

Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 351.761.3:342.9.03

С.І. Саєнко

**НЕЗАКОННЕ ПЕРЕВЕЗЕННЯ НАРКОТИЧНИХ
ЗАСОБІВ І ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН
БЕЗ МЕТИ ЗБУТУ В НЕВЕЛИКИХ РОЗМІРАХ:
ПРАВИЛА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ
КВАЛІФІКАЦІЇ**

Досліджується поняття незаконного перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин; визначаються правила правової кваліфікації указанного адміністративного правопорушення; обґрунтовуються авторські пропозиції щодо встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб за даний вид правопорушення.

Ключові слова: наркотичні засоби, психотропні речовини, правова кваліфікація, юридична особа, адміністративна відповідальність.

Исследуется понятие незаконной перевозки наркотических средств и психотропных веществ; определяются правила правовой квалификации указанного административного правонарушения; обосновываются авторские предложения по установлению административной ответственности юридических лиц за данный вид правонарушения.

Ключевые слова: наркотические средства, психотропные вещества, правовая квалификация, юридическое лицо, административная ответственность.

The concept of illegal transportation of narcotics and psychotropic substances is investigated; rules of legal qualification of the specified administrative offence are defined; author's offers on an establishment administrative responsibility of legal persons for the given kind of an offence are proved.

Key words: narcotics, psychotropic substances, legal qualification, the legal person, administrative responsibility.

Різнопольярність нормативно-правового регулювання питань щодо здійснення фізичними та юридичними особами діяльності із перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах призводить до того, що в правозастосовній практиці під час адміністративно-правової кваліфікації допускаються помилки у встановленні його протиправної форми прояву. В. Ожогова та С. Шаагунова стверджують, що це пов'язано з відсутністю відповідних офіційних роз'яснень щодо здійснення кваліфікації протиправних діянь суб'єктів підприємництва, які займаються господарською діяльністю у сфері наркообігу¹. Як виявилось це твердження є дійсно обґрунтованим, бо наявність вказаної проблеми також засвідчили й практичні працівники органів внутрішніх справ України (міліції), які застосовують заходи із протидії незаконному обігу наркотичних засобів і психотропних речовин².

Правила здійснення адміністративно-правової кваліфікації незаконного перевезення наркотиків і психотропів без мети збуту в невеликих розмірах й до сьогоднішнього часу ще не напрацьовані та законодавчо не визначені. Грунтовні дисертаційні та монографічні дослідження з вказаного питання в науці адміністративного права України також відсутні. Тому і залишається практичним працівникам ОВС і суддям діяти або на власний розсуд, або за аналогією (яка, до речі заборонена в адміністративно-деліктному законодавстві України) з правилами кримінально-процесуального законодавства під час співставлення фактів незаконного перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах з ознаками складу адміністративного проступку, передбаченого частиною 1 ст. 44 КУпАП.

Погодьтеся, у таких умовах дійсно ніхто не застрахований на практиці від правозастосовчих помилок. Однак щоб попередити їх виникнення у майбутньому, учені-адміністративісти повинні напрацювати правила здійснення правової кваліфікації адміністративних правопорушень, зокрема, незаконного перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах. Законодавець, у свою чергу, має їм надати правової форми з конкретним змістовним наповненням.

Метою даної статті є розробка для працівників органів внутрішніх справ і суддів рекомендації практичного характеру, яких вони могли б дотримуватися у найближчій перспективі під час здійснення кваліфікації згаданого різновиду адміністративних деліктів. Автор спробує обґрунту-

¹ Ожогова В., Шаагунова С. Актуальні аспекти боротьби з наркозлочинністю // Юридичний Вісник України. - 2004. - № 22. - С. 12.

² Саєнко С.І. Адміністративна відповідальність юридичних осіб за правопорушення в сфері обігу наркотичних засобів. Дис. ... канд. юрид. наук. - Луганськ, 2007. - С. 217. - 238.

вати доцільність використання таких рекомендацій на підставі аналізу антинаркотичного законодавства України, судової практики його застосування, наукових позицій учених, які досліджували проблематику протидії незаконному обігу наркотичних засобів і психотропних речовин.

Розгляд проблематики, заявленої у назві даної статті, доцільно розпочати з ретроспективного аналізу розвитку антинаркотичного законодавства України.

Насамперед звернемо увагу на те, що в 1995 році Законом України "Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів" перевезення було визначено як переміщення вказаних засобів і речовин з одного місця в інше у межах України¹. Термін "місце" тоді в антинаркотичному законодавстві України не отримав чіткого змістовного формулювання. Це надало підстав Київському міському суду стверджувати, що перевезення психотропної речовини в межах однієї місцевості (з одного району м. Києва до іншого) не повинне визначатися як її незаконне перевезення². І така судово практика могла стати прецедентною та поширитися по всій території України.

