

Шаталов А.С.,

доктор юридических наук, профессор
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
(г. Москва)

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ БОРЬБЫ С НАРКОБИЗНЕСОМ: НОВШЕСТВА,
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И СТАТИСТИЧЕСКИЕ КАЗУСЫ**

В нынешних социально-экономических условиях борьба с незаконным оборотом наркотиков осуществляется в рамках единой Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации¹. Ее идеи нашли нормативное закрепление в действующем уголовном законодательстве и преследуют цель ограничения распространения наркотических средств не только на территории нашей страны, но и за ее рубежами. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации деятельность преступных организаций и группировок (в том числе транснациональных), связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, отнесена к числу основных угроз государственной и общественной безопасности.² Это можно считать вполне закономерным, поскольку незаконный оборот наркотиков помимо прямого вреда жизни и здоровью граждан наносит непоправимый ущерб институтам общества и государства, выражающийся в увеличении расходов бюджетов различных уровней, снижении качества жизни конкретных домохозяйств, ухудшении криминогенной ситуации. Незаконный оборот наркотиков является также одним из основных источников финансирования терроризма.

Анализ материалов уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, свидетельствует о том, что выбор преступниками способа их совершения практически всегда зависит от индивидуальной совокупности объективных и субъективных факторов. По этой причине нередко его сложно установить и точно охарактеризовать, например, тогда, когда он непосредственно связан с недостатками в учете, хранении или транспортировке наркотических средств. В связи с этим уместно обратить внимание на то, что при возбуждении, предварительном расследовании и судебном рассмотрении уголовных дел о преступлениях, предметом которых являются наркотические, психотропные, сильнодействующие и ядовитые вещества, дознаватели, следователи и суды помимо всех прочих нормативных правовых актов должны руководствоваться:

– Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»;

– постановлениями Правительства РФ, которыми утверждаются перечни указанных средств, веществ, прекурсоров, растений, подлежащих контролю в Российской Федерации, списки сильнодействующих и ядовитых веществ, а также их значительные,

крупные и особо крупные размеры для целей статей УК РФ;

– Реестром новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен.³

Выступая 28 февраля 2019 г. на расширенном заседании коллегии МВД России, министр внутренних дел РФ В. Колокольцев отметил, что сейчас в сфере противодействия наркопреступности акцент сделан на борьбе с ее организованными формами, перекрытии каналов контрабанды, ликвидации сетевых схем сбыта и подрыве материальной базы наркобизнеса. Всего в 2018 г. были задокументированы свыше 200 тысяч наркопреступлений и установлены почти 96 тысяч лиц, их совершивших.⁴ Приведу четыре наиболее важных блока этих сведений в качестве символической «точки отсчета» для дальнейших размышлений:

во-первых, несмотря на предпринимаемые меры, сохраняются высокие показатели смертности, связанные с незаконным наркопотреблением. Так, в 2017 г. Российским центром судебно-медицинской экспертизы Минздрава России зафиксированы 5 811 случаев смертельных отравлений наркотиками⁵;

во-вторых, число лиц, допускающих потребление наркотиков как регулярно, так и эпизодически, сейчас составляет свыше 2 миллионов человек⁶, большая часть из которых – молодежь;

в-третьих, около 70% выявляемых преступлений по линии незаконного оборота наркотиков являются тяжкими и особо тяжкими;

в-четвертых, только в 2017 г.:

– объем изъятых запрещенных веществ превысил 24,4 тонны;

– были раскрыты 3 496 наркопреступлений, совершенных в составе организованных групп, 7179 наркопреступлений, совершенных с использованием интернет-технологий;

– зарегистрированы 167 преступлений, связанных с легализацией доходов, полученных от незаконного оборота наркотиков;

– в результате реализации комплекса мер по пресечению контрабанды наркотиков из КНР, стран Южной Америки, Европы количество фактов контрабанды наркотиков, уголовные дела о которых находились в производстве органов внутренних дел, составило 581;

– ликвидированы 109 подпольных лабораторий.

В результате предпринимаемых государством мер количество состоящих на учете наркопотребителей существенно снижается (например, в 2017 г. на 7,4% по отношению к 2016 г.), уменьшается число лиц с диагнозом «пагубное употребление наркотиков» (в 2017 г. на 20% по отношению к 2016 г.).

