



ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НАРКОУГРОЗЕ: ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ

УДК 351.761.3



Николай Николаевич ЦУКАНОВ,

заместитель начальника
Сибирского юридического института МВД России
(г. Красноярск) (по научной работе)
доктор юридических наук, доцент

nikolai_zukanov@mail.ru

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН О НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВАХ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВАХ И ИХ ПРЕКУРСОРАХ: ЗНАЧЕНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

MODEL LAW ON NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES AND THEIR PRECURSORS: SIGNIFICANCE AND WAYS OF IMPROVEMENT

В работе отмечается значение Модельного закона о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах (принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 постановлением 27-6 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) для процесса унификации законодательства государств-участников СНГ о наркотических средствах и психотропных веществах. Обосновываются причины, требующие внесения в указанный акт изменений, и описываются направления работы авторского коллектива Сибирского юридического института МВД России по подготовке проекта изменений в модельный закон для Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности.

The significance of the Model Law on Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and their Precursors (adopted in St. Petersburg, November 16, 2006 by the resolution 27-6 at the 27th plenary meeting of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States) for the process of unification of the legislation of CIS Member States on narcotic drugs and psychotropic substances is stated in the article. The reasons for making changes to the specified act are substantiated, and the directions of the work of the composite authors of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in preparing draft amendments to the Model Law for the IPA CIS Permanent Commission on Defense and Security are described.

Ключевые слова: Модельный закон, наркотические средства, психотропные вещества, профилактика наркомании, незаконный оборот наркотиков, унификация законодательства.

Keywords: Model Law, narcotic drugs, psychotropic substances, drug abuse prevention, illegal drug trafficking, unification of legislation.

Важнейшим условием эффективного противодействия наркоугрозе на территории государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ)

служит сближение их правовых систем, создание единого правового пространства в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков и прекурсоров, а также зло-



употреблению наркотиками¹. Принятый постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 02.11.1996 № 8-8 Рекомендательный законодательный акт «О противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров» явился вполне успешным шагом в этом направлении. Законы государств – участников СНГ в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ², большинство из которых приняты под влиянием именно этого документа, хотя и отличаются по ряду существенных моментов, в целом позволяют говорить об унификации как очевидном ориентире для национального законодателя в этой сфере.

Целесообразность принятия Модельного закона о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах (принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 постановлением 27-6 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ; далее – Модельный закон) была вызвана изменением наркоситуации, требующим коррекции антинаркотической политики, а также необходимостью дальнейшей адаптации к требованиям международных антинаркотических конвенций (Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г., Конвенции о психотропных веществах 1971 г. и Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.), необходимостью обеспечения комплексного нормативно-правового регулирования не только противо-

действия незаконному обороту наркотиков, но и всего оборота в целом, включая легальный, а также вопросов лечения, реабилитации и профилактики наркомании [3].

Нельзя утверждать, что принятие Модельного закона повлекло немедленное и зеркальное изменение национального законодательства государств – участников СНГ. Так, в качестве важных новелл тогда еще проекта Модельного закона А.В. Федоров отмечал включение в понятийный аппарат дефиниций таких категорий, как «аналитические образцы наркотических средств и психотропных веществ», «сводная таблица об отнесении обнаруженных в нелегальном обороте количеств наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров к крупному и особо крупному размерам», «легальный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», «профилактика наркомании», «антинаркотическая пропаганда», «международная квота на наркотические средства и психотропные вещества» и ряда других [4]. В настоящий момент в законах о наркотических средствах и психотропных веществах семи государств (Азербайджан, Украина, Таджикистан, Туркменистан, Молдова, Узбекистан, Армения) ни один из перечисленных терминов так и не нашел закрепления.

Тем не менее Модельный закон содержит обоснованные и достаточные на сегодняшний день варианты компетентного и единообразного решения вопросов, имеющих в ряде случаев различную регламентацию в национальных законах о наркотических сред-

1 См.: п. 2 раздела II Концепции сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров от 7 октября 2002 года (Кишинев, 07.10.2002).

