

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ
ВЕЩЕСТВ И ИХ ПРЕКУРСОРОВ <*>, <1>**

Я.С. КАРПОВ, М.А. ЮХМАН

<*> Karpov Ya.S., Yukhman M.A. Topical Issues of Improvement of Measures of Responsibility in the Sphere of Turnover of Narcotic Means, Psychotropic Substances and Precursors Thereof.

<1> Журнал продолжает публикацию серии статей, подготовленных Юхманом М.А. единолично и в соавторстве, посвященных обороту прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ и ответственности за их незаконный оборот См.: Шендерей А.Е., Юхман М.А. [Проблемные вопросы нормативно-правового регулирования](#) внешнеторгового оборота прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации // Наркоконтроль. 2006. N 1. С. 9 - 11; Шендерей А.Е., Юхман М.А. [Отдельные аспекты нормативно-правового регулирования оборота](#) прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации // Наркоконтроль. 2006. N 2. С. 13 - 16; Юхман М.А. [Правовые основы международной системы контроля](#) за оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ // Наркоконтроль. 2009. N 4. С. 20 - 28; Юхман М.А. [Законодательство зарубежных государств о веществах](#), часто используемых при незаконном изготовлении наркотических средств и психотропных веществ // Наркоконтроль. 2010. N 1. С. 29 - 38.

Карпов Я.С., ФСКН России (г. Москва).

Юхман М.А., кандидат юридических наук, ФСКН России (г. Москва).

В статье рассматривается проблема несоответствия мер административного и уголовного принуждения за нарушения правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров действующим формам и методам государственного контроля в области оборота указанных средств и веществ.

Ключевые слова: новеллы антинаркотического законодательства, оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, дифференциация мер контроля, дифференциация мер ответственности.

The article considers the problem of unconformity of measures of administrative and criminal compulsion for violations of rules of turnover of narcotic means, psychotropic substances and precursors thereof with the current forms and methods of state control in the sphere of turnover of the said means and substances.

Key words: novellas of anti-narcotic legislation, turnover of narcotic means, psychotropic substances and precursors thereof, differentiation of measures of control, differentiation of measures of responsibilities.

Как известно, одной из важнейших составляющих в реализации государственной антинаркотической политики является установление правовых основ эффективного контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в том числе выработка новых правовых механизмов противодействия их незаконному обороту.

В последние несколько лет предприняты серьезные шаги по модернизации антинаркотического законодательства Российской Федерации.

Вступивший в силу 22 июля 2010 г. Федеральный закон от 18 июля 2009 г. N 177-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контроля за оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ" <2> (далее - Федеральный закон N 177-ФЗ) сформировал принципиально новые подходы к системе государственного контроля, осуществляемого в сфере оборота прекурсоров <3>.

<2> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 29. Ст. 3616; 2011. N 19. Ст. 2716.

<3> Здесь и далее для обозначения прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ используется термин "прекурсоры".

Наряду с совершенствованием понятийного аппарата Федерального закона от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (далее - Федеральный закон N 3-ФЗ) Федеральным законом N 177-ФЗ в ст. 2 Федерального закона N 3-ФЗ закреплена имплементированный ранее в российское законодательство принцип дифференциации мер государственного контроля за оборотом прекурсоров, заключающийся в разделении веществ в соответствии с установленными критериями на три таблицы и определении для каждой из трех категорий отдельных правил оборота.

Критериями включения веществ в одну из трех таблиц являются степень общественной опасности незаконного использования конкретного прекурсора, а также широта его распространения в народном хозяйстве.

В развитие положений ст. 2 Федерального закона N 3-ФЗ Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2010 г. N 398 Список IV Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. N 681 (далее - Список IV Перечня), разделен на таблицы I, II и III, а также увеличен с 23 до 56 веществ <4>, отнесенных к прекурсорам ввиду их частого использования при незаконном изготовлении наркотиков.

<4> В редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. N 547 Список IV Перечня увеличен до 58 веществ.

