

Жданова Е. В. / Zhdanova E. V.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ БОРЬБЫ  
С НЕМЕДИЦИНСКИМ ПОТРЕБЛЕНИЕМ НАРКОТИКОВ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF COMBATING  
AGAINST NON-MEDICAL DRUG CONSUMPTION  
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Жданова Елена*

*Вадимовна,*

*к.ю.н., докторант ФГКУ  
«ВНИИ МВД России», до-  
цент*

Дается критический ретроспективный анализ законодательства Российской Федерации в части применения мер административного воздействия к потребителям наркотиков. Приводятся примеры негативного воздействия законодательного послабления в части ответственности за немедицинское потребление наркотиков, в том числе исключение принудительного лечения наркоманов. Утверждается о необходимости такого правового регулирования, при котором правовые нормы могут эффективно действовать во взаимосвязи и совокупности, т. е. в корреляции с другими нормами права.

**Ключевые слова:** немедицинское потребление наркотиков, борьба с наркомагией, административная ответственность за потребление наркотиков, административно-правовые меры.

*Zhdanova Elena  
Vadimovna,  
c.j.s. (PhD of jurisprudence),  
Doctoral Student of Federal  
State-Owned Institution  
«All-Russian Research Institute  
of the MIA of the RF»,  
Associate Professor*

Gives the critical historical analysis of the Russian Federation legislation in part of the application administrative measures to drug users. Provides examples of the negative impact of legislative indulgence in part of the liability for non-medical consumption of drugs, including the exclusion of compulsory treatment of drug addicts. States the need for such a legal regulation in which the law norms can operate effectively in relation and aggregate, i.e. in correlation with other norms of law.

**Keywords:** non-medical consumption of drugs, combating against drug addiction, administrative liability for drug consumption, administrative and legal measures.

Закон Российской Федерации «О безопасности» определяет безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (ст. 1). В области ее обеспечения закон различает стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка. В свою очередь Всемирная организация здравоохранения считает здоровьем состояние полного физического, духовного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов.

Сегодня, говоря о наркотизации и незаконном обороте наркотиков в Российской Федерации, можно с сожалением констатировать, что в последние несколько лет, и все последнее десятилетие наркоситуация в стране лишь ухудшалась. Ежегодно в России жертвами наркомании становятся десятки тысяч человек, гибнущих от передозировки наркотика или от «некачественных» наркотиков. Сотни тысяч людей выживают, продолжают потреблять наркотические средства и психотропные вещества, но становятся инвалидами или преступниками.

Среди основных задач, перечисленных в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года [5] (далее – Стратегия) названа задача по созданию государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков с приоритетом мероприятий первичной профилактики, а также создание и реализация общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотиков на территории Российской Федерации. Стратегической целью профилактики немедицинского потребления наркотиков является сокращение масштабов немедицинского потребления наркотиков, формирование негативного отношения к незаконному обороту и потреблению наркотиков и существенное снижение спроса на них.

Еще в 1994 году в своей статье «О легализации наркотиков» А. Н. Сергеев писал: «Сегодня Россия оказалась перед страшной перспективой потери целого поколения, так как почти 70 % наркоманов – это молодежь» [12, 3]. Сказанное подтверждалось и другими исследованиями, которые, в частности, констатировали, что стойкое пристрастие к наркотикам формируется, как правило, в несовершеннолетнем возрасте [11; 9], а также исследованием автора, проведенным в составе авторского коллектива НИЦ № 2 ВНИИ МВД России в 2005 году. Между тем профилактика немедицинского потребления наркотиков и предупреждение их незаконного оборота уже долгие годы лишь декларируются.

Проведенный нами анализ развития законодательства, направленного на борьбу с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ, показал, что в нашей стране на протяжении последних двадцати лет предпочтение отдается так называемому «медико-педагогическому подходу», суть которого состоит в категорическом отрицании применения мер юридической ответственности к лицам, потребляющим наркотические средства и психотропные вещества. В качестве самого общего аргумента сторонники данного подхода выдвигают тезис о том, что лица, потребляющие наркотики, являются больными, а больных нужно лечить, а не наказывать.

Юридическая ответственность за немедицинское потребление наркотиков в виде административного взыскания впервые была установлена Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1974 г. «Об усилении борьбы с наркоманией» отечественного антинаркотического законодательства. Пункт 10 названного нормативно-правового акта предусматривал административный штраф в размере до 50 рублей. В 1984 г. эта норма была

закреплена в 44 статье принятого Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

В июне 1987 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР» усилил юридическую ответственность за немедицинское потребление наркотических средств. Это выразилось, во-первых, в ужесточении административных санкций – размер штрафа увеличен до 100 рублей. Кроме того, вводилось наказание в виде исправительных работ сроком от одного до двух месяцев с удержанием 20 % заработка либо административный арест до 15 суток. Во-вторых, вводилась уголовная ответственность за потребление наркотических средств с административной преюдицией: лицо привлекалось к уголовной ответственности при повторном потреблении наркотиков без назначения врача в течение года после наложения административного взыскания за такие же действия. За потребление наркотических средств была предусмотрена и уголовная ответственность. Статья 224 УК РСФСР «Незаконное приобретение или хранение наркотических средств в небольших размерах либо потребление наркотических средств без назначения врача» предусматривала наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, или исправительных работ на тот же срок, или штрафа в размере до трёх минимальных месячных окладов оплаты труда.

