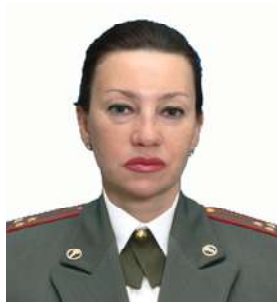




УДК 341.4



**Татьяна Викторовна ШИТОВА,**  
доцент кафедры государственно-правовых  
дисциплин Сибирского юридического института  
ФСКН России (г. Красноярск), кандидат  
юридических наук, доцент

onrio@sibli.ru

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ НАРКОТИКОВ  
РОССИИ И КАЗАХСТАНА КАК ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ  
ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
И ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

**LEGAL FRAMEWORK OF COOPERATION OF RUSSIA AND  
KAZAKHSTAN AS MEMBER-STATES OF THE COLLECTIVE SECURITY  
TREATY ORGANIZATION AND EURASIA ECONOMIC UNION IN THE  
SPHERE OF COUNTERACTION TO ILLICIT DRUG TRAFFICKING**

*В статье рассматриваются вопросы правовой основы сотрудничества в сфере контроля за оборотом наркотиков, унификации национального антинаркотического права России и Казахстана.*

*The article considers the issues of legal framework of cooperation in the sphere of drug trafficking control and unification of national anti-drug law in Russia and Kazakhstan.*

**Ключевые слова:** международное сотрудничество антинаркотических ведомств, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийский экономический союз, международное антинаркотическое право, унификация национального законодательства России и Казахстана.

**Keywords:** international cooperation of anti-drug agencies, the Collective Security Treaty Organization, Eurasia Economic Union, international anti-drug law, unification of national legislation in Russia and Kazakhstan.

"**Н**езаконный оборот наркотиков и их немедицинское потребление представляют угрозу миру и безопасности, здоровью и благосостоянию народов, а также осуществлению основных прав и свобод человека" [3, с. 4]. Это высказывание председателя Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности директора ФСКН России В.П. Иванова во многом характеризует потребность го-

сударств на постсоветском пространстве в эффективном функционировании органов и организаций, действующих в сфере региональной антинаркотической безопасности. Значительные масштабы распространения наркотиков создают реальную угрозу здоровью наций и безопасности стран бывшего СССР, где ежегодный прирост числа наркозависимых лиц составляет до 10%. [9, с. 26]

Обращение к проблеме борьбы с наркоугрозой сквозь призму региональных международных организаций, сформированных на постсоветском пространстве,



далеко не случайно. Культурная общность, исторические традиции, схожесть правовых, правоохранительных и судебных систем позволяют утверждать, что при комплексном подходе возможно решение задач борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Считается, что начало активному вовлечению России (как и других стран бывшего СССР) в систему международного наркобизнеса было положено в 1991 году. Поворотными в этом процессе можно считать события, связанные с развалом правоохранительных органов и спецслужб СССР. [1, с. 6] Советский Союз от угрозы "массовой наркотизации до 1980-х годов спасал "железный занавес". После распада Советского Союза рухнули барьеры, ограждавшие страну от крупномасштабного проникновения наркотиков. Уже в середине 1990-х годов темпы наркотизации населения приобрели критический характер" [5, с. 3].

Именно поэтому создание механизмов борьбы с наркоугрозой на постсоветском пространстве является жизненно важным. Данное направление сотрудничества реализуется не только в организации деятельности правоохранительных органов, но и в концентрации совместных усилий в сфере обеспечения экономической безопасности, ведь именно на получение преступных доходов направлена вся организация незаконного оборота наркотиков.

Вместе с тем "действенная борьба с транснациональной организованной преступностью в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков будет эффективна при условии консолидации усилий всех государств – членов ОДКБ и ЕАЭС и своевременной коллективно продуманной унификации правовой системы" [6, с. 211], поэтому деятельность различных субъектов региональной международной антинаркотической системы, действующей на постсоветском пространстве – от Содружества Независимых Государств (СНГ) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) до Евразийского экономического союза (ЕАЭС) крайне важна. При этом организационный компонент ре-

гиональной антинаркотической системы должен неотъемлемо следовать за надлежашей международно-правовой базой, которая задает вектор развития национального антинаркотического законодательства России и Казахстана.

