

Международно-правовая политика и практика противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов

УДК 341.48



Алла ВЕРУШ, кандидат политических наук, доцент

Алла ВЕРУШ. Международно-правовая политика и практика противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов. Статья посвящена вопросам противодействия наркоугрозе на глобальном и региональном уровнях. Автором проводится анализ истоков формирования международно-правовой базы противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов. Рассматривается роль Организации Договора о коллективной безопасности в борьбе с незаконным распространением наркотических средств и психотропных веществ на территории государств – членов ОДКБ.

Ключевые слова: наркотики, наркоугроза, наркотрафик, противодействие незаконному распространению наркотиков, антинаркотическое законодательство Конвенции ООН, Организация Договора о коллективной безопасности.

Alla VERUSH. International legal framework and practice of combating illicit traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their precursors and analogs. The article examines the issues of combating the drug threat at the global and regional levels. The author analyzes the origins of the international legal framework against illicit traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their precursors and analogs. The article considers the role of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) in combating illicit distribution of narcotic drugs and psychotropic substances in the CSTO member states.

Keywords: drugs, drug threat, drug trafficking, combating illicit drug trafficking, anti-drug legislation, the UN Convention, the Collective Security Treaty Organization.

Создание международно-правовой базы

Процессы глобализации отношений между государствами затрагивают

все стороны цивилизационного развития, в том числе и негативные. В частности, отмечается масштабный рост наркотической угрозы. Согласно Всемирному докладу Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, озвученному в Вене 26 июня 2019 года, «неблагоприятные последствия употребления наркотиков для здоровья населения являются более серьезными и широко распространенными, чем считалось ранее» [1].

Нельзя сказать, что данные тенденции стали чем-то неожиданным для международного сообщества. Общемировой процесс противодействия наркомании, наркотрафику и наркобизнесу уже давно привел к пониманию необходимости объединения всеобщих усилий государств. Основой такого взаимодействия стали международно-правовые нормы, направленные на создание ме-

ОБ АВТОРЕ

ВЕРУШ Алла Ивановна.

Родилась в г. Каменце Брестской области. В 1993 году окончила Белорусский государственный университет, в 2006 году – аспирантуру.

В 1993–1997 годах работала учителем гимназии в г. Каменце. С 1997 по 1999 год – преподаватель Белорусского государственного политехнического института (ныне – Белорусский национальный технический университет).

В 2005–2007 годах – начальник отдела информационно-аналитического сопровождения Центра по сопровождению автоматизированной информационной системы «резерв» НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

С 2007 года – доцент кафедры государственного строительства и управления Института государственной службы Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Кандидат политических наук (2008), доцент (2013).

Автор 100 публикаций, в том числе двух монографий, пособия, двух курсов лекций.

Сфера интересов: политическое лидерство, антинаркотическая политика, национальная безопасность, противодействие экстремизму в молодежной среде.

ханизма глобального контроля, ограничивающего доступ к незаконному обороту наркотиков, развитой системы профилактики наркотизации населения и лечения наркомании. В связи с этим интересен пройденный международным сообществом путь в осмыслении угрозы, которую несет в себе неконтролируемое потребление наркотических средств, их производство и контрабандное распространение, а также поиск возможностей по интеграции совместных усилий и согласованных международных мер по противодействию данному негативному явлению.

Одним из основополагающих мероприятий международного уровня, посвященных противодействию незаконному распространению наркотиков, стало заседание опиумной комиссии, состоявшееся в Шанхае в 1909 году с участием представителей Китая, России, Италии, Нидерландов, Персии, Португалии и Сиам. Оно хотя и не повлекло принятия никаких обязательных норм поведения государств в отношении злоупотребления наркотиками, однако положило начало международному сотрудничеству и контролю в сфере распространения наркотических средств. И это был начальный шаг по пути становления международно-правовой политики противодействия незаконному обороту наркотиков.

Первым международным договором, регламентирующим борьбу с незаконным оборотом наркотиков, считается Международная опиумная конвенция, подписанная в Гааге в 1912 году, закрепившая необходимость ограничения производства, продажи и использования

наркотиков с медицинскими целями. Участники, присоединившиеся к конвенции, обязались взять под правовой контроль производство и торговлю кокаином, морфином, героином, медицинским опиумом и их производными.