Принцип дифференциации мер контроля за оборотом прекурсоров как новелла нашел отражение в ст. ст. 28, 30, 37 и 38 Федерального закона N 3-ФЗ. Меры контроля за оборотом прекурсоров стали разделяться на особые (таблица I Списка IV Перечня) и общие (таблица II Списка IV Перечня). В отношении прекурсоров, внесенных в таблицу III Списка IV Перечня, допускается исключение некоторых мер контроля. Так, согласно п. 3 ст. 28 Федерального закона N 3-ФЗ их ввоз (вывоз) разрешается осуществлять без оформления лицензии в размерах и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации <5>.

<5> До настоящего времени соответствующий подзаконный акт Правительства Российской Федерации отсутствует.

Следует подчеркнуть, что Федеральный закон N 3-ФЗ до вступления в силу Федерального

[закон](#) N 177-ФЗ не упоминал о такой категории хозяйствующих субъектов, как индивидуальные предприниматели, что создавало предпосылки неоднозначного толкования правовых норм и, как следствие, обуславливало возникновение существенных трудностей для правоприменителей.

Восемнадцатого ноября 2010 г. вступил в силу Федеральный [закон](#) от 19 мая 2010 г. N 87-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу культивирования растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры" (далее - Федеральный закон N 87-ФЗ), которым также расширен понятийный аппарат Федерального [закон](#) N 3-ФЗ, закреплены концептуально новые подходы к вопросам контроля за оборотом наркосодержащих растений, установлена административная и уголовная ответственность за нарушение правил их культивирования, хранения, учета, реализации, продажи <6>, перевозки, приобретения, использования, ввоза, вывоза и уничтожения <7>.

<6> За нарушение правил культивирования наркосодержащих растений для использования в научных, учебных целях и в экспертной деятельности, а также нарушение правил их продажи установлена только уголовная ответственность.

<7> Подробнее см.: Федоров А.В. [Наркосодержащие растения как предмет преступлений](#) и ответственность за незаконное культивирование наркосодержащих растений // Наркоконтроль. 2011. N 1. С. 14 - 27.

Иными словами, анализ российского антинаркотического законодательства позволяет сделать вывод о перманентном внедрении прогрессивных идей в сфере нормативного правового регулирования вопросов оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также растений, содержащих такие средства и вещества.

В то же время наряду с совершенствованием форм и методов государственного контроля в области оборота указанных средств и веществ, наркосодержащих растений не менее важным остается вопрос применения мер административного и уголовного принуждения за нарушение установленных правил их оборота, направленных в том числе на предупреждение преступлений в сфере легального оборота контролируемых средств и веществ.

Ответственность по [ст. 6.16](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП России) наступает в случае нарушения как общих, установленных Федеральным [законом](#) N 3-ФЗ, правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, наркосодержащих растений, так и специальных правил их оборота, установленных иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, и предусматривает наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от ста тысяч рублей до двухсот тысяч рублей с конфискацией наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, или без таковой, либо административное приостановление деятельности сроком до девяноста суток с конфискацией наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, или без таковой. Индивидуальные предприниматели к субъектам административной ответственности за правонарушения, предусмотренные [ст. 6.16](#) КоАП России, до настоящего времени не отнесены.

В случае нарушения установленного Постановлениями Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. [N 644](#) и от 9 июня 2010 г. [N 419](#) порядка представления сведений и отчетов о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, деяния будут квалифицироваться по [ст. 19.7](#) КоАП России.

Как видно, несмотря на то, что с момента принятия Федерального [закон](#) N 177-ФЗ прошло уже более двух лет, действующие редакции [ст. ст. 6.16](#) и [19.7](#) КоАП России не предусматривают дифференциацию мер административной ответственности за нарушения правил оборота

прекурсоров, непредставление отчетности о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, или несвоевременное ее представление, а равно представление такой отчетности в неполном объеме или в искаженном виде, устанавливая одинаковые меры ответственности за правонарушения, предметом которых являются прекурсоры различных трех таблиц.

При этом не учитывается степень общественной опасности прекурсоров - составляет ли прекурсор основную часть молекулы наркотического средства или психотропного вещества, является только реагентом или растворителем в процессе их синтеза.

