

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2020 ГОДА В ЧАСТИ, КАСАЮЩЕЙСЯ ГАРМОНИЗАЦИИ И УНИФИКАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ НАРКОТИКОВ И ИХ ПРЕКУРСОРОВ



О.Н. Корчагин,
кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник
ФКУ НИЦ ФСКН России

В правоприменительной практике достаточно часто могут возникать различные сложности в ходе оказания правовой помощи как по возбужденным уголовным делам, так и в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности, характеризующиеся тем, что страны – участницы Организации Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ) в национальных законодательствах по-своему определяют виды и перечни, объемы и количество наркотических средств и психотропных веществ (далее – наркотики), незаконные действия с которыми могут повлечь за собой привлечение к уголовной ответственности.

Естественно, что более эффективная и качественная борьба с незаконным оборотом наркотиков возможна только в случае тесного взаимодействия различных государств.

Однако, несмотря на то, что правовой основой для разработки и принятия соответствующих национальных законодательных актов фактически явились одни и те же международные правовые акты и модельные законы, принимаемые различными межпарламентскими организациями, все-таки имеются расхождения, которые обуславливают необходимость постепенной гармонизации и унификации национальных законодательств в области противодействия незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров⁵⁰.

В Российской Федерации деятельность по гармонизации и унификации законодательств стран – участниц ОДКБ осуществляется в соответствии с пунктом 3.2 (абзац 6)

⁵⁰ Рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ в части, касающейся единого подхода к определению минимального размера наркотических средств и психотропных веществ, за незаконный оборот которых предусмотрена уголовная ответственность, а также крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ для целей уголовного законодательства. Утверждены Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 33-20 от 3 декабря 2009 г.

Плана мероприятий⁵¹ по реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года на постоянной основе Министерством юстиции Российской Федерации, Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и иными заинтересованными органами исполнительной власти.

Одним из возможных расхождений, требующих реализации процессов гармонизации и унификации, является различающийся в разных государствах – членах ОДКБ подход к определению минимального размера наркотиков, за незаконный оборот которых предусмотрена уголовная ответственность, а также категорий размеров (незначительный, значительный, крупный, особо крупный размеры и т.д.) наркотиков.

Для более полного понимания имеющихся расхождений далее будут рассмотрены правовые нормы уголовных законов различных государств, входящих в ОДКБ.

Так, например, в Республике Казахстан принятием Закона Республики Казахстан от 18 января 2011 г. № 393-IV⁵² была проведена декриминализация части 1 статьи 259 Уголовного кодекса Республики Казахстан⁵³, которая предусматривала уголовную ответственность за незаконное приобретение, перевозку или хранение без цели сбыта наркотиков в крупном размере. В настоящее время уголовным законодательством Республики Казахстан предусмотрена уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок от трех до семи лет за незаконные приобретение, перевозку или хранение без цели сбыта наркотиков в особо крупном размере.

Однако в УК России⁵⁴ ответственность за подобные деяния предусмотрена как в значительном размере (часть 1 статьи 228 УК России), в крупном размере (часть 2 статьи 228 УК России), так и особо крупном размере (часть 3 статьи 228 УК России).

Уголовное законодательство Республики Беларусь предусматривает уголовную ответственность за незаконные действия с наркотиками в крупном размере только в случае, если эти действия были связаны с намерением сбыта наркотиков (статья 328 УК Республики Беларусь)⁵⁵. Кроме того, УК Республики Беларусь предусмотрена уголовная ответственность за данные деяния, осуществляемые без цели сбыта и не в крупном размере (часть 1 статьи 328 УК Республики Беларусь).

Уголовный кодекс Республики Армения⁵⁶ предусматривает уголовную ответственность за незаконные изготовление, переработку, приобретение, хранение, перевозку или пересылку наркотиков без цели сбыта в крупном и особо крупном размерах (части 2 и 3 статьи 268 УК Республики Армения). Кроме того, внутреннее уголовное законодательство

⁵¹ План мероприятий по реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года. http://www.fskn.gov.ru/pages/main/info/official_information/9486/index.shtml.

⁵² Закон Республики Казахстан № 393-IV от 18 января 2011 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе». http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30919212&sublink=259.

⁵³ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. № 167-І. http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032&sublink=2590000.

⁵⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=158516;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.4460820838215399;from=148581-0>.

⁵⁵ Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3. <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=101163#328>.

⁵⁶ Уголовный кодекс Республики Армения от 18 апреля 2003 г. <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=rus>.

Республики Армения устанавливает уголовную ответственность за незаконный оборот наркотиков в целях сбыта (статья 266 УК Республики Армения).