Однак згодом Пленум Верховного Суду України вказану судову практику визнав хибною. У постанові № 3 від 27 лютого 1998 року він роз'яснив, що склад перевезення полягає в діях особи, яка використовує транспорт для переміщення наркотичних засобів і психотропних речовин як у межах однієї місцевості, так і в межах одного населеного пункту. За таке переміщення наркотиків і психотропів з одного місця в інше повинна наступати юридична відповідальність незалежно від відстані на яку воно було зроблене³.

Правила кваліфікації незаконного перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин, запропоновані Верховним Судом України, не вдалося повністю адаптувати до вимог адміністративно-юрисдикційної практики. Причиною цього стали чергові зміни в антинаркотичному законодавстві України. Новим Законом України "Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів" від 8 липня 1999 року перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин характеризувалося вже як переміщення останніх з однієї території до

¹ Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів: Закон України від 15 лютого 1995 року № 60/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 10. - Ст. 60.

² Перемещение психотропных веществ в пределах одной местности не предполагает квалификации таких действий как перевозку или пересылку указанных веществ // Юридическая практика. - 1997. - № 13. - С. 3.

³ Про судову практику в справах про злочини, пов'язані з наркотичними засобами, психотропними речовинами та прекурсорами: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27 лютого 1998 року № 3 // Адвокат. - 1998. - № 2. - С. 63-69.

іншої в межах України. При цьому знов-таки зміст терміну "територія" не охарактеризовано. В наступному Законі України "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсорів" від 22 грудня 2006 року зазначений підхід лише збережено (ст. 1).

Згаданий термін не знайшов свого визначення навіть в "Словнику термінів і понять, що вживаються у чинних нормативно-правових актах України"¹. У зв'язку з цим окремі вчені-адміністративісти знову почали націлювати практичних працівників на розуміння незаконного перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах як протиправних дій по переміщенню останніх з одного місця в інше у межах України². А районні суди міста Києва, у свою чергу, почали тлумачити поняття "територія" як адміністративно-територіальну одиницю³.

Проте, ще до початку зазначеної судової практики деякі правники не безпідставно застерігали, що подібний підхід є дещо звуженим і не повною мірою відповідає змістові діяльності щодо перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин по території України. Так, наприклад, А.А. Музика наголошував, що для визнання перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин незаконним не має значення на яку відстань воно здійснене. Учений обґрунтовано довів, що перевезення може здійснюватися як на території навіть одного міста чи району, так і в межах всієї України⁴.

Підтримуючи позицію попереднього автора Є.В. Фесенко також наголошував, що поняття "перевезення" навряд чи доцільно зводити лише до адміністративно-територіальної одиниці. Його зміст повинен охоплювати, також і переміщення вказаних контрольованих речовин з одного населеного пункту в інший. Юрисдикційна практики лише від цього виграє б⁵.

На наш погляд, позиція вказаних науковців заслуговує на підтримку, а тому при притягненні фізичних і юридичних осіб до адміністратив-

¹ Словник термінів і понять, що вживаються у чинних нормативно-правових актах України / Упорядники: Богачова О.В., Винокуров К.С., Крусъ Ю.І., Менюк О.А., Менюк С.А.; Відповідальні редактори - Сиренко В.Ф., Станік С.Р.; - К.: "Оріяни", 1999 - 502 с.

² Кодекс України об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. Издание третье. - Х.: ООО "Одиссей", 2002. - С. 156. - 1040 с.

³ Узагальнення судової практики районних судів м. Києва у справах про злочини, пов'язані з наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами (за 1-е півріччя 2000 р.) // Адвокат. - 2001. - № 1-2. - С. 74-97.

⁴ Музика А.А. Відповідальність за злочини у сфері обігу наркотичних засобів. - К.: Логос, 1998. - С. 90. - 324 с.

⁵ Фесенко Є.В. Злочини проти здоров'я населення та системи заходів з його охорони. Монографія. - К.: Атіка, 2004. - С. 200-201. - 280 с.

ної відповідальності за незаконне перевезення наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах по території України необхідно виходити з того, що воно може визнаватися таким, коли їх переміщення буде здійснене як у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, так і з одного населеного пункту в інший. Саме цей зміст має бути вкладено в термін "територія" при його законодавчому визначенні. Саме на нього мають орієнтуватися працівники органів внутрішніх справ і судді при здійсненні кваліфікації аналізованого різновиду адміністративного проступку.

Звернемо увагу на те, що сьогодні порядок перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин на території України більш-менш детально врегульований постановою Кабінету Міністрів України № 366 від 17 квітня 2008 року¹. Ураховуючи нормативні положення вказаного законодавчого акту практикам можна було б достатньо повно встановлювати суб'єктивні та об'єктивні ознаки складу такого адміністративного проступку, як незаконне перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах.

Однак на практиці зазначений результат не завжди досягається через те, що нормативні приписи згаданої постанови Кабінету Міністрів України майже не враховуються при здійсненні адміністративно-правової кваліфікації протиправних діянь фізичних осіб за частиною 1 ст. 44 КУпАП. Крім того, оскільки примусовий вплив цієї статті КУпАП не поширено на юридичних осіб, які вчиняють незаконне перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, останні в більшості випадків так і залишаються адміністративно безкарними. Як наслідок цього – неконтрольоване поширення наркоманії та наркоделіктності на території України, наявність помилок у правовій оцінці досліджуваного різновиду протиправних діянь.