Организация Договора о коллективной безопасности является региональной международной организацией, созданной в целях укрепления мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защиты на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых отдан политическим средствам. Может показаться, что ОДКБ выступает международной организацией на постсоветском пространстве, во многом дублирующей СНГ. С этим утверждением можно согласиться лишь отчасти, основываясь исключительно на политических мотивах, навеянных отношением к СНГ ряда его членов. Более справедлива точка зрения Генерального секретаря ОДКБ, согласно которой в настоящее время ОДКБ не просто "продолжение", "приложение" к СНГ: "Ныне ОДКБ представляет собой живой организм, адаптирующийся к быстро меняющимся геополитическим реалиям. Организация располагает необходимой организационной и нормативной базой, политической волей для эффективного выполнения стоящих перед ней задач" [2, с. 24].

Государствами – членами ОДКБ являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан.

Учредительным документом ОДКБ является Устав Организации Договора о коллективной безопасности (принят в г. Кишиневе 07 октября 2002 г.).

Евразийский экономический союз – международная организация региональной экономической интеграции, включающая Республику Армения, Республику Беларусь, Республику Казахстан, Кыргызскую Республику и Российскую Федерацию. Учредительным документом ЕАЭС является



Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.).

Учитывая членство в ОДКБ и ЕАЭС Российской Федерации и Республики Казахстан, отношение данных государств к исполнению международных норм, следует признать, что существующие нормативная и организационная основы функционирования ОДКБ и ЕАЭС могут стать надлежащей основой для унификации антинаркотического законодательства России и Казахстана, ликвидации различий в сроках, видах, мерах наказания за совершение наркопреступлений и правонарушений, а также в списках запрещенных к обороту наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ.

Обращаясь к вопросу борьбы с незаконным оборотом наркотиков, заметим, что государства – участники ОДКБ и ЕАЭС обладают собственными антинаркотическими органами, имеют самостоятельное национальное законодательство, позволяющее стремиться к успеху в данной сфере.

Но на качество антинаркотической деятельности компетентных органов любого государства оказывают влияние и наличие соответствующей материально-технической базы, и опыт в сфере контроля над наркотиками, и многое другое. Вместе с тем "приходится учитывать, что антинаркотические подразделения государств-членов обладают разными, а зачастую весьма скромными возможностями. Несопоставимы опыт, силы и средства ФСКН России и, к примеру, недавно воссозданных антинаркотических подразделений ГСКН Кыргызстана или соответствующих служб Таджикистана. А ведь именно через эти страны пролегает так называемый "Северный трафик" афганского героина" [5, с. 51]. Поэтому представить успешной борьбу с мировой наркоугрозой без совместных усилий всех государств невозможно. И в первую очередь требуется правовая основа данной деятельности.

Справедливости ради отметим, что международное антинаркотическое право уже имеет достойное наполнение [7; 8; 10] и может быть успешно использовано государ-

ствами – участниками ОДКБ и ЕАЭС в антинаркотической деятельности.

Так, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года, Конвенция о психотропных веществах 1971 года и Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года справедливо признаются ориентирами для формирования национальных антинаркотических законодательств, в частности антинаркотической политики России и Казахстана.

Учитывая положения преамбулы Устава ОДКБ о том, что государства-члены действуют "в строгом соответствии со своими обязательствами по Уставу ООН, решениями Совета Безопасности ООН, руководствуясь общепризнанными принципами международного права", а также основываясь на положениях преамбулы Договора о ЕАЭС о том, что стороны подтверждают "свою приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, а также другим общепризнанным принципам и нормам международного права", признаем, что правовой основой антинаркотической деятельности в рамках ОДКБ и ЕАЭС будет являться весь массив нормативных правовых актов, составляющих международное антинаркотическое право, за исключением нормативных правовых актов, изданных региональными международными организациями (кроме самих ОДКБ и ЕАЭС). Дискуссионным является вопрос о признании нормативной основой функционирования государств – членов ОДКБ и ЕАЭС правовых актов Содружества Независимых Государств.