2 См.: Закон Азербайджанской Республики от 28.06.2005 № 959-ІІQ «Об обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», Закон Кыргызской Республики от 22.05.1998 № 66 «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах», Закон Республики Армения от 10.02.2003 № ЗР-518 «О наркотических средствах и психотропных (психоактивных) веществах», Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 № 408-З «О наркотических средствах, психотропных веществах, их прекурсорах и аналогах», Закон Республики Казахстан от 10.07.1998 № 279-І «О наркотических средствах, психотропных веществах, их аналогах и прекурсорах и мерах противодействия их незаконному обороту и злоупотреблению ими», Закон Республики Молдова от 06.05.1999 № 382-XIV «Об обороте наркотических, психотропных веществ и их прекурсоров», Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», Закон Республики Таджикистан от 10.12.1999 № 873 «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах», Закон Республики Узбекистан от 19.08.1999 № 813-І «О наркотических средствах и психотропных веществах», Закон Туркменистана от 07.12.2017 № 654-V «О наркотических средствах, психотропных веществах, прекурсорах и противодействии их незаконному обороту», Закон Украины от 15.02.1995 № 60/95-ВР «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах».



ствах и психотропных веществах. Например, в целом единообразно установлен запрет на потребление наркотических средств, психотропных веществ, оборот их аналогов, почтовые пересылки наркотических средств, психотропных веществ, пропаганду наркотиков и их незаконную рекламу, констатируется необходимость уничтожения дикорастущих наркосодержащих растений. В то же время закрепленное в Модельном законе понятие аналогов наркотических средств и психотропных веществ представляется в настоящий момент вполне обоснованным и корректным, однако в законах о наркотических средствах и психотропных веществах республик Азербайджан, Таджикистан этот термин не содержится, а в Законе Республики Беларусь понимается совершенно иначе¹. Пункт 2 статьи 36 Модельного закона свидетельствует о выработке государствами – участниками СНГ единого подхода относительно недопустимости использования наркотических средств для лечения наркомании, при этом Закон Азербайджанской Республики «Об обороте наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов» предусматривает такую возможность (ст. 10).

Модельный закон служит формально-логическим основанием для компетентного обсуждения перспектив дальнейшего развития национального законодательства. Так, наиболее серьезным остается вопрос о перечне контролируемых психоактивных веществ и их классификации. Предусмотренные законодательствами государств – участников СНГ списки существенно различаются как по критериям их формирования, так и по наполнению. В итоге одно и то же психоактивное вещество в различных государствах может по-разному классифицироваться, и в отношении этого вещества могут устанавливаться различные меры контроля. Тем не менее полагаем, что решение данного вопроса, уже закрепленное в статье 3 Модельного закона и Рекомендациях по унификации и гармонизации

законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (приняты на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, постановление № 27-6 от 16.11.2006), сохраняет актуальность и является достаточным.

Значимой остается проблема использования уголовным законодательством государств – участников СНГ различных классификаций размеров наркотических средств и психотропных веществ. Например, в законодательстве Российской Федерации в целях применения уголовного закона выделяются «значительный», «крупный», «особо крупный» размеры, в Республике Казахстан – «небольшой», «крупный», «особо крупный», в Республике Узбекистан – «небольшой», «размер, превышающий небольшой», «крупный», в Республике Азербайджан – «количество, превышающее необходимое для личного потребления», «крупный размер», в Республике Беларусь в качестве квалифицирующего признака выделяется «крупный размер», в Республике Таджикистан – «мелкий размер», «небольшой размер», «крупный размер», «особо крупный размер». Решение данного вопроса, отраженное в Рекомендациях 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 (приняты на 33-ем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, постановление № 33-20 от 03.12.2009) актуально и требует учета при совершенствовании уголовного законодательства государств-участников СНГ.

