



Анастасия Борисовна БУДНИКОВА,

старший преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности органов внутренних дел
Сибирского юридического института МВД России
(г. Красноярск)

kr9082009866@gmail.com

**РЕТРОСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА НЕЗАКОННОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ
И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ В СОВЕТСКИЙ
И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ**

**RETROSPECTIVE REVIEW OF THE DEVELOPMENT
OF DOMESTIC LEGISLATION ON LIABILITY FOR ILLEGAL USE
OF NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES
IN THE SOVIET AND POST-SOVIET PERIODS**

В статье рассматривается процесс становления отечественного законодательства об ответственности за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, анализируются характер изменений, внесенных в нормативные правовые акты в разное время, а также предлагается периодизация законодательства.

The process of the formation of domestic legislation on liability for the use of narcotic drugs and psychotropic substances without a doctor's prescription is considered in the article. The nature of changes made to normative and legal acts at different times is analyzed as well as proposes on periodization of legislation are made by the author.

Ключевые слова: потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, административная ответственность, наркомания, антинаркотическое законодательство.

Keywords: *use of narcotic drugs and psychotropic substances without a doctor's prescription, administrative responsibility, drug addiction, anti-drug legislation.*

Распространение наркомании и незаконного потребления наркотиков является проблемой всего мирового сообщества. Согласно Всемирному докладу о наркотиках, опубликованному Управлением Организации Объединённых Наций по наркотикам и преступности, около 269 миллионов человек в мире потребляли наркотики в 2018 г., что на 30% больше, чем в 2009 г.¹ В условиях пандемии COVID-2019 и экономического спада проблема приобре-

ла еще более острый социальный характер, поскольку медицинские и социальные службы были направлены на борьбу с новой инфекцией.

23 ноября 2020 г. Указом Президента Российской Федерации утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия). В числе направлений государственной антинаркотической политики обозначены сокращение числа

1 Всемирный доклад УНП ООН о наркотиках 2020 год. URL: <https://caricc.org/index.php/novosti/item/1327-vsemirnyj-doklad-unp-oon-o-narkotikakh-2020-goda> (дата обращения: 12.03.2021).



лиц, у которых диагностированы наркомания или пагубное (с негативными последствиями) потребление наркотиков, и сокращение количества преступлений и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (пп. «в», «г» п. 12 Стратегии). Одной из задач, посредством решения которых предполагается достижение поставленных целей, определено совершенствование нормативно-правового регулирования антинаркотической деятельности (пп. «а» п. 11 Стратегии), для чего актуальным представляется исследование ретроспективы отечественного законодательства, устанавливающего ответственность за незаконное потребление наркотических средств и психотропных веществ.

Административная ответственность за потребление наркотических средств без назначения врача впервые была установлена Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1974 г. «Об усилении борьбы с наркоманией». Часть 1 ст. 10 Указа предусматривала применение к лицу, потребившему наркотики, административного взыскания в виде штрафа в размере до ста рублей либо исправительных работ на срок от одного до двух месяцев с удержанием 20% заработка, а в исключительных случаях, если по обстоятельствам дела и с учетом личности нарушителя применение этих мер будет признано недостаточным, – в виде административного ареста на срок до пятнадцати суток. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 10 Указа, возлагалось на начальников (заместителей начальников) ОВД, которые имели право назначать наказание в виде штрафа, либо на районный (городской) суд. Аналогичный Указ «Об усилении борьбы с наркоманией» был принят Президиумом Верховного Совета РСФСР 15 июля 1974 г.

С развитием и систематизацией административно-деликтного законодательства РСФСР в первом Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (далее – КоАП РСФСР) ответственность за потребление наркотических средств без назначения врача была закреплена в ст. 44, включенной в главу 5 «Административные правонарушения, по-

сягающие на права граждан и здоровье населения». На лицо, потребившее наркотики без назначения врача, налагался штраф в размере до пятидесяти рублей. Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 44 КоАП РСФСР, были уполномочены начальники (заместители начальников) органов внутренних дел (милиции) (ст. 203 КоАП РСФСР).

В этой редакции ст. 44 КоАП РСФСР действовала до 12 июля 1987 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 июня 1987 г. N 6462-XI «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и другие законодательные акты РСФСР» статья была дополнена примечанием, согласно которому лицо, добровольно обратившееся в медицинское учреждение за получением медицинской помощи в связи с потреблением наркотических средств без назначения врача, освобождалось от административной ответственности. Увеличилось наказание за незаконное потребление наркотиков – теперь к лицу можно было применить штраф в размере до ста рублей либо исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с удержанием 20% заработка, а в исключительных случаях, если по обстоятельствам дела и с учетом личности нарушителя применение этих мер будет признано недостаточным, – административный арест на срок до пятнадцати суток. Этим же Указом была введена уголовная ответственность за повторное в течение года потребление наркотических средств без назначения врача (ст. 224.3 Уголовного кодекса РСФСР).

