

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.761.01

*Золотарьова Н. І.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ПРОТИДІЮ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ ТА ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН

Висвітлені шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює протидію незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. Здійснено аналіз кримінального законодавства у сфері протиправного обігу наркотиків. Розглянуті склади адміністративних правопорушень, що посягають на правові відносини обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. Визначено необхідність прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки.

Ключові слова: адміністративний проступок, незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин, суб'єкт правопорушення, злочин, адміністративна відповідальність.

Показаны пути совершенствования административного законодательства, регулирующего противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. Произведён анализ уголовного законодательства в сфере противоправного оборота наркотиков. Рассмотрены составы административных правонарушений, посягающих на правовые отношения обращения наркотических средств и психотропных веществ. Определена необходимость принятия нового Кодекса об административных проступках.

Ключевые слова: административный проступок, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, субъект правонарушения, преступление, административная ответственность.

Постановка проблеми. Протиправний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин, набуває все більш значних масштабів, стає досить суттєвим негативним соціальним явищем. Збільшується кількість осіб, хворих на наркоманію або

таких, що зловживають наркотичними засобами та психотропними речовинами. Для посилення боротьби з наркоманією потрібна своєчасність прийняття різних законів та підзаконних актів, серед яких особливе місце посідають кримінально-

правові та адміністративно-правові акти.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Адміністративно-правовий аспект протидії незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин розглядався в роботах таких вчених: С. А. Бандурки, С. П. Дидковської, І. О. Нікіфорчина, Н. А. Мірошниченка, А. А. Музики, М. П. Селіванова, С. В. Слинька, Є. В. Фесенка, М. С. Хруппа, Д. О. Штанька.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення основних напрямків удосконалення чинного адміністративного законодавства, що регулює незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин.

Виклад основного матеріалу. Вхід України в світове співтовариство, відкриття «залізної завіси» та співробітництво із зарубіжними країнами, особливо країнами Близького Сходу, крім того, що дало позитивні результати для демократизації суспільних процесів, водночас негативно вплинуло на стан наркотичної ситуації у нашій державі. Як свідчать статистичні дані МВС України та Національної поліції України, протиправний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин, набуває все більш значних масштабів, стає досить суттєвим негативним соціальним явищем. Збільшується кількість осіб, хворих на наркоманію або таких, що зловживають наркотичними засобами та психотропними речовинами. Так на обліку у 2018 році стоїть вже 346 тис. осіб, які зловживали наркотиками, 80% - особи віком до 30 років. Зростає кількість злочинів та інших правопорушень, пов'язаних з протиправним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин.

Значні зміни сталися в кримінальному законодавстві щодо незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. За аналогією Кримінального кодексу України необхідно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме віднесення до однієї глави усіх правопорушень в сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин і по-новому викласти редакцію деяких статей, що регулюють відносини адміністративної відповідальності у сфері обігу наркотиків.

Проводячи порівняльний аналіз, хотілося б відмітити, що старий КК України мав 19 статей, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків, які були віднесені до глави: злочини проти громадської безпеки, громадського порядку і народного здоров'я (ст. 229-1 – 229-8, ст. 229-10 – 229-20). На сьогоднішній день в КК України виділений окремий розділ XIII – Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення (ст. 305–320 тобто всього 16 статей). Анульовані наступні статті:

229-8 – незаконне вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах;

229-10 – звільнення від відповідальності у зв'язку з добровільною здачею наркотичних засобів, психотропних речовин чи зверненням за медичною допомогою;

229-18 – повідомлення завідомо неправдивих відомостей про обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

Деякі статті були змінені:

308 – викрадання, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (229-2 – розкрадання наркотичних засобів або психотропних речовин);

313 – викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням (229-17 – розкрадання, незаконні виготовлення, придбання, зберігання, передача чи продаж іншим особам обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів або психотропних речовин);

316 – незаконне публічне вживання наркотичних засобів (229-16 – незаконне публічне вживання наркотичних засобів або психотропних речовин);

317 – організація або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (229-11 – організація або держання дому для вживання одурманюючих засобів);

312 – викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (229-19 – розкрадання прекурсорів).