Международно-правовые акты антинаркотической сферы можно разделить на группы:

- основные документы Организации Объединенных Наций (ООН);
- документы, принятые на специальных сессиях ООН либо на сессиях органов ООН;
- документы международных (всемирных, универсальных) организаций;
- нормативные правовые акты, принятые в рамках ОДКБ и ЕАЭС.



В целом нормативные акты, принятые в рамках ОДКБ и ЕАЭС, составляющие основу антинаркотического права, можно разделить на три категории:

– учредительные документы ОДКБ и ЕАЭС;

– нормативные акты, регламентирующие отдельные сферы сотрудничества (экономическая, военная, таможенная, пограничная и др.);

– нормативные акты, специально регламентирующие антинаркотическую сферу.

Учредительными документами ОДКБ и ЕАЭС выступают Договор о Евразийском экономическом союзе и Устав Организации Договора о коллективной безопасности. Обратимся к их положениям.

Помимо положений преамбулы Устава ОДКБ, названных выше, главенствующее положение для консолидации усилий России и Казахстана имеет статья 8, которая гласит: "Государства-члены координируют и объединяют свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств-членов. Государства-члены осуществляют свою деятельность на этих направлениях, в том числе в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными государствами и международными межправительственными организациями при главенствующей роли ООН".

Таким образом, деятельность ОДКБ направлена не только на решение непосредственно военных вопросов, но и на ликвидацию других угроз международной безопасности, включая борьбу с мировой наркоагрессией, во взаимодействии с различными субъектами (органами) мировой антинаркотической системы – Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС), Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и др.

Несмотря на то, что Договор о ЕАЭС подразумевал создание исключительно экономической интеграции, его положения

также определяют содержание национального законодательства России и Казахстана в сфере контроля за оборотом наркотиков, ведь преамбула Договора не только закрепила приверженность сторон целям и принципам Устава ООН, а также другим общепризнанным принципам и нормам международного права, но и провозгласила необходимость безусловного соблюдения принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, что является важнейшей целью в деле борьбы с наркоагрессией.

В соответствии со статьей 1 Договора о ЕАЭС участники ЕАЭС проводят скоординированную, согласованную или единую политику в соответствующих отраслях экономики, в том числе и связанных с легальным оборотом наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ. Данное положение обязывает Россию и Казахстан привести в единообразие нормы национального права в указанной сфере, тем более что Договор о ЕАЭС дает четкое разграничение категорий "гармонизация законодательства" и "унификация законодательства" (статья 2 Договора о ЕАЭС).

Обратимся к иным документам ОДКБ и ЕАЭС, регламентирующим антинаркотическое сотрудничество.

В первую очередь следует упомянуть решение Совета коллективной безопасности, принятое в г. Душанбе 28 апреля 2003 года, которым были утверждены положения об органах Организации Договора о коллективной безопасности. Именно данный документ определил организационные основы антинаркотической сферы в рамках ОДКБ. Исходя из его положений к органам ОДКБ, занимающимся антинаркотической деятельностью, относятся:

– Совет коллективной безопасности ОДКБ (п. 4.5 Положения о Совете коллективной безопасности ОДКБ);

– Совет министров иностранных дел ОДКБ (п. 5.1 Положения о Совете министров иностранных дел ОДКБ);

– Комитет секретарей советов безопасности ОДКБ (п. 4.1 Положения о Комите-



те секретарей советов безопасности ОДКБ);

– Постоянный совет при ОДКБ (п. 6.2 Положения о Постоянном совете при ОДКБ);

– 5. Секретариат ОДКБ (п. 3.1 Положения об ОДКБ).

Отметим, что это неполный перечень системы антинаркотической деятельности ОДКБ. Так, основным антинаркотическим органом, осуществляющим деятельность в рамках ОДКБ, является Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств – членов ОДКБ. Статус данного органа регулируется Положением о Координационном совете руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности, принятым в г. Москве 23 июня 2005 года.

