

МОДЕЛЬНОЕ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Цуканов Н.Н.,
доктор юридический наук, доцент
(Сибирский юридический институт МВД России)

Аннотация: в данной статье анализируется влияние модельного законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах государств – участников СНГ на состояние национального антинаркотического законодательства с точки зрения его рецепции и имплементации в контексте противодействия трансграничному наркобизнесу. Автором описывается содержание и обосновывается необходимость внедрения методики оценки нормотворческих инициатив в нормотворческую и правоприменительную деятельность государств – участников СНГ в целях исключения нарколиберальных идей, препятствующих эффективной борьбы с наркопреступностью.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, модельное законодательство, незаконный оборот наркотиков, наркобизнес, методика оценки нормотворческих инициатив.

MODEL ANTI-DRUG LEGISLATION OF STATES PARTICIPANTS OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES: STATUS AND IMPLEMENTATION PROBLEMS

Tsukanov N.N.,
Doctor of Law, Associate Professor
(Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

Abstract: this article analyzes the impact of model legislation on narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors in the CIS member states on the state of national anti-drug legislation from the point of view of its reception and implementation in the context of combating cross-border drug trafficking. The author describes the content and substantiates the need to introduce a methodology for evaluating rule-making initiatives in the rule-making and law enforcement activities of the CIS member states in order to exclude drug-liberal ideas that impede the effective fight against drug crime.

Keywords: commonwealth of Independent States, model legislation, drug trafficking, drug business, methodology for evaluating rule-making initiatives.

В период 2019–2020 гг. Сибирским юридическим институтом МВД России проведена значительная работа, результатом которой стало внесение 27 ноября 2020 г. изменений в модельный закон «О наркотических средств-

вах, 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) [1].

Целесообразность таких изменений была продиктована, во-первых, необходимостью адаптации Модельного закона к системе изменившихся с 2006 г. общественных отношений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, во-вторых, обобщением опыта реализации действующих Модельного закона и национальных законов государств – участников Содружества Независимых Государств о наркотических средствах и психотропных веществах [2, с. 66].

К сожалению, следует признать, что скептическое отношение юристов к модельному законодательству в целом и к Модельному закону в частности не лишено оснований.

Известно, что почти во всех государствах – участниках СНГ законы о наркотических средствах и психотропных веществах были разработаны и приняты под влиянием Рекомендательного законодательного акта «О противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», принятого Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 2 ноября 1996 г. № 8-8 (лишь в двух случаях законы о наркотиках были приняты после принятия Модельного закона: в Республике Беларусь соответствующий закон принят в 2012 году и в Туркменистане (ассоциированный член-наблюдатель) – в 2017 году). Принятие в 2006 году Модельного закона не повлекло немедленного и зеркального изменения национального законодательства государств – участников СНГ.

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», «антинаркотическая пропаганда», «международная квота на наркотические средства и психотропные вещества» и ряда других [3]. В настоящий момент в законах о наркотических средствах и психотропных веществах семи государств – Азербайджанской Республики, Украины (ассоциированный член-наблюдатель), Республики Таджикистан, Туркменистана (ассоциированный член-наблюдатель), Республики Молдова, Республики Узбекистан, Республики Армении – ни один из перечисленных терминов так и не нашел закрепления [2, с. 66]. Категория «Государственные квоты на наркотические средства и психотропные вещества», предусмотренная Модельным законом, отражена в законах Кыргызской Республики, Республики Армения, Республики Казахстан, Республики Таджикистан, Туркменистана, Украины, Российской Федерации и не отражена в законах Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Молдова, Республики Узбекистан.

В 2021 году Сибирским юридическим институтом МВД России был дополнительно проведен анализ всех изменений антинаркотических законов государств – участников СНГ (всего 117 законов) на предмет их ориентированности на положения Модельного закона. Установлено, что абсолютное большинство изменений и уточнений, внесенных в национальные законы о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах, ориентированы на внутреннее согласование положений национального законодательства и не связаны с решением вопроса унификации нормативно-правовой базы на основе Модельного закона.

Крайне важным представляется критерий сохранения в законодательстве ранее отраженных на официальном уровне различий.

Так, в Рекомендациях по унификации и гармонизации законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (постановление пленарного заседания МПА СНГ № 27-6 от 16 ноября 2006 г.) отмечалось несоответствие определений термина «прекурсоры», используемого в Модельном законе и законах Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Узбекистан. Отмеченная разница сохраняется до настоящего момента.

В полной мере сохранились различия в законах государств – участников СНГ (несоответствие Модельному закону) подходов к формированию списков и таблиц наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. В законодательстве государств – участников СНГ отсутствует единый перечень контролируемых в соответствии с национальными законами психоактивных веществ и их классификация. Списки подконтрольных веществ существенно отличаются друг от друга и от предусмотренных базовыми международными актами. Соответственно, одно и то же психоактивное вещество в различных государствах может по-разному классифицироваться, и в отношении этого вещества могут устанавливаться различные меры контроля, наступать различные виды ответственности.