Тепер звернемось до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якому шість адміністративних проступків, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних речовин. Стаття 44 (незаконні

вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах), ч. 1 ст. 44-1 (ухилення особи, хворої на наркоманію від медичного огляду на наявність наркотичного сп'яніння) та ч. 2 ст. 44-1 (ухилення особи, яка зловживає наркотичними засобами або психотропними речовинами, від медичного обстеження) віднесені до глави 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення» (родовий об'єкт цих правопорушень, за чинним законодавством є здоров'я населення), проступки, передбачені в ч. 1 ст. 106-1 (невжиття заходів щодо забезпечення встановленого режиму охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць зберігання та переробки врожаю цих культур), ч. 2 ст. 106-1 (невжиття землекористувачами або землевласниками на закріплених за ними земельних ділянках заходів щодо знищення дикорослих конопель чи снотворного маку) та ст. 106-2 (незаконні посівів та вирощування снотворного маку чи конопель) – віднесені до глави 3 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порухення ветеринарно-санітарних правил», тобто законодавець вирішив (і на мій погляд, помилково), що родовим об'єктом цих проступків є відносини сільського господарства. Однак фактично родовим об'єктом цих адміністративних правопорушень є порядок обігу в Україні наркотичних засобів та психотропних речовин. Тому перелічені вище всі проступки (враховуючи, що вони мають спільний родовий об'єкт) необхідно винести до однієї глави за аналогією з КК України «Пропорушення в сфері обігу нар-

котичних засобів та психотропних речовин».

Розглянемо проступок, передбачений ст. 44 КУпАП, а саме незаконні вироблення придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах. Відомо, що об'єкт цього проступку – це порядок обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. Предметом проступку є наркотичні засоби та психотропні речовини. Посилення останнім часом протидії правоохоронних органів наркоманії сприяло застосуванню митниками та прикордонниками ефективних заходів у боротьбі з контрабандою і, відповідно, одержання позитивних результатів щодо припинення ввезення в Україну наркотиків.

Наркодільки та наркомани користуються наркотичними засобами, виробленими кустарним способом з макової соломки і коноплі. Використовуються також медичні препарати, що містять наркотичні речовини. Ці препарати можна придбати в аптеках за рецептами, а інколи і без них.

Об'єктивна сторона вказаного вище проступку – це незаконне вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах.

Особливу увагу хотілося приділити суб'єкту цього проступку – це осудна фізична особа, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла віку 16 років. Разом із тим слід зазначити, що такі правопорушення найчастіше вчинюються особами, що хворі на наркоманію або зловживають наркотиками.

Як показав аналіз 200 вивчених справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 44 КУпАП України, хворими на наркоманію було вчинено 75 проступків, або 38%, особами, що зловживають наркотиками, – 84, або 42%, 41, або 21%, – іншими особами. Серед опитаних 250 правопорушників неповнолітніх – 42, або 17%, жінок – 48, або 24%. За віком суб'єкти адміністративного проступку характеризуються таким чином: віком до 18 – 42, або 17%, від 18 до 20 років 92, або 37%, від 20 до 25 років – 49, або 20%, від 30 до 40 років – 18, або 8%, старших за 40 років – 3, або 1,2%.

Суб'єктивна сторона даного правопорушення проявляється в тому, що це винне, умисне правопорушення. Порівнюючи суб'єктивну сторону даного правопорушення із суб'єктивною стороною злочину, передбаченого ст. 307 КК України (незаконне вироблення, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання та збут наркотичних засобів або психотропних речовин), я вважаю суттєвим для кваліфікації те, що воля злочинця спрямована на суспільно небезпечні наслідки, а воля особи, винної у вчиненні адміністративного проступку, – на шкідливі наслідки (невелика кількість наркотику, відсутність мети збуту не суспільно небезпечними).

Характеристика інших правопорушень, що посягають на порядок обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, дається в Науково-практичному коментарі КУпАП України. Однак нині існують деякі проблеми як кваліфікації деяких проступків, так і застосування відповідних норм КУпАП України. Особливо це стосується визначення суб'єктів да-

них правопорушень. При кваліфікації працівники практичних органів часто плутають суб'єктів проступку, передбаченого ч. 1 ст. 44-1 (ухилення особи, хворої на наркоманію від медичного огляду на наявність наркотичного сп'яніння) зі суб'єктами, передбаченими ч. 2 ст. 44-1 (ухилення особи, яка зловживає наркотичними засобами або психотропними речовинами, від медичного обстеження). Частиною 1 ст. 44-1 передбачений спеціальний суб'єкт – особа, яка досягла на момент вчинення правопорушення 16-річного віку, якій у встановленому порядку лікарсько-консультаційною комісією поставлений діагноз «наркоманія» і вона перебуває на обліку в наркологічній установі за місцем проживання, а частиною 2 ст. 44-1 передбачений загальний суб'єкт – фізична особа, яка на момент вчинення правопорушення досягла 16-річного віку. Особливою ознакою цього суб'єкта є те, що ця особа або незаконно вживала наркотичні засоби, або зловживала ними.

У КУпАП України ст. 106-2 встановлювала адміністративну відповідальність за незаконні посів та вирощування снотворного маку чи конопель, яка була чинна до введення в дію Кримінального кодексу України, тобто до 1 вересня 2001 р. Стаття 310 цього кодифікованого законодавчого акту не передбачила адміністративної преюдиції щодо її застосування. Тобто, якщо раніше для притягнення за посів або вирощування снотворного маку чи конопель до кримінальної відповідальності передувало притягнення до адміністративної відповідальності за такі самі дії, то тепер уже попереднього притягнення до цього виду відповідальності не потрібно.