Очевидно, что определенные успехи в деле борьбы с наркопреступностью в нашей стране имеются. Тем не менее такие масштабы распространения немедицинского потребления наркотиков не дают повода для самоуспокоения и предполагают принятие соответствующих мер со стороны государства. Из их общего довольно внушительного числа можно выделить следующие двенадцать мер:

– Российская Федерация последовательно выполняет обязательства, закрепленные в базовых антинаркотических Конвенциях ООН, а также Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества (так, в частности, при

участии России и содействии зарубежных партнеров по площадкам ШОС, ОДКБ и БРИКС не получил поддержки курс нарколиберального сообщества, цель которого – существенное ослабление действующей международно-правовой системы контроля над наркотиками, включая легализацию ряда запрещенных веществ, так называемых легких наркотиков⁷), в 2016-2017 гг. были заключены договоры и подписаны планы по борьбе с наркотрафиком с 17 государствами, с Управлением ООН по наркотикам и преступности, налажены тесные контакты по всему спектру вопросов противодействия глобальной наркоугрозе;

– в феврале 2018 г. Указом Президента РФ внесены изменения в Стратегию государственной антинаркотической политики, которые предусматривают (помимо прочего) комплекс мер по подрыву экономических основ наркопреступности;

– с учетом постоянного расширения российского наркорынка за счет появления синтетических аналогов принимаются меры по незамедлительному реагированию на новые психоактивные препараты;

– в уголовное и административное законодательство введены положения, побуждающие наркозависимых к прохождению курса лечения и реабилитации;

– на сегодняшний день в каждом субъекте Российской Федерации действуют государственные антинаркотические программы (они реализуются по двум основным направлениям: профилактика наркомании и лечение и реабилитация наркозависимых лиц);

– начиная с 2011 г. (с момента принятия Стратегии государственной антинаркотической политики) во Всероссийском институте повышения

квалификации МВД России обучение прошли около 2 тысяч представителей компетентных органов стран Центральной Азии, в том числе Афганистана и Пакистана (с 2015 г. такая работа была продолжена в рамках совместных с ООН проектов);

– в 2017 г. в Республике Никарагуа открылся Учебный центр Сибирского юридического института МВД России для специалистов по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (его программа рассчитана на полицейских из латиноамериканских стран);

– создаются условия, при которых потенциальная прибыль преступников будет несопоставима со степенью риска для них (прежде всего путем установления механизма обращения в пользу государства наркодоходов по аналогии с порядком взыскания имущества, полученного в результате коррупционных преступлений);

– разрабатываются предложения по совершенствованию норм уголовного законодательства Российской Федерации в части дальнейшего побуждения наркозависимых к отказу от потребления наркотиков и добровольному обращению за медицинской помощью и реабилитацией (лица, совершающие преступления данной категории, в основном являются наркозависимыми, и меры уголовно-правового воздействия, применяемые к ним, должны носить не только карательный, но и профилактический характер, поэтому предлагается наделить суд правом отсрочить отбывание наказания осужденному, изъявившему желание пройти курс лечения, медицинскую и социальную реабилитацию до их окончания);

– пресекаются попытки изменения отношения к наркопотреблению в обществе, навязывания концепции «сни-

жения вреда», неотъемлемой частью которой является «метадоновая заместительная терапия», недопустимая в нашей стране;

– современное антинаркотическое законодательство Российской Федерации является одним из наиболее динамично развивающихся (общее число нормативных правовых актов в указанной сфере, принятых в разное время, насчитывает уже свыше 100 документов, а с учетом ведомственных и межведомственных соглашений и приказов их количество приближается к 1000), в повестке дня – вопрос об изложении действующего Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» в новой редакции (с учетом необходимости существенного расширения предмета его правового регулирования).

В связи с этим также важно отметить, что МВД России активно реализует полномочия по ограничению доступа к интернет-ресурсам, используемым для распространения запрещенной информации о наркотиках. Выступая в Совете Федерации, В. Колокольцев привел следующие данные: только в 2017 г. на рассмотрение в ведомство поступили порядка 50 тысяч электронных сообщений, по 20 тысячам из которых были приняты решения о блокировке соответствующего контента, прекращена деятельность 650 интернет-магазинов, предлагавших наркотические средства. Вся эта информация имеет самое непосредственное отношение к тому, о чем мы намерены говорить дальше.

4 декабря 2017 г. в Москве состоялась международная конференция «Парламентарии против наркотиков», в которой участвовали представители сорока двух стран. Анализ материалов этой конференции позволяет конста-

тировать, что примерно четверть миллиарда человек в мире в течение года употребляют наркотики. Из них около 30 миллионов относятся к категории так называемых проблемных потребителей. От наркотиков каждый год в мире умирают около 200 тысяч человек.