Поворотным моментом в развитии законодательства об ответственности за незаконное потребление наркотических средств и психотропных веществ стало принятие Закона РСФСР от 5 декабря 1991 г. N 1982-I «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» (вступил в силу с 25 декабря 1991 г.). Указанный закон отменил административную и уголовную ответственность за потребление нарко-



тических средств и психотропных веществ без назначения врача, при этом название ст. 44 КоАП РСФСР осталось прежним («Незаконные приобретение или хранение наркотических средств в небольших размерах либо потребление наркотических средств без назначения врача»), что противоречило содержанию самой статьи.

Как отмечает Н.С. Махарадзе, данный юридический казус повлек за собой ситуацию, когда судами после вступления в силу этих изменений, принимались решения о привлечении лиц к административной ответственности за потребление наркотиков и о назначении им административного ареста [2, с. 25].

В отсутствие административной ответственности за незаконное потребление наркотиков на общегосударственном уровне, ряд регионов Российской Федерации стали самостоятельно решать эту проблему путем принятия соответствующих нормативных правовых актов. Так, постановлением Президиума Верховного Совета Республики Хакасия от 23 марта 1994 г. N 42-п «Об ответственности несовершеннолетних за совершение административных правонарушений» была предусмотрена административная ответственность несовершеннолетних за потребление наркотических средств без назначения врача, при этом составление протоколов было возложено на органы внутренних дел. Следует отметить, что административная ответственность для совершеннолетних лиц за незаконное потребление наркотиков в Хакасии предусмотрена не была.

Статьей 27 Закона Омской области от 28 ноября 1994 г. N 13-ОЗ «Об административной ответственности за нарушение общественного порядка на территории Омской области» была закреплена административная ответственность за потребление наркотических средств без назначения врача только в общественных местах, составлять протоколы по данной статье были уполномочены сотрудники органов внутренних дел (милиции), а также сотрудники районных, городских и поселковых администраций.

Административная ответственность за потребление наркотических средств без назначения врача была установлена постановлением Верховного Совета Республики Саха (Якутия) от 24 декабря 1992 г. N 1285-II «Об установлении государственных мер против пьянства, алкоголизма и наркомании в Республике Саха (Якутия)».

Следует отметить, что в соответствии со ст. 5, 6 КоАП РСФСР республиканские, краевые, областные органы законодательной власти могли принимать решения об установлении административной ответственности только в сфере охраны общественного порядка, а также по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями. Поэтому самостоятельное установление административной ответственности за незаконное потребление наркотиков представительными органами субъектов Российской Федерации хоть и отвечало интересам того времени, но явно противоречило законодательству России.

Первым нормативным правовым актом Российской Федерации, определившим направление развития антинаркотической политики, можно считать постановление Правительства РФ от 3 июня 1995 г. N 542 «О федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 1995-1997 годы». Главной целью программы было обозначено «приостановление роста незаконного потребления и оборота наркотиков, а в последующем – поэтапное сокращение наркомании и связанных с ней правонарушений до уровня минимальной опасности для общества». Одним из основных мероприятий программы выступала разработка законопроектов о противодействии незаконному обороту наркотических средств.

В результате реализации данной программы был подготовлен и принят Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее – Федеральный закон о наркотиках). Статья 40 Федерального закона о наркотиках установила запрет на потребление наркотических средств и психотропных веществ,



однако ответственность за нарушение данного запрета была установлена только по прошествии более чем трех лет – в текст Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) был включен ряд статей, устанавливающих административную ответственность за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9, ч. 2 ст. 20.20 и ст. 20.22 КоАП РФ).

Первоначально ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ устанавливала ответственность за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача в общественных местах; ст. 20.22 КоАП РФ – за совершение аналогичного деяния несовершеннолетними до 16 лет; а ст. 6.9 КоАП РФ – за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача в иных случаях, не предусмотренных ч. 2 ст. 20.20 и ст. 20.22 КоАП РФ. Составлять протоколы об административных правонарушениях по указанным статьям КоАП РФ были уполномочены должностные лица ОВД (милиции). Кроме того, ОВД (милиция) рассматривали дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ.

В 2003 г., в связи с созданием Государственного комитета Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ², в последующем преобразованного в Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков, аналогичными правами по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях были наделены должностные лица указанных органов³.

В период с 2010 по 2020 гг. развитие административной ответственности за потре-

бление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача строилось в соответствии со Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. N 690, п. 21 которой предусматривал ужесточение административной ответственности за незаконное потребление наркотиков. В целях ее реализации в последующие годы в статьи КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, был внесен ряд изменений, однако не всегда вносимые изменения носили системный характер.