Отсутствие гибкой и адекватной современным формам и методам государственного контроля в рассматриваемой сфере системы применения мер административного и уголовного принуждения за нарушение установленных правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, наркосодержащих растений, несомненно, не оказывает положительного воздействия в процессе правоприменения.

Так, если в 2009 г. производство по административным правонарушениям, ответственность за которые предусмотрена [ст. 6.16](#) КоАП России, прекращено судами в связи с малозначительностью административного правонарушения лишь в 2 случаях <8>, то в 2010 г. по этим основаниям судами прекращено 34 дела об административном правонарушении; по состоянию на август 2011 г. таким образом прекращено уже 23 дела об административных правонарушениях <9>. Из тех же материалов дел об административных правонарушениях, по которым вынесены постановления о назначении наказания в виде административного штрафа, подавляющее большинство составляет минимально допустимую санкцией [ст. 6.16](#) КоАП России сумму - сто тысяч рублей. Более того, в отдельных случаях назначение более сурового наказания в виде административного приостановления деятельности обосновывается тем, что для привлекаемого к ответственности юридического лица оно представляет экономически менее тяжкое бремя, нежели минимальный административный штраф <10>.

<8> КоАП России дополнен [ст. 6.16](#) Федерального [закона](#) от 28 июня 2009 г. N 122-ФЗ. В этой связи практика ее применения в 2009 г. незначительна.

<9> По данным ФСКН России: форма статистической отчетности 3 (АП).

<10> Постановление Вологодского городского суда от 2 июня 2010 г. по делу N 5-293; Постановление Кадуйского районного суда Вологодской области от 11 мая 2010 г. по делу N 5-8/2010.

Одной из причин существующей противоречивой судебной практики является, на наш взгляд, отсутствие четкой позиции законодателя по вопросу установления ранжированных и соотносимых с существом нарушения мер юридической ответственности.

В этой связи авторы полагают целесообразным дифференцировать установленные [ст. 6.16](#) КоАП России меры административной ответственности, в первую очередь, разделив предметы правонарушений, предусмотренные указанной статьей, по-видимому, путем их включения в отдельные ее части, и предусмотрев различные санкции за совершение деяний с наркотическими средствами и психотропными веществами, а также деяний, предметом которых являются прекурсоры. При этом чрезвычайно важно также дифференцировать и меры ответственности за нарушения правил оборота прекурсоров, включенных в различные таблицы, сформированные исходя из установленных [ст. 2](#) Федерального закона N 3-ФЗ критериев.

Кроме того, к диспозиции [ст. 6.16](#) КоАП России следует отнести непредставление отчетности о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их

прекурсоров, или несвоевременное ее представление, а равно представление такой отчетности в неполном объеме или в искаженном виде.

Учитывая, что Федеральный закон N 177-ФЗ распространил на индивидуальных предпринимателей установленные законодательством Российской Федерации правила оборота прекурсоров, их необходимо отнести к числу субъектов административной ответственности, предусмотренной ст. 6.16 КоАП России.

Особое внимание следует обратить на то, что Федеральным законом N 87-ФЗ изменена редакция диспозиции ст. 6.16 КоАП России в части отнесения к административным деликтам нарушения правил хранения, учета, реализации, перевозки, приобретения, использования, ввоза, вывоза или уничтожения растений и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры. При этом действующая редакция санкции ст. 6.16 КоАП России не предусматривает никаких мер в отношении растений либо их частей, являющихся предметом рассматриваемого правонарушения.

В случае нарушения правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (производства, изготовления, переработки, хранения, учета, отпуска, реализации, продажи, распределения <11>, перевозки, пересылки, приобретения, использования, ввоза, вывоза либо уничтожения), деяния могут квалифицироваться по ст. 228.2 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК России) "Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ".

<11> К прекурсорам данный вид оборота не относится.

В связи с изменениями, внесенными в указанную статью УК России Федеральным законом N 87-ФЗ, в качестве обязательного признака объективной стороны преступления, предусмотренного данной статьей, осталась только утрата растений или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры. То есть материальный состав преступления, предусмотренного ст. 228.2 УК России, предметом которого выступают наркотические средства, психотропные вещества либо их прекурсоры, находящиеся под специальным контролем вещества, инструменты и оборудование, используемые для изготовления наркотических средств или психотропных веществ либо их прекурсоров, производства наркотических средств или психотропных веществ и культивирования растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в редакции Федерального закона N 87-ФЗ стал формальным.