Эксперты ООН вынуждены констатировать существенный рост наркопотребления в мире. Это связано с беспрецедентным увеличением производства наркотиков. В Афганистане и Колумбии существенно превзойдены прежние показатели. Во многих странах наращивается производство синтетических наркотиков и новых психоактивных веществ. Вброс на рынок большого количества наркотиков приведет к падению цен. Результатом могут стать миллионы новых наркопотребителей, что обернется бесчисленными человеческими трагедиями, всплеском преступности и насилия, усугублением конфликтных ситуаций.

Торговля наркотиками питает организованную преступность. Доходы от наркотрафика формируют обширную финансовую базу для террористических и экстремистских организаций. Страны, через которые осуществляется контрабанда наркотиков, сталкиваются с ростом коррупции, насилия. Там, где наркопреступность сильна, она атакует государственные институты. При этом государства зачастую остаются один на один с этой проблемой, не в силах решить ее и перекрыть потоки наркотиков. Эти факты убеждают, что ситуация с наркопотреблением в мире продолжает оставаться тяжелой. Схемы производства и сбыта, транспортные и финансовые сети наркотрафика совершенствуются, скорость и масштабы распространения постоянно растут. Меняется и струк-

тура потребления: появляются новые синтетические препараты, их формулы постоянно обновляются, и национальные законодательства зачастую просто не успевают реагировать.

Более того, далеко не всегда национальные законодательства одинаково классифицируют одни и те же наркотические препараты. Наркопреступность этим пользуется: запрещенный в одной стране наркотик распространяется в другой, где он еще не относится к числу запрещенных. Для эффективной борьбы с наркоугрозой в глобальном масштабе требуются:

координация совместных действий;

выработка общих подходов в формате модельного законодательства;

совершенствование стандартов в области здравоохранения.

Необходимо провести анализ законодательства с тем, чтобы в будущем это позволило избегать ситуации, когда одна страна, изменяя свои законы, создает сложности и проблемы в соседних странах. Это касается в первую очередь либерализации и легализации так называемых легких наркотиков. Особенно важны совместные действия государств для предотвращения наркопропаганды и распространения наркотиков через Интернет, социальные сети, поскольку наркоторговцы все активнее переходят на анонимные мессенджеры и современные платежные системы. Нужно сказать, что в России уже действуют законы по противодействию пропаганде наркопотребления в СМИ и социальных сетях. В соответствии с их нормами возможна блокировка ресурсов, в том числе досудебная.

Ни для кого не секрет, что многие россияне, включая законопослушную их часть, являются в значитель-

ной степени интернет-зависимыми. По имеющимся у нас данным, не менее 87% пользователей компьютеров выходят в Интернет ежедневно. Неуклонный рост их числа и стремительное распространение новых информационных технологий не дает возможности полно, объективно, а главное, своевременно осмысливать криминальные новшества в киберпространстве и сопряженные с ними риски. Это не только новые вирусы, уязвимости и закладки, но и реальная угроза несанкционированного доступа, отсутствие приватности, утечка персональных данных пользователей сети, тотальный контроль российского рынка иностранными производителями и т.д., и т.п. Оценивая реальные и потенциальные риски, нужно понимать, что все современные девайсы, интернет-сервисы, теле- и радиоприспособления, транспорт, связь, промышленные комплексы прочно связаны с Интернетом и обновляются извне. Это значит, что и управляются они таким же путем.

Наблюдается устойчивая причинно-следственная связь между количественным разнообразием современных информационных технологий и качественными изменениями в структуре российской преступности. Повсеместное распространение и довольно быстрое развитие технологий такого рода формируют практически безграничные возможности для подготовки, совершения и сокрытия преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков абсолютно новыми способами и средствами. В несколько не меньшей мере они позволяют разрабатывать и совершенствовать методические основы выявления, раскрытия и расследования преступлений, совершаемых с помощью разнообразных компьютер-

ных и сетевых технологий. Однако по разным причинам это происходит очень медленно. Значительно быстрее пришло осознание того, что сама преступность (в том числе наркотическая) все больше и больше уходит в цифровую среду. Соответственно, правоохранительным органам государства необходимы новые научные методы борьбы с ней в киберпространстве и своевременного предотвращения ожидаемых ее проявлений.

В мире насаждается культ потребления, психология индивидуальности. Шоу, развлечения, призывы получить удовольствие любым образом, нежелание покидать «зоны комфорта» – все это серьезно провоцирует в том числе и интерес к наркотикам, особенно у молодежи.

Яркой особенностью современной ситуации является распространение «дизайнерских» наркотиков, а также массовое внедрение IT-технологий, активное использование схем бесконтактного сбыта наркотиков. Наркоманы чаще стали переходить на употребление синтетических психоактивных веществ, запретительный список которых вполне может стать бесконечным.