Предусмотренная Модельным законом и

¹ «Аналоги наркотических средств, психотропных веществ (далее, если не определено иное, - аналоги) - химические вещества, структурные формулы которых образованы заменой в структурных формулах наркотических средств, психотропных веществ или базовых структурах одного или нескольких атомов водорода на заместители атомов водорода, включенные в перечень заместителей атомов водорода в структурных формулах наркотических средств, психотропных веществ или базовых структурах, установленный Государственным комитетом судебных экспертиз Республики Беларусь».



отраженная в Соглашении о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров (Минск, 30.11.2000) взаимная передача образцов наркотических средств и психотропных веществ для проведения экспертных исследований и использования в оперативно-розыскной деятельности послужила основанием для заключения Соглашения о порядке передачи образцов наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (заключено в г. Санкт-Петербурге 18.10.2011).

Унификация антинаркотического законодательства в том числе способствует и иным формам коллективного противодействия наркоугрозе, таким как, например, проведение по линии Организации Договора о коллективной безопасности международных антинаркотических операций «Канал-Кордон», «Канал-Красный бархан» [3, с. 17].

В настоящий момент назрела необходимость внесения изменений в Модельный закон, связанная, во-первых, с его адаптацией к системе изменившихся с 2006 г. общественных отношений с учетом обязательств, взятых государствами – участниками СНГ в рамках международных соглашений, во-вторых, обобщением опыта реализации действующих Модельного закона и национальных законов государств – участников СНГ о наркотических средствах и психотропных веществах.

Разработка проекта изменений в Модельный закон осуществляется в соответствии с Программой сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействии наркомании в 2014-2018 годы авторским коллективом Сибирского юридического института МВД России.

В числе наиболее значимых изменений, требующих коррекции Модельного закона, следует отметить широкую популярность бесконтактных способов распространения психоактивных веществ, существенно усложняющих процедуру выявления правонарушений и привлечения к ответственности наркозбытчиков. Долгосрочной общемировой тенденцией,

требующей учета при нормативно-правовом регулировании противодействия наркоугрозе, является изменение структуры наркопотребления. За период действия Модельного закона мощное развитие получили технологии производства синтетических наркотиков и особенно новых синтетических психоактивных веществ. Согласно данным Всемирного доклада о наркотиках 2016 г., только в 2015 г. Управление ООН по наркотикам и преступности получило информацию о 75 впервые обнаруженных наркотических веществах. При этом если в 2012-2014 гг. большинство впервые выявляемых веществ принадлежали к группе синтетических каннабиноидов, то в 2015 г. впервые зарегистрированы синтетические катиноны (20); кроме того, сообщено о большом количестве разнообразных веществ (21), не принадлежащих ни к одной основной группе, выделенной в предыдущие годы, включая синтетические опиоиды (например, производные фентанила) и седативные средства (например, бензодиазепины).

Нередко оказывающие на организм более разрушительное действие, чем «традиционные» наркотики, такие вещества приобретают высокую популярность как среди наркозбытчиков, так и среди наркопотребителей в связи с объективными трудностями, возникающими при установлении вида вещества в случае его изъятия, констатации факта наркотического опьянения, привлечения виновных к юридической ответственности. Степень актуальности указанной проблемы для государств – участников СНГ различна. Например, в Республике Беларусь совокупная доля изъятых в 2017 г. синтетических наркотиков составила 4%, а в России – 26,1% (свыше 5,5 тонн). При этом Правительством РФ в 2017 г. установлены меры государственного контроля в отношении 32 новых наркотических средств и психотропных веществ (и одного наркосодержащего растения), в отношении 11 из них предусматривается возможность контроля их производных, установлен запрет в отношении производных по 2 наименованиям подконтрольных веществ [2, с. 14].