Важнейшим документом, направленным на унификацию и гармонизацию антинаркотического законодательства государств – членов ОДКБ, является постановление № 2 совместного заседания членов Совета Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ – членов Организации Договора о коллективной безопасности и Комитета секретарей советов безопасности государств – членов ОДКБ о проекте Рекомендаций по унификации и гармонизации законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере борьбы с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, принятое в г. Санкт-Петербурге 16 апреля 2004 года.

В рекомендациях по унификации и гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ признано, что "борьба с незаконным оборотом наркотиков как важнейшей межгосударственной и внутренней криминогенной проблемой в государ-

ствах – членах Организации Договора о коллективной безопасности строится на соответствующей правовой базе, фундамент которой составляют конституции и национальные законы. На основе национальных законов строится вся система контроля над оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в государствах – членах Организации Договора о коллективной безопасности".

Документом справедливо отмечено, что ключевой проблемой в области законодательного контроля над наркотиками в государствах – членах ОДКБ оказывается путаница в терминах и основных моментах нормативно-правового регулирования оборота и противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Такая ситуация создает противоречия в правовых системах наших стран, мешающие эффективно бороться с наркопреступностью. Причем эта ситуация имеет место быть, несмотря на то, что все члены ОДКБ также являются государствами – участниками СНГ, а Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ еще в 1996 году в целях гармонизации законодательства был принят рекомендательный законодательный акт "О противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров" (постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 02 ноября 1996 года № 8-8).

Ценность рассматриваемого постановления № 2, так же как и рекомендательного законодательного акта Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, невозможно переоценить. Политическая важность этих документов состоит в том, что в них предлагаются определения понятий и терминов, связанных с оборотом наркотиков. Установление и использование сходной терминологии и ее единообразное толкование на всем пространстве государств – участников ОДКБ, ЕАЭС, СНГ имеют определяющее значение в правовом обеспечении совместной борьбы с



незаконным оборотом наркотиков и в оценке ее эффективности.

Самостоятельной группой правовых актов, регламентирующих антинаркотическую деятельность в рамках ОДКБ и ЕАЭС, являются документы (заявления, меморандумы, декларации, планы и др.), принимаемые различными органами данных международных организаций либо совместными решениями должностных лиц государств – участников.

В качестве примера можно привести решение Совета коллективной безопасности ОДКБ "О Плане мероприятий Организации Договора о коллективной безопасности по противодействию вызовам и угрозам, исходящим с территории Афганистана" (принято в г. Москве 20 декабря 2011 года); "Заявление глав государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в связи с 20-летием Договора о коллективной безопасности и 10-летием Организации Договора о коллективной безопасности" (подписано в г. Москве 20 декабря 2011 года); Соглашение о подготовке кадров для правоохранительных, противопожарных, аварийно-спасательных органов и специальных служб государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (заключено в г. Москве 05 сентября 2008 года); решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 110 "Об утверждении перечня секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках Евразийского экономического союза" и др.

Охарактеризовав нормы антинаркотического права ОДКБ и ЕАЭС, обратим внимание на тот факт, что развитие взаимодействия государств – участников указанных международных организаций в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков требует унификации их национальных законодательств. Вопрос соответствия внутригосударственного права принятым международным обязательствам традиционно возникает при рассмотрении антинаркотического законодательства государств – участников.

Следует заметить, что, благодаря деятельности органов ОДКБ и ЕАЭС, активному взаимодействию с иными региональными международными организациями (ШОС, СНГ и др.), решение вопроса о гармонизации национального законодательства не стоит на месте. Так, на Минской сессии Организации Договора о коллективной безопасности была отмечена эффективность взаимодействия ОДКБ с законодательными органами государств и Межпарламентской Ассамблеей СНГ по формированию нормативной правовой базы: "Совместными усилиями удалось повысить качество процесса ратификации международных договоров. Подготовлены предложения по гармонизации и сближению национального законодательства в сфере противодействия терроризму и незаконному обороту наркотиков" [3].

Несмотря на то, что основой разработки и принятия антинаркотических актов государств – участников ОДКБ и ЕАЭС явились ранее названные международные правовые акты, в национальном законодательстве России, Казахстана и других стран, входящих в организации, до сих пор имеются некоторые расхождения, что обуславливает проблемы отсутствия единой терминологии в сфере оборота наркотиков и области противодействия их незаконному обороту, наличия расхождений по вопросу определения размеров наркотиков для уголовного законодательства и т.д.