После окончания Первой мировой войны почти во всех странах мира усилилось потребление наркотических средств, значительно выросли масштабы контрабанды, что потребовало более конкретных мер в развитии международно-правового контроля за их распространением. Созданная по Версальскому мирному договору международная организация Лига Наций взяла на себя «общий контроль над соглашениями по поводу торговли опиумом» [2, с. 13]. Впоследствии за двадцатилетний период существования этой организации было принято несколько международных документов, регламентирующих производство, ввоз, продажу, распределение вывоза и применение наркотических средств в количестве, определяемом научными и медицинскими потребностями.

Пришедшая на смену Лиге Наций ООН продолжила политику противодействия наркомании и контроля над оборотом наркотических средств. К этому времени особо острыми стали вопросы международной координации мер реагирования по рассматриваемому направлению. Для решения данной проблемы в 1946 году была образована Комиссия ООН по наркотическим средствам (далее – Комиссия), в состав которой вошли полномочные представители 15 государств.



Годы после окончания Второй мировой войны знаменовались интенсивным развитием науки, особенно химии и фармакологии. Побочным явлением прогресса стало быстрое появление новых наркотических препаратов, разработка и производство которых требовали совершенствования существующей формы контроля над ними. В 1960-е годы во многих странах мира распространение наркотиков приобрело характер эпидемии. 30 марта 1961 года Комиссия приняла Единую конвенцию о наркотических средствах [3], унифицировавшую ранее действовавшие многочисленные международные документы, ею было сокращено число международных контролирующих органов и создана эффективная система контроля за производством сырьевых продуктов.

Конвенция содержала так называемый «желтый список» с перечнем наркосодержащих средств, находящихся под международным контролем, а также перечень связанных с незаконным оборотом наркотических средств 18 уголовно наказуемых деяний, в числе которых культивирование, производство, изготовление, извлечение, приготовление, хранение, предложение с коммерческими целями, распределение, покупка, продажа, доставка, отправка, перевоз, ввоз и вывоз. В соответствии с Конвенцией государства-участники приняли на себя обязательство приговаривать к тюремному заключению или другим видам лишения свободы виновных за совершение указанных преступлений в рамках национального законодательства.

Протоколом от 25 марта 1972 года в указанную Конвенцию были внесены поправки с целью контроля и ограничения производства, изготовления, торговли, импорта, экспорта, распределения и использования наркотических средств в медицинских и научных целях. Данным документом на государства также возлагались обязанности по социальной реабилитации и интеграции наркоманов.

Дальнейшее развитие международно-правовых основ противодействия незаконному обороту наркотических средств

было связано с принятием Конвенции о психотропных веществах 1971 года [4], а также Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года [5]. В Конвенции 1988 года был закреплён перечень веществ, обладающих наркотическими свойствами и представляющих собой искусственно созданные препараты, оказывающие влияние на психические функции человека («Зеленый список»), а также предусмотрен контроль за прекурсорами, то есть веществами, часто используемыми при незаконном производстве, изготовлении, переработке наркотических средств и психотропных веществ («Красный список»).

Большое внимание в Конвенции 1988 года уделяется налаживанию межгосударственных связей в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Стороны, подписавшие ее, согласились предоставлять друг другу широкую юридическую помощь в части расследования, уголовного преследования и судебного разбирательства уголовных правонарушений. На сегодняшний день Конвенция 1988 года является основополагающим документом, на базе которого страны-участницы строят свое национальное законодательство в этой сфере.

Спустя десятилетие международно-правовая база в сфере противодействия незаконному распространению наркотиков пополнилась Декларацией ООН о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики от 10 июня 1998 года [6]. В ней в качестве мер по решению проблемы предусматривается разработка направленных на сокращение спроса на наркотики программ, которые должны охватывать все сферы профилактической деятельности: от предотвращения их начального потребления до уменьшения негативных последствий для здоровья и социальных последствий злоупотребления наркотиками.

В 2016 году на специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков государства-члены

единодушно подтвердили свою приверженность целям и задачам трех международных конвенций о контроле над наркотиками. В декабре 2017 года к этим конвенциям присоединилось еще одно государство-участник – Палестина.