Думається, що даремно законодавець не враховує доцільності та профілактичної значимості адміністративної преюдиції, особливо при застосуванні ст. 310 КК України, за посів або вирощування снотворного маку чи конопель. Адже в практиці в основному вирощування цих рослин має взагалі не протиправні цілі: споживання вирощеного маку як продукту харчування, а конопель – для виготовлення канатів, пряжі тощо.

У науково-практичному коментарі до ст. 106-2 КУпАП не зовсім вірно підкреслено, що «посів і вирощування снотворного маку і конопель при відсутності належним чином оформленого державою замовлення на їх оброблення або з перевищенням об'ємів, визначених державним замовленням, забороняється». Однак ще в липні 1999 р. з моменту введення в дію Закону України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів» існує дещо інший порядок культивування рослин, які у своєму вмісті мають наркотичні речовини. Відповідно до ч. 3 ст. 7 цього закону діяльність, пов'язана з культивуванням рослин з низьким вмістом наркотичних засобів для промислових цілей, за винятком виробництва та (або) виготовлення наркотичних засобів і психотропних речовин, може здійснюватися підприємствами всіх форм власності за наявності у них ліцензій на здійснення відповідних видів діяльності.

Аналізуючи адміністративні проступки, передбачені в ч. 1 ст. 106-1 (невжиття заходів охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки), ч. 2 ст. 106-1 (невжиття землекористувачами або землевласниками на закрі-

плених за ними земельних ділянках заходів щодо знищення дикорослих конопель чи снотворного маку) та ст. 106-2 (незаконний посів та вирощування снотворного маку чи конопель), доходимо до висновку, що як суб'єкт цих адміністративних проступків необхідно було б передбачити юридичну особу, тобто підприємство, організацію, які вирощують снотворний мак і коноплю мають своїй власності (володінні) земельну ділянку.

Для посилення боротьби з наркоманією потрібна своєчасність прийняття різних законів та підзаконних актів. У їх системі особливе місце посідають кримінально- та адміністративно-правові акти. До цього часу не прийнятий новий Кодекс України про адміністративні проступки. Дослідження показує, що саме цей нормативний акт потребує суттєвої переробки, адже окремі його положення не відповідають Конституції України. Щоправда, боротьба з наркобізнесом, незаконним виробництвом, зберіганням та придбанням, збутом наркотичних засобів та психотропних речовин, їх розкраданням та іншими суспільно небезпечними діяннями, пов'язаними з наркобізнесом,

здійснюється в межах кримінального та кримінально-процесуального законодавства. Однак адміністративно-правовий аспект цієї боротьби також має важливе значення, адже з допомогою адміністративно-правових, у тому числі й заходів адміністративної відповідальності, здійснюється профілактика злочинності у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин, а також притягнення до відповідальності за менш значні порушення правил обігу цих засобів.

Висновки. Проаналізувавши адміністративне законодавство України у сфері незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин, приходимо до висновку, що окремі його норми потребують суттєвої переробки. Своєчасність прийняття законів та підзаконних актів відіграє значну роль у посиленні боротьби з наркоманією. Саме тому є необхідним прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки, який дасть можливість притягнення до відповідальності правопорушників за менш значні правопорушення у сфері незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин.

N. Zolotareva,

Doctor of Law, Associate Professor,

*Professor of the Department of Police Law of
the National Academy of Internal Affairs*

FEATURES OF THE IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION REGULATING THE COUNTERACTION TO THE ILLICIT CIRCULATION OF NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES

The article analyzes the administrative and criminal legislation that regulates counteraction to the illicit circulation of narcotic drugs and psychotropic substances.

es. The changes that have taken place in the Criminal Code of Ukraine concerning qualification of crimes in the sphere of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors and other crimes against public health are determined. Scattered administrative offenses that encroach upon the legal relations of the circulation of narcotic drugs and psychotropic substances.

Having analyzed the administrative legislation of Ukraine in the field of illegal circulation of narcotic drugs and psychotropic substances, we conclude that some of its norms require substantial processing. The timely adoption of laws and regulations has played a significant role in strengthening the fight against drug addiction.

The ways of improvement of the administrative legislation regulating counteraction to illicit circulation of narcotic drugs and psychotropic substances are highlighted. The necessity of adoption of the new Code of Ukraine on Administrative Offenses is determined, which will enable the prosecution to be brought to justice for less significant offenses in the sphere of illegal circulation of narcotic drugs and psychotropic substances.

Keywords: *administrative offenses, illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances, offender, crime, administrative liability.*

Надійшла до редакції 10.11.2018