Тому для підвищення ефективності у протидії поширенню вказаних асоціальних явищ треба було б:

1) законодавцю розглянути можливість законодавчого визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44 КУпАП;

2) адміністративно-юрисдикційним органам при здійсненні кваліфікації протиправних діянь фізичних і юридичних осіб, що виразилися у незаконному перевезенні наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, з'ясувати, чи є вони наслідком порушення правових вимог "Порядку перевезення наркотичних засобів,

¹ Про затвердження Порядку перевезення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на території України та оформлення необхідних документів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 366 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 31. – Ст. 977.

психотропних речовин і прекурсорів на території України", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 366.

В спектрі зазначеного варто більш детально зупинитися на характеристиці змісту даного нормативно-правового акту. В останньому, зокрема, йдеться мова про таке.

Так, перевезення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів дозволяється здійснювати суб'єктам господарювання на підставі відповідної ліцензії за умови забезпечення ними схоронності вантажу. Даний вид господарської діяльності на території України може здійснюватися автомобільним, повітряним і водним транспортом. Забороняється перевозити наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори залізничним транспортом, за винятком прекурсорів, включених до списку № 2 таблиці IV переліку.

Якщо більш детально говорити про автомобільний транспорт, то вказані засоби та речовини повинні перевозитися лише таким автомобільним транспортним засобом, технічний стан якого відповідає вимогам Правил дорожнього руху, а також умовам їх безпечного перевезення. При цьому вказаний транспортний засіб має додатково комплектуватися відповідним обладнанням, набором інструментів для дрібного ремонту, противіскотними упорами та порошковим або вуглекислотним вогнегасником ємністю не менш як п'ять літрів.

Перевезення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів повинне здійснюватися лише на підставі товарно-транспортної накладної та в супроводженні відповідальної особи, призначеної керівником закладу охорони здоров'я або суб'єкта господарювання, що провадить діяльність з їх виробництва чи виготовлення. У межах міста чи району така діяльність може здійснюється без видачі органом внутрішніх справ відповідного дозволу. У кожному разі питання охорони вантажу в дорозі вирішується керівником закладу охорони здоров'я або суб'єкта господарювання виходячи з конкретних обставин.

Із названого правила є лише одне виключення. Воно стосується тих випадків, коли суб'єкт господарювання забажає перевезти автомобільним транспортним засобом наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори (за винятком прекурсорів, включених до списку № 2 таблиці IV переліку) у кількості 200 і більше кілограмів. Для цього йому необхідно буде повідомити керівництво Державтоінспекції або державної служби охорони при МВС України, які зобов'язані відповідних посадових осіб на патрульному автомобілі здійснити супроводження такого перевезення¹.

¹ Про затвердження Порядку перевезення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на території України та оформлення необхідних документів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 366 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 31. – Ст. 977.

Підсумовуючи наведене ще раз акцентуємо увагу на тому, що врахування суддями та посадовими особами органів внутрішніх справ нормативних положень постанови Кабінету Міністрів України № 366 від 17 квітня 2008 року дозволило б їм не припускатись помилок у правовій оцінці незаконного перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах. Також це сприяло б дотриманню правових вимоги щодо повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення (ст. 245 КУпАП), реалізації принципу законності в адміністративно-деліктному провадженні.

Стаття надійшла до редколегії 20.04.2010 р.

УДК 342.951

В.О. Кроленко

ПРОБЛЕМА ПРАВОВИХ ПРОГРАМ ЯК ФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовані аспекти використання програмно-управлінського підходу для адміністративно-правового регулювання. Охарактеризована сутність феномену програми в контексті публічного управління, досліджено понятійний апарат в сфері управлінських програм та відповідна нормативна база. Зроблено висновок щодо доцільності використання програм у механізмі правового регулювання, запропоновано визначення правової програми.

Ключові слова: *публічна управлінська діяльність, правова програма, управлінська програма.*

В статье проанализированы аспекты использования программно-управленческого подхода для административно-правового регулирования. Охарактеризована сущность феномена программы в контексте публичного управления, исследован понятийный аппарат в сфере управленческих программ и соответствующая нормативная база. Сделан вывод о целесообразности использования программ в механизме правового регулирования, предложено определение правовой программы.

Ключевые слова: *публичная управленческая деятельность, правовая программа, управленческая программа.*

The aspects of the using the program-managing methodology for the administrative regulation are analyzed in the article. The volume of program phenomenon in a context of public governance is characterized; the terminological tools in the area of governing programs and coherent law ground are analyzed in the article. The summary about possibility of use the programs in the legal bodies governing is pointed, the determination of the legal program is given.

Key words: *publik legal management, legal programme, management programme.*