В настоящее время Международным комитетом по контролю над наркотиками регулярно публикуются доклады о состоянии дел и тенденциях в мире в этой сфере и рекомендации, касающиеся мер уголовного правосудия по борьбе с наркопреступностью. В докладах также содержатся описания успешных практик государств по контролю над наркотиками, что позволяет с учетом положительного опыта разрабатывать эффективные национальные стратегии для предупреждения наркопотребления и предоставления услуг по лечению, реабилитации, последующему уходу и социальной реинтеграции.

Как видно, мировым сообществом последовательно принимались базовые взаимосвязанные и взаимодополняющие документы, образующие основу международной системы контроля над наркотиками, позволяющей государствам – участникам одной или нескольких международных конвенций, опираясь на данный правовой механизм, разрабатывать на национальном уровне собственные меры по ограничению производства, распространения, владения, использования и торговли наркотическими средствами.

Ситуация в зоне действия ОДКБ

Очевидно, что противодействие незаконному распространению наркотиков осуществляется не только на глобальном уровне. В борьбе с этим злом государства также используют потенциал региональных и межгосударственных союзов. Одним из таких является ОДКБ.

Проблема наркотрафика, тесно связанная с транснациональной организованной преступностью и легализацией (отмыванием) наркодоходов, рассматривается государствами – членами Орга-



▲ Во время международной региональной антинаркотической операции «Канал – Красный Бархан». Казахстан, 2018 год

низации Договора о коллективной безопасности в числе наиболее серьезных вызовов на постсоветском пространстве. Участники ОДКБ привержены целям и задачам трех международных конвенций о контроле над наркотиками, их внутреннее законодательство разрабатывается и совершенствуется в соответствии с международными договорами по данной проблеме.

Следует отметить, что ситуация с незаконным оборотом наркотиков в каждом государстве – члене ОДКБ отличается и во многом определяется близостью к Афганистану, крупнейшему мировому производителю наркотиков, и к афганскому трафику. Более того, ряд стран обладает собственной сырьевой базой для производства наркотиков, что существенно осложняет ситуацию в них.

В Республике Армения противодействие наркоугрозе реализуется исходя из понимания того, что данная проблема существенным образом сказывается на общественной стабильности, отрицательно влияет на все сферы жизнедеятельности. По мнению экспертов, «разнообразие и богатый криминальный опыт организованных преступных группировок как в прошлом, так и в настоящем бросает серьезные вызовы правоохранным органам» этой страны [7, с. 6]. Международные организованные преступные группы используют территорию Арме-

нии как транзит для поставки наркотических средств в Европу. В связи с этим в республике активно модифицируется антинаркотическое законодательство, принимаются необходимые нормативно-правовые акты, вносятся изменения и дополнения в действующие документы, такие как Уголовный кодекс и Кодекс об административных нарушениях Республики Армения. В настоящее время действует Государственная программа по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и наркоманией на 2019–2024 годы.

Антинаркотическая политика в Республике Беларусь характеризуется наступательным характером в сфере пресечения наркопреступности, борьбой с незаконным оборотом наркотиков и наркотизацией населения, активным совершенствованием законодательства и новыми подходами в организации противодействия наркотической угрозе с использованием информационно-коммуникативных технологий.

Принятый 28 декабря 2014 года Декрет Президента Республики Беларусь № 6 «О неотложных мерах по противодействию незаконному обороту наркотиков» аккумулировал в себе широкий перечень мероприятий, призванных законодательно урегулировать инициативы по основным направлениям противодействия наркомании в сферах медицины, образования, информационной и правоохранительной деятельности.

Комплексный подход к решению поставленных задач в значительной степени способствовал оздоровлению криминогенной обстановки, позволил сократить масштабы рисков и угроз, связанных с незаконным оборотом наркотических средств. Белорусский опыт положительно оценивается международным сообществом, и оно берет на вооружение подходы, которые позволяют, например, моментально вносить вновь обозначившиеся на наркорынке незаконные вещества в список запрещенных.