Еще более очевидной стала связь употребления наркотиков с социально значимыми заболеваниями и болезнями, представля-



ющими опасность для окружающих. По данным Всемирного доклада о наркотиках 2016 г., каждый седьмой из числа употребляющих наркотики путем инъекций болен ВИЧ, каждый второй – гепатитом С.

За период использования Модельного закона накоплен определенный опыт применения юридического инструментария, получили апробацию ряд правовых механизмов, закрепленных национальным законодательством о наркотических средствах, психотропных веществах, например, связанных с административной ответственностью за незаконное наркопотребление, с категориями «новые потенциально опасные психоактивные вещества»¹, «возложение обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ» [1] и др.

С учетом изложенного предложения по изменению Модельного закона могут иметь следующую направленность.

1. Уточнение исходной терминологии. В частности, согласно статье 1 Модельного закона наркотические средства – вещества синтетического или природного происхождения, препараты, растения, классифицированные как таковые в соответствующих международных конвенциях и включенные в национальные списки наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, гражданский оборот которых запрещен или ограничен и подлежит контролю на территории государства в соответствии с национальным законодательством государства.

Предлагается:

– исключить слово «растения» из формулировки. При выделении растений в отдельную группу необоснованно сужаются категории природных объектов, из которых могут быть получены наркотические средства. В частности, с психоактивными веществами могут быть связаны отдельные группы животных (пресмыкающиеся, земноводные, рыбы,

насекомые, паукообразные и т.д.), некоторые виды грибов, которые растениями в биологическом смысле не являются и составляют отдельное царство живых организмов;

– здесь и в других нормах Модельного закона отказаться от признака запрещенности гражданского оборота наркотического средства, поскольку данный признак не охватывает всей полноты правовых ограничений оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Целесообразно скорректировать определения «законный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», «незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», «производство», «профилактика наркомании», «медицинское освидетельствование».

Перечень принципов государственной политики в сфере законного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту (ст. 6) дополнить принципом доступности наркотических средств и психотропных веществ гражданам, которым они необходимы в медицинских целях.

Дополнить перечень полномочий должностных лиц специально уполномоченного органа (ст. 10) правом лиц применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в соответствии с требованиями национального законодательства, а также направлять соответствующих лиц на медицинское освидетельствование.

Раздел VII «Уголовно-правовые меры противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» исключить, поскольку его содержание выходит за рамки предмета правового регулирования Модельного закона и противоречит положениям модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ.

Статьи 80-84, 96 (меры административной ответственности за правонарушения, связанные с оборотом наркотиков) исключить, поскольку их содержание выходит за

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 03.02.2015 № 7-ФЗ.



рамки предмета правового регулирования национальных законов о наркотических средствах и психотропных веществах и относится к сфере законодательства об административной ответственности, которое во всех случаях носит кодифицированный характер.

2. Развитие отдельных положений Модельного закона.

2.1. Пунктом 8 статьи 6 Модельного закона предусмотрено «привлечение негосударственных организаций, а также широкой общественности к участию в мероприятиях по профилактике наркомании». Предлагается дополнить норму словами «в том числе по развитию сети учреждений медицинской реабилитации и социальной реабилитации больных наркоманией, оказание финансовой помощи в осуществлении таких мероприятий независимо от организационно-правовой формы указанных организаций в соответствии с требованиями национального законодательства».

Предложение отражает общемировую тенденцию развития правового института социально ориентированных некоммерческих организаций. Его реализация может способствовать системному изменению отношений некоммерческих организаций с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а в перспективе – и с более широким кругом физических и юридических лиц, оказывающих поддержку таким организациям. Само понятие социально ориентированных организаций широко распространено в зарубежных странах статусу общественно полезных организаций, которым сегодня большинство стран предоставляют налоговые и иные льготы. Предлагаемые изменения позволяют осуществляющим деятельность и содействие деятельности в области социализации наркозависимых некоммерческим организациям получать государственную и муниципальную поддержку. Ряд стоящих перед органами публичной власти задач, в частности формирование здорового образа жизни, не может быть решен без активного содействия институтов гражданского общества. Приведенные нормы были успешно апробированы в Российской Федерации (действуют с 2010 г.).