Следует признать, что для совершенствования национального законодательства органами ОДКБ и ЕАЭС созданы условия, ведь неоднократно отмечалась роль парламентариев государств – участников в формировании законодательного "заслона" незаконному обороту наркотиков и злоупотреблению ими, признавалась необходимость активного использования для гармонизации законодательства модельных нормативных правовых актов и рекомендаций по унификации антинаркотического права.

Следует согласиться с мнением Н. Бордюжи о том, что "наиболее применяемыми формами унификации на сегодняшний день



продолжают оставаться типовые и модельные законы, имеющие характер рекомендательных нормативных правовых актов. Принятие таких актов несет определяющее значение в правовом обеспечении совместной борьбы с незаконным оборотом наркотиков, а также оценке ее эффективности" [2, с. 24].

Подводя итог рассмотрению правовых основ деятельности ОДКБ и ЕАЭС по про-

тивдействию незаконному обороту наркотиков, отмечаем, что развитие международного антинаркотического права в рамках данных организаций, совершенствование правовой основы антинаркотической деятельности с последующим изменением национального права государств – участников являются важным условием успешной борьбы с международной наркоагрессией.

### **Библиографический список**

1. Бокерия, С.А. Правовое сотрудничество стран СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотиков / С.А. Бокерия // Вестник Российского университета дружбы народов. – 2002. – № 1.
2. Бордюжа, Н.Н. Организация Договора о коллективной безопасности – надежный инструмент в борьбе с терроризмом на евразийском пространстве / Н.Н. Бордюжа // Международное публичное и частное право. – 2007. – № 3.
3. Иванов, В.П. Роль ОДКБ в противодействии незаконному обороту наркотиков / В.П. Иванов // Сборник нормативных правовых актов государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере контроля за оборотом наркотиков. Ч. 1 / под общ. ред. Н.Н. Бордюжи. – Домодедово: ОДКБ, ВИПК МВД России, 2012.
4. Международно-правовые основы противодействия незаконному обороту наркотиков : сборник документов / сост. В.С. Овчинский, А.В. Федоров. – М.: Инфра-М, 2010.
5. Мелехов, М.Г. Организация договора о коллективной безопасности: коллективные меры, направленные на снижение наркодавления в Евразийском регионе / М.Г. Мелехов // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы XVI международной научно-практической конференции (18-19 апреля 2013 г.) : в 2 ч. / отв. ред. Д.Д. Невирко ; СибЮИ ФСКН России. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2013. – Ч. 1.
6. Пономарева, В.В. Унификация антинаркотического законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического союза как форма противодействия транснациональной наркопреступности / В.В. Пономарева // Национальный и международный уровни противодействия наркоугрозе и взаимодействия в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей : материалы XVIII международной научно-практической конференции (16-17 апреля 2015 г.) : в 2 ч. / отв. ред. И.А. Медведев ; СибЮИ ФСКН России. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2015. – Ч. 2.
7. Пунтус, С.А. Международное антинаркотическое право как правовая основа международного и национального уровней противодействия наркоугрозе: к вопросу о суще-



ствовании самостоятельной отрасли международного публичного права / С.А. Пунтус // Национальный и международный уровни противодействия наркоугрозе и взаимодействия в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей : материалы XVIII международной научно-практической конференции (16-17 апреля 2015 г.) : в 2 ч. / отв. ред. И.А. Медведев ; СибЮИ ФСКН России. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2015. – Ч.2.

8. Пунтус, С.А. Правовая основа деятельности правоохранительных органов Содружества Независимых государств по противодействию незаконному обороту наркотиков / С.А. Пунтус, Т.В. Шитова // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2014. – № 3.

9. Рушайло, В.Б. СНГ: сегодня и завтра / В.Б. Рушайло // Международная жизнь. – 2007. – № 9.

10. Федоров, А.В. К столетию Шанхайской опиумной комиссии 1909 г. / А.В. Федоров // Наркоконтроль. – 2008. – № 4.