Частью 5 статьи 266 Уголовного кодекса Республики Армения предусмотрено, что незаконный оборот наркотиков в незначительных размерах не влечет уголовной ответственности. На наш взгляд, подобное изложение правовых норм вносит определенные трудности при применении на практике статей 266 и 268 Уголовного кодекса Республики Армения.

В Киргизской Республике законодатель установил уголовную ответственность за незаконные изготовление, приобретение, хранение, перевозку или пересылку наркотиков без цели сбыта в небольших размерах, совершенные в течение года после применения мер административного взыскания за те же действия, либо лицом, ранее совершившим любое преступление, связанное с наркотиками (части 1 и 2 статьи 246 Уголовного кодекса Киргизской Республики)⁵⁷. Также предусмотрена уголовная ответственность за аналогичные деяния в крупном и особо крупном размерах (части 3 и 4 соответственно статьи 246 Уголовного кодекса Киргизской Республики). А статьей 247 Уголовного кодекса Киргизской Республики предусмотрена уголовная ответственность за незаконные действия с наркотиками, целью которых является их сбыт.

Уголовным кодексом Республики Таджикистан⁵⁸ предусмотрена уголовная ответственность за незаконное производство, изготовление, переработку, приобретение, хранение, транспортировку или пересылку без цели сбыта наркотиков в мелком размере (часть 1 статьи 201 Уголовного кодекса Республики Таджикистан), в небольшом размере (часть 2 статьи 201 Уголовного кодекса Республики Таджикистан), в крупном размере (пункт «е» части 3 статьи 201 Уголовного кодекса Республики Таджикистан) и особо крупном размере (пункт «б» части 4 статьи 201 Уголовного кодекса Республики Таджикистан). Статьей 200 Уголовного кодекса Республики Таджикистан установлена ответственность за незаконный оборот наркотиков с целью сбыта.

Таким образом, если внимательно проанализировать нормы статей, предусматривающих уголовное наказание за незаконный оборот наркотиков во внутренних законодательствах стран – участниц ОДКБ, можно прийти к выводу, что они достаточно серьезно различаются в части установления размеров наркотиков, обнаруженных в незаконном обороте. Так, в Республике Казахстан – это особо крупный размер, в Российской Федерации – значительный, крупный и особо крупный размеры, в Республике Беларусь – крупный размер, в Республике Армения – незначительный, крупный и особо крупный размеры, в Киргизской Республике – небольшой размер, крупный и особо крупный размеры, а в Республике Таджикистан – мелкий, небольшой, крупный и особо крупный размеры.

Ранее мы уже отмечали, что в Республике Казахстан в настоящее время очень высоко поднята планка криминального веса изымаемого из незаконного оборота наркотика. Фактически складывается ситуация, когда незаконное хранение 50 г опия влечет за собой привлечение к административной ответственности. В результате в 2011–2013 гг. показатель привлечения к уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, снизился более чем в два раза по отношению к аналогичному пока-

⁵⁷ Уголовный кодекс Киргизской Республики от 1 октября 1997 г. № 68.
http://online.adviser.kg/Document/?link_id=1000871481.

⁵⁸ Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 г. № 574.
http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397325#sub_id=1790000.

зателю за 2009–2010 гг.⁵⁹. Кроме того, в результате данной декриминализации возникли серьезные затруднения при проведении различного рода оперативно-розыскных мероприятий для установления причастных лиц и их последующего привлечение к ответственности.

В связи с этим целесообразно представляется реализация мер по установлению единых размеров, подразумевающих, в зависимости от тяжести совершенного противоправного деяния, выделение трех квалифицирующих признаков: значительный, крупный и особо крупный размеры.

Кроме того, соответствующие размеры в каждом государстве четко установлены для каждого вида наркотиков. Однако устанавливаются они различными правовыми актами и в ходе различных по сложности процедур. Так, в Российской Федерации подобные изменения вносятся постановлением Правительства Российской Федерации, а в том же Казахстане для внесения изменений необходимо реализовать функцию законотворчества. В связи с этим страны – участницы ОДКБ должны стремиться к унификации правовых положений, касающихся механизма установления размеров наркотиков.

Различаются в некоторых государствах – членах ОДКБ и процедуры, связанные с внесением изменений в различные перечни и списки наркотиков. В некоторых государствах они представляют собой достаточно сложные механизмы, требующие многочисленного ведомственного согласования или законодательной инициативы.