В стране с 2016 года наблюдается устойчивая тенденция по снижению

количества осужденных за совершение преступлений, связанных с наркотиками, и удельного веса таких осужденных в общей судимости [8]. Однако Беларусь по-прежнему привлекательна для наркодилеров в качестве страны транзита. По этой причине противодействие незаконному наркообороту и связанной с ним преступности продолжает оставаться одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

Казахстан включился в международную систему борьбы с незаконным оборотом наркотиков, ратифицировав все основные конвенции ООН в антинаркотической сфере. Ситуация там осложнена наличием собственной сырьевой базы наркотиков канабисной группы – марихуаны и гашиша. В стране проводится последовательная государственная антинаркотическая политика, в основе которой лежат Стратегия долгосрочного развития «Казахстан-2050» и целый ряд государственных программ.

Существующая в Республике Казахстан нормативно-правовая база позволяет достаточно эффективно контролировать легальный оборот наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров на территории страны и препятствовать переходу данных веществ в нелегальный оборот. Постановлениями правительства утверждается и обновляется Список наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, подлежащих контролю в Казахстане. К слову, последний утвержден 5 июля 2019 года. Согласно ему под уголовную ответственность подпадает незаконный оборот всех известных на сегодняшний день в мире наркотических средств, в том числе синтетических.

Среди нововведений – основательная переработка системы уголовных наказаний с акцентом на применение мер, альтернативных лишению свободы, главным образом в виде крупных денежных штрафов, привлечения к общественным работам, что позволяет снизить «индекс тюремного населения», а также реализа-

ция принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям [7, с. 22, 31].

В 1994 году присоединилась к основным антинаркотическим конвенциям Кыргызская Республика, что юридически оформило ее вступление в единую мировую антинаркотическую систему. В последнее время ситуация в этой стране характеризуется снижением количества выявленных наркопреступлений и увеличением объема изъятых наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Существующие сложности вызваны непосредственной близостью Афганистана, где производится более 90 % всех незаконных опиоидов в мире, в связи с чем республика испытывает все последствия от их транзита. Считается, что через киргизскую территорию проходит примерно 30 % афганского опия [9].

По сути, государство находится в самом центре мирового наркотрафика, входя в так называемый «Азиатский узел». К тому же Кыргызская Республика обладает собственной немалой сырьевой базой для производства гашиша и ряда других наркотических средств. Довольно сложная ситуация привела к тому, что Кыргызстан стал первым в Центральной Азии государством, где Управление ООН по наркотикам и преступности начало реализацию Страновой программы по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, действующей и в настоящее время. Наряду с этим осуществляются и республиканские антинаркотические программы.

Противодействие наркоугрозе – один из ключевых элементов обновленной

Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Среди показателей мониторинга состояния национальной безопасности – эффективность государственной политики в области противодействия незаконному обороту наркотиков.

Согласно Докладу о наркоситуации в 2017 году, опубликованному Государственным антинаркотическим комитетом, несмотря на принимаемые в последнее время меры, она в России по-прежнему оценивается как «тяжелая» [10]. Например, уровень смертности наркопотребителей в возрастной категории от 15 до 34 лет составляет 200 человек на 100 тыс. населения, что существенно выше, чем в среднем по Европе (45 умерших на 100 тыс. населения) [7, с. 46].

Необходимость обеспечения стабильности развития российского общества и государства лежит в основе решений руководства страны о корректировке антинаркотической политики. Это нашло свое отражение в Указе Президента Российской Федерации от 23 февраля 2018 года № 85 «О внесении изменений в Стратегию государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690».

Россия продолжает совершенствовать нормативную базу в указанной сфере, выдвигая новые инициативы. Акцент сделан на подрыв экономических основ наркобизнеса, ликвидацию обеспечивающей его инфраструктуры на дальних подступах к южным рубежам государства. Также ужесточены меры от-



ветственности за рекламу наркотиков в Сети интернет или посредством СМИ.

Наркоситуация в Республике Таджикистан также неразрывно связана с обстановкой в Афганистане. Страна служит транзитной территорией на пути контрабанды афганских наркотиков, чему способствует общая граница, протяженность которой составляет 1344 км. Сложный географический рельеф местности делает крайне затруднительным ее оборудование техническими средствами охраны. Антинаркотическое противодействие реализуется в Таджикистане в рамках «Национальной стратегии по борьбе с незаконным оборотом наркотиков на 2013–2020 годы».

