медицинское освидетельствование на состояние наркотического опьянения, личный досмотр, административное задержание и т. д. Решение же о привлечении лица к ответственности – юридическая форма констатации имевшего место административного правонарушения. Это повод для соответствующей уголовно-правовой практики (ст. 232 УК РФ), средство выявления преступлений,

⁵ О наркотических средствах и психотропных веществах : федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 3-ФЗ (ст. 40). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и лиц, их совершающих. Поэтому применение ст. 6.9 КоАП РФ ориентировано на предупреждение совершения не только соответствующих административных проступков, но и преступлений, связанных с незаконным наркопотреблением.

Лишь в очень ограниченной степени результаты применения ст. 6.9 КоАП РФ могут рассматриваться в качестве объективного критерия наркоситуации. Количество составленных полицией протоколов об административных правонарушениях – критерий не состояния правопорядка, а организации работы правоохранительного органа. Эффективность выявления данных правонарушений зависит от наличия организационных и материально-технических условий. Так, из числа выявленных посредством административно-юрисдикционной практики наркопотребителей в среднем только 2 % состоят на учете в органах здравоохранения в связи с незаконным потреблением наркотиков.

Сведения о количестве привлеченных к административной ответственности не могут даже примерно соответствовать показателям смертности от употребления наркотиков. Статистические данные свидетельствуют о резком росте смертности в результате потребления новых синтетических наркотиков. Так, по данным Красноярского краевого наркологического диспансера № 1, в 2016 г. в Красноярском крае имели место 99 случаев смертельных отравлений наркотическими средствами и психотропными веществами, из них новыми синтетическими наркотическими средствами (PINACA, FUBINACA, CHMINACA, PVP) – 53 случая (2013 г. – 4, 2012 г. – 1) [1, с. 70]. При этом указанные наркотические средства далеко не всегда выявляются в ходе медицинского освидетельствования на состояние наркотического опьянения, а употребление аналогов наркотических средств и психотропных веществ вообще не может влечь административную ответственность, предусмотренную ст. 6.9 КоАП РФ.

Как известно, содержание административной ответственности нельзя сводить к административным наказаниям. Факт привлечения к такой ответственности, кроме того, предполагает:

1) официальное порицание, констатацию факта административного правонарушения, признание противоправности соответствующего деяния виновного лица субъектом административной юрисдикции; 2) изменение среды, в которой правонарушитель реализует свои права и обязанности, – возникновение возможности ограничения его прав, установления дополнительных запретов и обязанностей в течение срока, пока это лицо считается привлеченным к административной ответственности. Юридическая констатация факта правонарушения служит характеризующим материалом и может дополнительно использоваться при решении совершенно различных вопросов – от приема на службу до лишения родительских прав или прав на управление транспортным средством. Даже освобождение лица от административной ответственности на основании примечания к ст. 6.9 КоАП РФ является основанием для возложения на лицо обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ. Такая возможность в сочетании со ст. 6.9.1 КоАП РФ служит средством повышения мотивации к лечению и прохождению реабилитации от наркозависимости. Кроме того, речь может идти: 1) об установлении административного надзора⁶; 2) аннулировании удостоверения частного охранника⁷; 3) отказе в выдаче лицензии на приобретение оружия⁸ и т. д. Во всех подобных случаях именно вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания служит пусковым механизмом для ограничения прав нарушителя.

Таким образом, значимость ст. 6.9 КоАП РФ и практики ее применения существенно шире сферы вопросов о полноте охвата совокупности соответствующих противоправных деяний и результативности предусмотренных наказаний, существенно большее влияние оказывается совокупностью иных сопутствующих юридических следствий, делающих в итоге данную норму необходимым и эффективным средством противодействия наркоугрозе.

⁶ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федер. закон от 6 апр. 2011 г. № 64-ФЗ (п. 2 ч. 3 ст. 3). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (п. 13 ст. 11.1). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Об оружии : федер. закон от 13 дек. 1996 г. № 150-ФЗ (п. 10 ст. 13). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Список литературы

1. Лисихина Н. В. Некоторые аспекты социоэпидемиологического анамнеза отравлений наркотическими средствами и психотропными веществами со смертельным исходом // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики : материалы XX междунар. науч.-практ. конф. (20–21 апр. 2017 г.) : в 2 ч. / отв. ред. Н. Н. Цуканов. Красноярск : СибЮИ МВД России, 2017. С. 68–71.
2. Любавина М. А. К вопросу о криминализации немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ // Криминалист. 2013. № 2 (13). С. 84–90.
3. Теория, практика и методы антинаркотической деятельности в современной России : моногр. / Н. Фролова, Б. Целинский, Г. Зазулин, Л. Галанкин. М. : Орбита-М, 2014. 216 с.
4. Федоров А. В. Ответственность за немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ // Наркоконтроль. 2011. № 2. С. 3–8.
5. Цуканов Н. Н. О принципе публичности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2008. № 4. С. 7–10.

References

1. Lisikhina N. V. Nekotorye aspekty sotsioepidemiologicheskogo anamneza otravlenii narkoticheskimi sredstvami i psikhotropnymi veshchestvami so smertel'nyim iskhodom [Some Aspects of Socioepidemiological Anamnesis of Poisoning of Narcotics and Psychotropic Substances with Fatalities]. *Aktual'nye problemy bor'by s prestupnost'yu: voprosy teorii i praktiki – Actual Problems of Combating Crime: Issues of Theory and Practice*. Krasnoyarsk, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2017, pp. 68–71.
2. Lyubavina M. A. K voprosu o kriminalizatsii nemeditsinskogo potrebleniya narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv [On the Issue of Criminalization of Non-Medical Use of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances]. *Kriminalist* – *Criminalist*, 2013, no. 2 (13), pp. 84–90.
3. Frolova N., Tselinskii B., Zazulin G., Galankin L. *Teoriya, praktika i metody antinarkoticheskoi deyatel'nosti v sovremennoi Rossii* [Theory, Practice and Methods of Anti-Drug Activities in Modern Russia]. Moscow, Orbita-M Publ., 2014. 216 p.
4. Fedorov A. V. Otvetstvennost' za nemeditsinskoe potreblenie narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv [Responsibility for Non-Medical Consumption of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances]. *Narkokontrol' – Narkokontrol*, 2011, no. 2, pp. 3–8.
5. Tsukanov N. N. O printsipe publichnosti v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [On the Principle of Publicity in Proceedings in Cases of Administrative Violations]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2008, no. 4, pp. 7–10.