Решение данного вопроса, уже закрепленное в статье 3 Модельного закона и Рекомендациях по унификации и гармонизации государств – участников СНГ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (приняты на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 г.), не получило развитие ни в одном национальном законе о наркотических средствах и психотропных веществах.

Аналогичной остается проблема использования уголовным законодательством и законодательством об административной ответственности 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-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, постановление № 33-20 от 3 декабря 2009 г.), не получило развития в национальном законодательстве государств – участников СНГ.

В то же время было бы ошибочным полностью отрицать значимость Модельного закона «О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах». Во-первых, как и любой иной модельный закон – это предмет обсуждения представителей парламентов различных государств, это демонстрация определенного общепризнаваемого государствами – участниками СНГ вектора развития фундаментальных положений антинаркотического законодательства. Наконец, это юридически авторитетный способ фиксации ранее достигнутых договоренностей.

Соответственно, в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года в качестве одной из угроз национальной безопасности в сфере оборота наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту в среднесрочной и долгосрочной перспективе указываются попытки дестабилизации международной системы контроля за оборотом наркотиков в части, касающейся ее либерализации и легализации наркотиков в нарушение международных нормативных правовых актов о наркотических средствах и психотропных веществах и противодействии их незаконному обороту [4].

Принимая во внимание взаимную зависимость государств – участников СНГ от антинаркотического законодательства и практики его реализации, высокую актуальность приобретает угроза возникновения даже отдельных нарколиберальных подходов.

22 октября 2019 года Постановлением Объединенной комиссии при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам было принято решение о разработке Сибирским юридическим институтом МВД России методики оценки нормотворческих инициатив в целях исключения нарколиберальных идей при изменении антинаркотического законодательства государств – участников СНГ. Такая работа в настоящий момент проводится, проект модельной методики подготовлен, дважды рассматривался и получал одобрение на очередных заседаниях Объединенной комиссии.

Под нарколиберальной инициативой следует понимать отмену (сокращение) нормативно-правовых ограничений, установленных государством в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или

аналогов. Но в законодательстве каждого государства из числа входящих в СНГ есть свои особенности. И именно здесь положения Модельного закона были единодушно приняты парламентариями в качестве эталонных, критерии нарколиберальных инициатив не могут выходить за рамки уже согласованных и принятых положений Модельного закона.

В основу методики положены следующие критерии:

1) установление на уровне национального закона возможности немедицинского потребления отдельных видов наркотиков;

2) исключение из национального закона о наркотических средствах и психотропных веществах требований, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктами 1–4 статьи 6 Модельного закона;

3) исключение из национального уголовного кодекса деяния, связанного с оборотом наркотиков, уголовная ответственность за которое предусмотрена модельным уголовным кодексом для государств – участников СНГ;

4) исключение из национального закона (кодекса) об административных правонарушениях ответственности за деяние, связанное с оборотом наркотиков либо их незаконным потреблением, административная ответственность за которое предусмотрена Модельным законом (не является либерализацией включение в текст закона дополнительных оснований для освобождения лица от административной ответственности либо административного наказания в целях его побуждения к лечению от наркозависимости);

5) отмена на уровне национального закона о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах запретов на:

а) оборот аналогов наркотических средств и психотропных веществ,

б) пересылку наркотических средств и психотропных веществ;

в) культивирование дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества;

г) пропаганду наркотических средств и психотропных веществ.

Фиксация даже одного из перечисленных критериев свидетельствует о наличии нарколиберальной инициативы [5, с. 16]. Важно отметить, что сфера применения разрабатываемой методики связана с оценкой не принятого и реализуемого законодательства (не в целях его «ревизии»), а новых положений, вносимых в национальные законы о наркотических средствах и психотропных веществах.

Можно надеяться, что подобная модельная методика будет восприниматься как результат более предметной договоренности государств – участников СНГ, что позволит реально сокращать возможность появления нарколиберальных инициатив в законодательствах всех государств – участников СНГ.

Библиографический список

1. Модельный закон «О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах» (принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.
2. Цуканов Н.Н. Модельный закон о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах: значение и пути совершенствования. // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2019. – № 3 (36). – С. 65–71.
3. Федоров А.В. СНГ: вопросы гармонизации и унификации законодательства о наркотиках // Наркоконтроль. – 2006. – № 2. – С. 6–12.
4. Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 48. – Ст. 7710.
5. Цуканов Н.Н. О проекте Модельной методики оценки инициатив в сфере регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров для государств – участников Содружества Независимых Государств / Противодействие наркоугрозе на современном этапе: правовой и социально-гуманитарный аспекты: материалы Международного научно-практического семинара. – Красноярск: Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. С. 15–21.