Борьба с наркопреступностью является проблемой международного масштаба, поскольку меры по предотвращению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, совершаемых в сфере незаконного оборота наркотиков, не могут быть результативными лишь на национальном уровне. Возьмем на себя смелость утверждать, что эти преступления и в обозримом будущем будут выступать сопутствующим фоном общеуголовной преступности, существенных изменений в динамике и структуре которой, скорее всего, не произойдет. Ежегод-

ный рост общего объема наркопреступности будет стабильным, прежде всего за счет ожидаемого повышения эффективности выявления, раскрытия, расследования и пресечения правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков силами российской полиции. В структуре немедицинского потребления психоактивных веществ будут наблюдаться возрастание и замещение доли природных наркотиков (прежде всего опиатов и каннабиноидов) новыми психоактивными веществами синтетического происхождения. Будет неуклонно увеличиваться объем бесконтактного сбыта наркотиков с использованием интернет-ресурсов.

¹ Введена в действие постановлением Верховного Совета РФ от 22.07.1993 № 5494-1.

² О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

³ О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.015 № 30.

⁴ Выступление министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России. URL: <https://мвд.рф/news/item/16022494>.

⁵ Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2017 году. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1374113>.

⁶ Там же.

⁷ Важно отметить, что в мире взгляд на запретительную политику в отношении наркотических средств неоднозначен. Многие исследователи указывают (и это зачастую подтверждается историей), что запрет привел не к снижению, а к увеличению потребления (как, например, сухой закон) вышеозначенных препаратов из-за сверхприбылей незаконного оборота. Более того, иногда имеет место «миграция» с запрещенных (и от этого дорогих и криминально опасных) известных препаратов на не запрещенные – малоизученные, вновь изобретенные синтетические наркотические вещества. Кроме того, борьба с распространением наркотиков является благодатной почвой для коррупции и

злоупотребления властью во многих странах мира. Примером разрешительной политики в области немедицинского употребления некоторых видов наркотиков могут служить Нидерланды. Сторонники разрешения наркотиков указывают на резкое снижение потребления запрещенных тяжелых наркотиков (таких как героин) в сочетании с сохраняющимся или умеренно растущим потреблением разрешенных легких (таких как марихуана). Стоит заметить, что деление на тяжелые и легкие наркотики по степени их воздействия на организм неочевидно

вследствие малой изученности долговременного воздействия их на организм (так как сформировать для исследования достаточно большие группы регулярных легальных потребителей легких наркотиков в настоящее время в большинстве стран не представляется возможным).

¹ См.: Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2017 году.

¹ См.: Форма ежеквартальной статистической отчетности 1-АП за 2018 год (сведения о рассмотрении дел об административных правонарушениях).

Цуканов Н.Н.,

доктор юридических наук, доцент
Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск)

ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ: К ВОПРОСУ О СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ГИПОТЕЗЫ

В современной юридической литературе все более популярным становится тезис об общественной опасности административного правонарушения. Данный признак часто упоминается не только в административно-правовых источниках¹, но и учебниках по теории государства и права², теории уголовного права³.

Саму по себе идею единства правовой природы преступления и административного правонарушения нельзя назвать новой. Эта тема находит отражение в работах многих советских авторов⁴, хотя в советский период соотношение понятий «общественная опасность» и «общественная вредность» служило едва ли не основным критерием разграничения преступлений и административных правонарушений.⁵

Тем не менее речь по-прежнему идет о научной гипотезе, которая в своем естественном развитии может иметь весьма значительные научно-практические последствия, в частности, дать ответы на многочисленные вопросы: а) в каком объеме положения уголовно-правовой науки применимы к административно-деликтной сфере; б) можно ли утверждать, что уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях соот-

носятся как общее и специальное; в) применимы ли (если да, то в каком объеме) достижения криминологической науки к области противодействия административным правонарушениям; г) может ли уголовно-процессуальное законодательство иметь отношение к правовой регламентации производства по делам об административных правонарушениях?

Факты, отражающие содержание и организацию применения уголовного и административно-деликтного законодательства, не проясняют ситуацию. С одной стороны, именно в силу того, что административные правонарушения признаются имеющими уголовно-правовую природу, Европейский Суд по правам человека допускает в случаях привлечения лица к ответственности в рамках производства по делам об административных правонарушениях применение Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.), которая понятием «административный проступок» не оперирует.⁶ Возбуждение уголовного дела по факту совершения противоправных действий является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении (п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). В структу-