2.2. Статью 9 «Статус специально уполномоченного государственного органа...» предлагается дополнить полномочиями: а) принимать решения, являющиеся основаниями для включения доменных имен и (или) указателей страниц сайтов в сети «Интернет», а также сетевых адресов в Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой запрещено, в отношении информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, б) осуществлять передачу в соответствии с международными договорами образцов наркотиков и их прекурсоров, изъятых в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий, дознания, следственных действий, а также полученные другим путем.

2.3. Дополнить раздел V «Использование наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» статьей 41.1:

«Статья 41.1. Использование наркотических средств и психотропных веществ воинскими частями и подразделениями

Использование наркотических средств и психотропных веществ воинскими частями и подразделениями органов исполнительной власти и государственных органов, в которых национальным законодательством предусмотрена государственная служба, связанная с военной или правоохранительной деятельностью, при участии в вооруженных конфликтах, оперативно-боевых мероприятиях, выполнении боевых и учебно-боевых задач осуществляется без лицензии в порядке, установленном соответствующими органом исполнительной власти и государственным органом по согласованию с органом исполнительной власти в сфере внутренних дел».

2.4. Статью 87 Модельного закона дополнить частью 5: «В соответствии с националь-



ным законодательством лица, допускающие употребление наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, могут быть направлены на медицинское освидетельствование для выявления социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

2.5. Часть 2 статьи 88 дополнить правилом: «Факт наркотического опьянения не может быть констатирован без проведения химико-токсикологического исследования на основе одних только клинических признаков опьянения, при этом химико-токсикологическое исследование не может ограничиваться использованием предварительных иммунохимических методов исследования. В соответствии с требованиями национального законодательства для фиксации состояния наркотического опьянения требуется установление как наличия клинических признаков наркотического опьянения, так и наркотического средства, психотропного вещества, его вызвавших, либо их метаболитов».

2.6. Принимая во внимание, что закрепленная Модельным законом возможность принудительного лечения больных наркоманией воспринята законодательством не всех

государств – участников СНГ (например, предусмотрена законами Республики Азербайджан, Республики Кыргызстан, Республики Казахстан, Республики Туркменистан и не предусмотрена, например, законодательством Российской Федерации), предлагается предусмотреть вариативность нормативного решения данного вопроса. В качестве альтернативы принудительному лечению предусмотреть возможность судебного возложения на лицо обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

Эти и иные предложения были предварительно рассмотрены и одобрены на заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности 19 апреля 2019 года. Предполагается, что их дальнейшая реализация будет способствовать целям сближения (унификации) законодательства государств – участников Межпарламентской Ассамблеи и задачам интеграционного развития Содружества Независимых Государств.

Библиографический список

1. Административно-правовые средства побуждения больных наркоманией, совершивших административные правонарушения, к лечению от наркомании, а также к медицинской и социальной реабилитации (по законодательству государств – участников Содружества Независимых Государств) : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) // Жильцов А.В., Дмитриева Е.А., Иванов А.Ю. [и др.]. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2018. – 78 с. (№ г.р. 07182690, инв. № 06189654).

2. Наркоситуация в зоне действия Организации Договора о коллективной безопасности в 2017 году : аналитические материалы / Н.Н. Цуканов, М.Г. Мелихов, П.В. Тепляшин. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2018.

3. Наркоситуация в регионе ответственности Организации Договора о коллективной безопасности в 2018 году : аналитические материалы / П.В. Тепляшин, М.Г. Мелихов, Н.Н. Цуканов. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2019. – 60 с.

4. Федоров, А.В. СНГ: вопросы гармонизации и унификации законодательства о наркотиках / А.В. Федоров // Наркоконтроль. – 2006. – № 2.