Нередко на практике возникают определенные затруднения, связанные с разницей количества и видов подконтрольных веществ. Это вызывает серьезные опасения, особенно учитывая скорость появления новых формул психоактивных веществ. В качестве примера можно привести следующий факт. ФСКН России обратилась к своим коллегам в Республике Казахстан с информацией о том, что международная организованная группа осуществляет контрабандные поставки из Республики Казахстан в Российскую Федерацию сильнодействующего вещества «сибутрамин» в особо крупном размере. На тот момент российскими оперативниками при предотвращении попытки контрабанды уже было изъято около 100 кг этого вещества и заведено порядка 10 уголовных дел. В ходе проведения совместных оперативно-розыскных мероприятий были установлены все лица, причастные к складированию и перевозке вещества, содержащегося в препаратах для похудения, каналы поставки и способы реализации. Однако привлечь данных лиц к уголовной ответственности не представилось возможным, так как сибутрамин в Казахстане на тот момент времени не был включен в Сводную таблицу запрещенных веществ. И в связи с этим весьма перспективным направлением представляется разработка наднационального списка и его дальнейшая имплементация на внутреннем, национальном уровне.

Отсутствие единообразия в правовом регулировании административной ответственности за совершение правонарушений в сфере оборота наркотиков также накладывает определенный негативный отпечаток на эффективность межгосударственного взаимодействия в рамках ОДКБ по вопросам профилактики немедицинского потребления наркотиков.

В качестве примера можно привести тот факт, что лишь в Российской Федерации закреплена административная ответственность за потребление наркотиков – в статье 6.9 КоАП России⁶⁰. Кроме того, только в Армении, Казахстане, Киргизстане и Российской Федерации закреплена ответственность за потребление наркотиков в общественных местах.

⁵⁹ Наркоситуация в зоне действия Организации Договора о коллективной безопасности (2009 – 2013 гг.): анализ и прогноз/ под ред. Д.Д. Невирко. – Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2014. С. 18.

⁶⁰ «Наркоситуация в зоне действия...» С. 31.

Таким образом, очевидно, что тот положительный опыт в сфере установления административной ответственности за немедицинское потребление наркотиков, который имеется в Российской Федерации, должен быть использован при совершенствовании внутреннего законодательства иными участниками ОДКБ.

В ходе различных экспертных обсуждений было выработано одно из возможных направлений обеспечения единых подходов к формированию и изменению национальных правовых основ. Возможно, следовало бы начать проводить гармонизацию и унификацию внутренних законодательств в области противодействия незаконному обороту наркотиков в рамках Таможенного союза. Тем более что еще одна страна – участница ОДКБ на высшем уровне заявила о желании присоединиться к Таможенному союзу – это Республика Армения.

Таможенный союз на практике уже доказал свою эффективность, и в его рамках были приняты нормативные правовые акты по унификации законодательств и разработаны механизмы их реализации. Например, решением высшего органа Таможенного союза – Межгосударственного совета в рамках Соглашения о нетарифном регулировании⁶¹ был утвержден Единый перечень товаров⁶², к которым применяется запрет или ограничения на ввоз и вывоз. В этом же перечне в пункте 2.12 указаны наркотические средства и психотропные вещества.

Причем этот список включает в себя все известные наименования наркотических средств и психотропных веществ, в том числе и их новые разновидности, однако в нем не указаны размеры. Поскольку решение Межгосударственного совета является обязательным для исполнения и имеет приоритет над национальным законодательством, целесообразным представляется указанный список 2.12 определить как «Единый список подконтрольных веществ в рамках Таможенного союза». Кроме того, необходимой мерой видится создание рабочей группы экспертов, которые бы определили категории небольших, крупных и особо крупных размеров и т.д. В дальнейшем на уровне национального законодательства решался бы вопрос о мерах ответственности за эти правонарушения.

Следует выделить еще одну проблему, возникающую в процессе международного взаимодействия и оказания правовой помощи в вопросах розыска, ареста и обеспечения конфискации имущества, в том числе по уголовным делам, возбужденным в отношении лиц, причастных к незаконному обороту наркотиков.

Так, во взаимоотношениях Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана действуют положения Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенной 7 октября 2002 г. в Кишиневе (Кишиневская конвенция)⁶³. Во взаимоотношениях вышеперечисленных государств с Российской Федерацией по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам продолжает действовать Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, се-

⁶¹ Соглашение о единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран. http://www.tsouz.ru/DOCS/INTAGRMNTS/Pages/S_o_edmerax_netarifreg_3srtan.aspx.

⁶² Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества. http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/catr/nontariff/Pages/ediny_perechen.aspx.

⁶³ Перспективы применения механизмов замораживания, ареста и конфискации преступных активов, механизмов управления конфискованными активами: – М., МУМЦФМ, 2013, С. 31.

мейным и уголовным делам, заключенная 22 января 1993 г. в г. Минске⁶⁴ (далее – Минская конвенция), ввиду того, что Россия подписала, но до сих пор не ратифицировала Кишиневскую конвенцию.