Так, Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. N 417-ФЗ был ужесточен административный штраф по ст. 6.9 КоАП РФ, размер которого устанавливался от четырех до пяти тысяч рублей. Этим же Федеральным законом ст. 6.9 КоАП РФ была дополнена ч. 2, установившей более жесткую административную ответственность за деяние, совершенное иностранными гражданами или лицами без гражданства. Однако аналогичные изменения в ст. 20.20 КоАП РФ были внесены только 21 декабря 2013 г.⁴ Таким образом, на протяжении практически трех лет административная ответственность за потребление наркотических средств в общественных местах была значительно либеральнее, чем за аналогичное деяние, совершенное вне общественных мест. Существовавший перекос вызывал многочисленные споры, поскольку, как верно отмечает Д.А. Газизов, потребление наркотиков в общественных местах представляет большую угрозу для общества, «так как это является своего рода

2 Создан Указом Президента Российской Федерации от 11.03.2003 N 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации».

3 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления : Федеральный закон от 30.06.2003 N 86-ФЗ.

4 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции : Федеральный закон от 21.12.2013 N 365-ФЗ, п. 13 ст. 3.



пропагандой и может способствовать вовлечению в указанные действия значительного количества лиц» [1, с. 54].

Пунктом 15 ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2013 г. N 365-ФЗ исключено указание на общественные места в диспозиции ст. 20.22 КоАП РФ, что устранило правовой пробел и позволило привлекать к административной ответственности родителей и законных представителей в случаях, когда несовершеннолетний до 16 лет потребил наркотические средства дома, в гаражах или в иных местах, не являющихся общественными.

В феврале 2015 г., после закрепления в Федеральном законе о наркотиках понятия «новые потенциально опасные психоактивные вещества», этот термин появился и в диспозициях составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.9, чч. 2, 3 ст. 20.20 и ст. 20.22 КоАП РФ⁵. Одновременно в ст. 4.1 КоАП РФ были внесены дополнения, согласно которым у судов появилась возможность возлагать на лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, дополнительную обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию.

Несмотря на наличие в законодательстве того времени административной ответственности за потребление наркотических средств и психотропных веществ, правоприменительная деятельность по-прежнему сталкивалась с серьезной проблемой привлечения к административной ответственности лиц, которые отказались проходить медицинское освидетельствование на состояние опьянения и в отношении которых имелись достаточные основания полагать, что они потребили наркотики. На практике не существовало единого подхода в юридической оценке такого

деяния, рекомендовалось привлекать лиц к ответственности по ст. 19.3, 17.7 КоАП РФ [3, с. 31, 40].

В июле 2015 г. эта проблема была решена, и в ст. 6.9 и чч. 2, 3 ст. 20.20 КоАП РФ была установлена ответственность за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества⁶.

Таким образом, в истории развития законодательства России об ответственности за незаконное потребление наркотических средств и психотропных веществ можно выделить следующие периоды:

- когда потребление не влекло ответственности (до 25 апреля 1974 г.);
- когда административная ответственность существовала на уровне отдельных регионов – субъектов Российской Федерации (с 25 декабря 1991 г. по 1 июня 2002 г.);
- когда наряду с административной существовала уголовная ответственность за совершение повторного деяния (с 12 июля 1987 г. по 25 декабря 1991 г.);
- когда была установлена административная ответственность на федеральном уровне (с 25 апреля 1974 г. по 12 июля 1987 г. и с 1 июня 2002 г. по настоящее время). Следует отметить, что органы внутренних дел (милиция, полиция) на протяжении всего времени были наделены полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, состоящих в потреблении наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача.

Существенным отличием законодательства об административной ответственности

5 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 03.02.2015 N 7-ФЗ.

6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13.07.2015 N 230-ФЗ.



за потребление наркотических средств и психотропных веществ на текущем этапе развития является использование комплексного подхода к проблеме наркомании. Разделяя мнение Н.Н. Цуканова, считаем, что административная ответственность в этом случае направлена «на предупреждение совершения не только соответствующих административных проступков, но и преступлений, связанных с незаконным наркопотреблением» [4, с. 103].

При этом государство не просто реагирует на административное правонарушение путем применения карательных мер к нарушителю, а, используя различные правовые средства, стремится решить задачу побуждения наркопотребителей к лечению, медицинской и социальной реабилитации, возвращению их к нормальной жизни.

Библиографический список

1. Газизов, Д.А. Административная ответственность за немедицинское потребление наркотических средств / Д.А. Газизов // Административное право и процесс. – 2012. – N 4. – С. 52-55.
2. Махарадзе, Н.С. Незаконное потребление наркотических средств как состояние административной противоправности : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.С. Махарадзе. – Хабаровск, 2007. – 179 с.
3. Применение сотрудниками органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ отдельных мер административного принуждения : учебное пособие / под ред. Н.Н. Цуканова. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2015. – 204 с.
4. Цуканов, Н.Н. Статья 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях как средство противодействия незаконному наркопотреблению / Н.Н. Цуканов // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Том 14. – N 4. – С. 99-104.