Вследствие таких изменений УК России в правоприменительной и следственной практике возникли определенные трудности.

Так, при решении вопроса о наличии признаков состава преступления, предусмотренного ст. 228.2 УК России, в основу отказа в возбуждении уголовных дел зачастую приводятся разъяснения, изложенные в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. N 14 "О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами" <12> (далее - Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. N 14). Согласно этим разъяснениям, для определения наличия состава преступления, квалифицируемого по ст. 228.2 УК России, необходимо установить, что нарушение специально уполномоченным лицом, обязанным соблюдать соответствующие правила или осуществлять контроль за их соблюдением при совершении действий, перечисленных в ч. 1 ст. 228.2 УК России, с наркотическими средствами или психотропными веществами либо их прекурсорами, находящимися под специальным контролем веществами, инструментами или оборудованием, используемыми для изготовления наркотических средств или психотропных веществ либо их прекурсоров и культивирования

растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, используемые для производства наркотических средств или психотропных веществ, повлекло утрату одного или нескольких указанных объектов <13>. При этом под утратой наркотических средств, психотропных веществ, оборудования, инструментов, растений и их частей следует понимать их фактическое выбытие из законного владения, пользования или распоряжения, либо такое повреждение оборудования или инструментов, которое исключает в дальнейшем их использование по прямому назначению, если указанные последствия находились в причинной связи с нарушениями, допущенными лицом, в обязанности которого входило соблюдение соответствующих правил <14>.

<12> Подробнее об этом пленуме см.: Федоров А.В. [Значение Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. N 14 "О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами"](#) для правоприменительной практики и совершенствования законодательства // Наркоконтроль. 2006. N 3. С. 15 - 19. Это [Постановление](#) в новой редакции см.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. N 14 "О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами" (с изм. от 23 декабря 2010 г.) // Наркоконтроль. 2011. N 1. С. 2 - 10.

<13> В [Постановлении](#) Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. N 14 используется понятие "объект преступления". Однако авторы полагают, что в рассматриваемом случае более корректным является понятие "предмет преступления", и в этой связи используют его далее по тексту.

<14> [Пункты 20 - 21](#) Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. N 14 (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. N 31).

Такое толкование норм уголовного закона, по мнению авторов, является как минимум неоднозначным.

Более того, корректируя свои разъяснения в декабре 2010 г., т.е. уже после вступления в силу Федерального [закона](#) N 87-ФЗ, Пленум Верховного Суда Российской Федерации не высказал свою позицию по актуальному в настоящее время вопросу о наличии состава преступления в случае нарушения правил, указанных в диспозиции [ст. 228.2](#) УК России, и отсутствия утраты охраняемых уголовным законом предметов (за исключением растений или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры).

Учет вышеприведенной позиции при расследовании данной категории дел правоохранительными органами обуславливает необходимость доказывания фактического выбытия из законного владения, пользования или распоряжения либо повреждения оборудования или инструментов, которое исключает в дальнейшем использование по прямому назначению всех без исключения предметов, находящихся под охраной [ст. 228.2](#) УК России.

Тем не менее в данном случае отказ в возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного [ст. 228.2](#) УК России, не исключает возможность возбуждения по имеющимся материалам административного производства и привлечения виновных к ответственности, предусмотренной [ст. 6.16](#) КоАП России. При этом в отличие от [ст. 228.2](#) УК России субъектом ответственности по [ст. 6.16](#) КоАП России выступает только юридическое лицо <15>.

<15> Это обстоятельство также негативно сказывается на правоприменительной практике, поскольку вина юридического лица зачастую находится в прямой взаимосвязи с виной конкретного физического лица. То есть при наличии объективных данных о виновности и физического лица, и юридического лица к ответственности привлекается только один субъект.