Статья поступила
в редакцию 31.07.2019 г.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Всемирный доклад о наркотиках за 2019 год: 35 миллионов человек в мире страдают от расстройств, связанных с употреблением наркотиков, но только 1 из 7 человек получает лечение [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unodc.org/unodc/ru/frontpage/2019/June/world-drug-report-2019_-35-million-people-worldwide-suffer-from-drug-use-disorders-while-only-1-in-7-people-receive-treatment.html. – Дата доступа: 14.07.2019.
2. Абрамов, А.Ю., Косолапова, Н.В. Медико-социальные и правовые аспекты оборота наркотических средств, подлежащих контролю в Российской Федерации / А.Ю. Абрамов, Н.В. Косолапова // Кубанский научный медицинский вестник. – 2013. – № 5. – С. 13–16.
3. Единая конвенция Организации Объединенных Наций о наркотических средствах [Электронный ресурс]: [заключена в г. Нью-Йорке 30.03.1961 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
4. Конвенция Организации Объединенных Наций о психотропных веществах [Электронный ресурс]: [заключена в г. Вене 21.02.1971 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ [Электронный ресурс]: [заключена в г. Вене 20.12.1988 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
6. Декларация о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/drugred.shtml. – Дата доступа: 15.07.2019.
7. Наркоситуация в зоне действия Организации Договора о коллективной безопасности в 2015 году: аналитические материалы / под ред. Д.Д. Невирко. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2016. – 100 с.
8. Верховный Суд проанализировал судебную практику рассмотрения уголовных дел о преступлениях, связанных с наркотическими средствами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/october/30908/>. – Дата доступа: 24.05.2019.
9. Ботобаев, А.А. Характеристика наркоситуации в Кыргызстане на современном этапе [Электронный ресурс] / А.А. Ботобаев. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/harakteristika-narkosituatsii-v-kyrgyzstane-na-sovremennom-etape>. – Дата доступа: 24.06.2019.
10. Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2017 году [Электронный ресурс] / Государственный антинаркотический комитет. – Режим доступа: <http://www.moavtovo.ru/docs/nar02092018-1.pdf>. – Дата доступа: 07.07.2019.
11. В Алматы подвели итоги международной операции ОДКБ «Канал – Центр». Изъято более 11 тонн наркотиков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://odkb-csto.org/news/news_odkb/itogi2019/. – Дата доступа: 29.07.2019.

Таким образом, несмотря на разное положение дел в каждой стране-участнице, борьба с наркоугрозой в зоне действия Договора о коллективной безопасности осуществляется через согласованную антинаркотическую политику, благодаря чему удается консолидировать усилия правоохранительных, пограничных, таможенных органов, служб безопасности, подразделений финансовых разведок государств – членов ОДКБ.

Свидетельством тому служит и совместная антинаркотическая операция в рамках ОДКБ «Канал», которую провели с 26 февраля по 1 марта 2019 года свыше 20 тыс. сотрудников правоохранительных и иных силовых структур. В результате скоординированных действий удалось изъять из незаконного оборота около 11,4 т наркотиков, из них более 8,9 т опия, свыше 1,8 т гашиша, более 221 кг героина, более 127 кг марихуаны, свыше 205 кг наркотических средств синтетического происхождения [11].

Отношения государств – членов ОДКБ предоставляют возможность обмениваться опытом и информацией между компетентными органами, анализировать уже предпринятые меры и вырабатывать совместные механизмы, позволяющие адекватно противодействовать наркоугрозе на территории этих стран.

Вместе с тем, несмотря на прилагаемые значительные усилия на глобальном, союзническом и национальных уровнях, рост объемов незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, повышение уровня наркотизации населения в мире свидетельствуют, что не все ресурсы использованы и, возможно, не все реализуемые меры эффективны. Баснословные прибыли наркодилеров в разы компенсируют потери, наносимые им со стороны тех, кто ведет непримиримую борьбу с этим злом. А это значит, международному сообществу в противодействии наркотической угрозе предстоит и дальше совершенствовать формы и методы работы, изыскивать новые направления сотрудничества и ресурсы. ▀