Однако Минская конвенция, как считают специалисты Международного учебно-методического центра финансового мониторинга (МУМЦФМ), и мы с ними полностью согласны, не затрагивает напрямую вопросов управления и распоряжения преступными активами, которые были арестованы, заморожены или конфискованы. Она содержит статью 78, которая касается исключительно вопросов передачи предметов. В свою очередь, Кишиневская конвенция предусматривает широкий перечень механизмов и методов розыска, ареста, конфискации и управления преступными активами.

Очевидно, что для организации более качественного обеспечения межгосударственного взаимодействия Российской Федерации в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков необходимо ратифицировать Кишиневскую конвенцию и Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма от 16 мая 2005 г. (Варшавская конвенция)⁶⁵, которая также была подписана Россией еще 26 января 2009 г., но пока не ратифицирована.

В ходе многочисленных контактов с сотрудниками оперативных подразделений Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков была получена информация о том, что серьезную проблему в процессах противодействия незаконному обороту наркотиков, в том числе на межгосударственном уровне, представляет собой низкая скорость и отсутствие полноты передачи информации для своевременного принятия решений. Обусловлено это отчасти тем, что существуют ограничения в виде различных режимов секретности.

Пожалуй, что одним из актуальных направлений унификации и гармонизации национальных законодательств стран – участниц ОДКБ в целях повышения качества и эффективности процессов противодействия незаконному обороту наркотиков на их территории необходимо считать проведение возможной унификации различных грифов секретности.

В кругу специалистов выдвинуто предположение, что за основу целесообразно было бы взять существующий во многих европейских государствах гриф «материалы полицейского расследования». Отметим, что за распространение информации с соответствующим грифом предусмотрена ответственность, аналогичная той, которая наступает за разглашение секретной информации.

Однако в Европе полицейские разных государств могут совершенно свободно обмениваться подобной информацией в установленных рамках и по определенным каналам связи и передачи информации. Согласно единой позиции, выработанной практиками и теоретиками, подобное решение существующей проблемы способствовало бы повышению скорости взаимодействия между уполномоченными органами стран – участниц ОДКБ в части организации сквозного движения оперативной информации, например, о деятельности различных членов организованных групп и преступных сообществ в целях ускоренного принятия решения о проведении упреждающих мероприятий.

Периодически возникают трудности, связанные с тем, что законодательные базы всех государств регулярно корректируются и подвергаются частичному изменению, а от-

⁶⁴ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1472; Федеральный закон от 4 августа 1994 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1684.

⁶⁵ См. «Перспективы применения механизмов замораживания...». С. 24.

слеживать это простому оперативному сотруднику, к тому же неискушенному в методологии интернет-разведки, достаточно проблематично. Назрела необходимость в систематизации законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков государств – членов ОДКБ, возможно, путем инкорпорирования национальных правовых актов в единый сборник.

И в связи с этим нами предлагается создание и дальнейшее формирование в рамках Секретариата ОДКБ единой интегрированной информационной базы нормативных правовых актов государств – членов ОДКБ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Тем более, что подобная инициатива уже имела место в рамках СНГ, а, как известно, все государства, входящие в ОДКБ, являются и членами СНГ, что, в свою очередь, наталкивает еще на одну возможную проблему – частичное дублирование функций; однако это предмет для иного исследования.

Подводя итоги проведенному анализу, необходимо указать, что расхождений и несогласованностей в обсуждаемой области гораздо больше, чем тех, которые были отмечены, равно как и возможных путей по их устранению.

Достаточно много расхождений существует в определении и правовом закреплении понятийного аппарата в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков.

Существенные проблемы возникают и в ходе реализации оперативно-розыскного мероприятия «Контролируемая поставка» в части, касающейся территориальности изымаемого наркотика и предоставления вещественных доказательств другой стороне, или стороне-инициатору. Имеются предпосылки для упрощения порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий в приграничных территориях.

В более ранних исследованиях предлагалось создание Совместного Центра мониторинга новых видов наркотиков и наркомании в структуре органов и организаций СНГ по типу Европейского Центра мониторинга наркотиков и наркомании, основой деятельности которого явилось бы осуществление активного сотрудничества и обмена информацией между странами СНГ⁶⁶. Очевидно, что создание подобного органа жизненно необходимо, и если не в рамках СНГ, то хотя бы в рамках ОДКБ. Совместный межгосударственный контроль позволит достигнуть прогресса в области обмена информацией, оценки рисков и принятия решений по вновь появившимся наркотикам.



⁶⁶ См.: подробнее: Корчагин О.Н., Доклад на научно-практической конференции по проблемам развития международного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и противодействии наркомании: «Создание системы раннего выявления и предупреждения новых видов наркотиков и наркомании в рамках СНГ как один из основных факторов противодействия незаконному обороту наркотиков на территории государств – участников СНГ».