Изложенный проблемный вопрос свидетельствует о необходимости скорейшего внесения в УК России изменений, относящих утрату всех предметов преступления, ответственность за которое предусмотрена [ст. 228.2](#), к числу обязательных признаков объективной стороны преступления.

Идея дифференциации мер контроля и уголовной ответственности за нарушение правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров нашла отражение как в научных исследованиях <16>, так и в проектах федеральных законов N 400689-5 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (далее - законопроект N 400689-5) <17> и N 559740-5 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - законопроект N 559740-5).

<16> См., например: Федоров А.В. [О необходимости дифференциации мер контроля за оборотом отдельных видов прекурсоров // Наркоконтроль. 2007. N 2. С. 7 - 13.](#)

<17> Несмотря на то что законопроект внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 2 июля 2010 г., его дальнейшее прохождение стадий законодательного процесса выглядит крайне затруднительным. После принятия 2 ноября 2010 г. законопроекта N 400689-5 Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в I чтении, иные стадии данным законопроектом до настоящего времени не пройдены.

Так, законопроектом N 400689-5 предлагается ввести дополнительный квалифицирующий признак преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, заменив действующую двухзвенную (крупный и особо крупный размеры) систему дифференциации уголовной ответственности за совершение данных преступлений на трехзвенную (значительный, крупный и особо крупный размеры), предусмотрев при этом более строгие санкции. В соответствии с действующим уголовным законодательством ответственность за отдельные виды преступлений, связанных с незаконным оборотом большинства наркотиков, наступает с 0,5 грамма. Это так называемый крупный размер. При этом особо крупным размером для этих наркотиков является масса свыше 2,5 грамма. Отсутствие иных критериев при определении степени общественной опасности преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, приводит к тому, что ответственность за сбыт 2,5 грамма героина аналогична ответственности за сбыт 10 кг этого же наркотика <18>. Кроме того, законопроект N 400689-5 не только конкретизирует наименование и диспозицию [ст. 228.2](#) УК России в части их наполнения понятием "прекурсоры" <19>, но и предлагает новые составы преступлений, связанных с незаконным оборотом прекурсоров, включенных в [таблицы I и II](#) Списка IV Перечня.

<18> При подготовке статьи использована пояснительная записка к законопроекту N 400689-5.

<19> В редакции пп. "а" и "б" п. 7 ст. 1 законопроекта N 400689-5.

В целях устранения правового пробела, заключающегося в распространении действия [ст.](#)

6.16 КоАП России на правонарушения, связанные с легальным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, причем только в отношении юридических лиц, законопроектом N 400689-5 предлагается дополнить КоАП России ст. 6.17, которой предусматривается введение административной ответственности физических лиц за незаконные изготовление, приобретение, хранение, перевозку, производство или сбыт прекурсоров, включенных в [таблицы I и II](#) Списка IV Перечня <20>.

<20> В редакции п. 1 ст. 3 законопроекта N 400689-5.

Законопроект N 559740-5 наряду с декриминализацией так называемой товарной контрабанды <21> предусматривает установление уголовной ответственности за контрабанду прекурсоров, включенных в [таблицы I и II](#) списка IV Перечня.

<21> При подготовке статьи использована пояснительная записка к законопроекту N 559740-5.

Таким образом, деяния, связанные с незаконным перемещением через таможенную границу Таможенного союза либо Государственную границу Российской Федерации с государствами - членами Таможенного союза <22> прекурсоров, включенных в [таблицу III](#) Списка IV Перечня, будут рассматриваться как декриминализованная товарная контрабанда и квалифицироваться по [ст. ст. 16.1 и 16.2](#) КоАП России.

<22> В редакции п. п. 107 и 147 ст. 1 законопроекта N 559740-5. В связи с созданием Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС понятие "таможенная граница Российской Федерации" в настоящее время требует корректировки.

Изложенное свидетельствует, что вопрос об установлении дифференцированных мер административной и уголовной ответственности за нарушения правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, и иные затронутые в настоящей статье вопросы должны быть решены в кратчайшие сроки, поскольку уже сейчас ежедневно от них зависят эффективность противодействия незаконному обороту подконтрольных средств и веществ и судьбы многих лиц, участвующих в рассматриваемых правоотношениях.