Однако в соответствии с Законом РСФСР от 5 декабря 1991 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» уголовная и административная ответственность за потребление наркотических средств без назначения врача в России была отменена [4].

Спустя шесть лет, в 1998 году Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» в статье 40 «Запрещение потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача» закрепил: «В Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача».

В 2001 г. в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях была закреплена статья 6.9 «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача».

Таким образом, за 25 лет, начиная от Указа 1974 г. «Об усилении борьбы с наркоманией» до принятия 20 декабря 2001 г. Государственной Думой Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

правовое регулирование отношений, связанных с потреблением наркотиков в немедицинских целях, менялось значительным, иногда коренным, образом.

Сейчас уже можно констатировать, что десять с половиной лет, последовавших за отменой юридической ответственности (от 5 декабря 1991 до 1 июля 2002, когда вступил в действие новый «административный» кодекс) привели к беспрецедентному росту незаконного оборота наркотиков и распространению наркомании в России [8, 43-45].

Здесь необходимо отметить, что одновременно с ростом основных показателей, констатирующих негативное развитие наркоситуации в стране за последние несколько лет, значительно сократилось количество выявленных административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (в 2010 году – 128192 правонарушения (- 32,1 %). В 2009 году этот показатель был равен 188 806 (- 43,1 %), а в 2008 году было выявлено 331 829 правонарушений. В 2010 году на 6,5 % сократилось и количество лиц, привлеченных к административной ответственности за правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Оно составило 126588 человек (против 135 363 человек в 2009 году и 144 048 человек – в 2008 году). Как следует из статистики, исключение составил 2010 год, в котором некоторые показатели (общее количество выявленных наркопреступлений, в том числе связанных со сбытом; совершенных с составе организованных групп и преступных сообществ), характеризующие наркоситуацию в Российской Федерации, хоть и незначительно, но снизились.

Произошедшая в декабре 1991 года декриминализация потребления наркотиков, была оценена некоторыми авторами [10, 172] как фактическая легализация наркотиков, что, с нашей точки зрения, не совсем так. Другие же авторы справедливо отмечали, что появление закона от 5 декабря 1991 г. поставило вопрос о существовании в России нарколоббизма: «Тема нарколоббизма для нас достаточно нова и не исследована. Но в связи с выходом закона о легализации употребления наркотиков от 5 декабря 1991 г., она стала чрезвычайно актуальной» [7, 53].

Интересно отметить и доводы, высказываемые в те годы в пользу отмены принудительного лечения наркоманов. В частности, один из таких доводов можно найти в Заключении Комитета Конституционного надзора [6], в котором говорилось, что после 1985 г. «нормативные акты, регулирующие принудительное лечение наркоманов, перестали считать нарушение ими общественного порядка, трудовой дисциплины и правил социалистического

общежития, одним из обязательных оснований для направления указанных лиц в лечебно-трудовые и лечебно-воспитательные профилактории». Логика подсказывает, что подобную практику необходимо было пресекать, сохранив сам институт принудительного лечения в отношении потребителей наркотиков, мешающих жить окружающим.

Сторонники упомянутой позиции, обращаясь к Конституции Российской Федерации, в частности к ст. 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» и к ч. 1 ст. 17: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией», почему-то не замечают ч. 3 той же самой ст. 17, которая гласит, что «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», а также корреспондирующую с этой нормой ч. 3 ст. 55: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Не замечают они и ст. 5 Всеобщей декларации прав человека, в которой сказано, что «закон не имеет права запрещать ничего, кроме действий, вредных для общества».

Сравнение с законодательством других государств свидетельствует о неудовлетворительном, с нашей точки зрения, законодательном регулировании борьбы с немедицинским потреблением наркотиков в России. И дело не только в том, что российские санкции значительно мягче. Проблема заключается в том, что нормы за потребление наркотиков являются, по существу, «нерабочими».

Три статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливают ответственность за потребление наркотиков без назначения врача: ст. 6.9, ч. 3 ст. 20.20 и ст. 20.22. Если вспомнить, что до 5 декабря 1991 г. «административный» кодекс предусматривал ответственность за это деяние лишь в ст. 44, то вроде бы можно говорить о стремлении законодателя усилить борьбу с данным правонарушением административными средствами.

Часть 3 статьи 20.20 устанавливает ответственность за потребление наркотиков в общественных местах. Таким образом, ст. 6.9. предусматривает ответственность за их потребление вне так называемых общественных мест, т. е. без публичной демонстрации, а часть 3 статьи 20.20 – за те же действия,

совершенные в общественных местах. По сути, разделение происходит по некоторым особенностям объективной стороны совершения деликта, и оно было бы закономерным, если бы влекло ужесточение санкций в отношении деяния, предусмотренного ч. 3 ст. 20.20, как более общественно-вредного. Однако санкция по части 3 ст. 20.20 ограничивается штрафом от одной до полутора тысяч рублей, а санкция ст. 6.9 предусматривает наряду со штрафом в размере от четырех до пяти тысяч рублей, также административный арест до 15 суток. Получается, что если по ст. 44 «административного» Кодекса РСФСР (до декабря 1991) наказание за потребление, в том числе публичное, могло быть назначено в виде ареста, то по новому закону публичное потребление наркотиков даже «выгоднее» правонарушителю, так как влечет меньшее наказание. Статья 20.22 предусматривает административную ответственность (в виде административного штрафа в размере от 300 до 500 рублей) родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего, не достигшего 16 лет, за потребление им наркотических средств и психотропных веществ.

Таким образом, во-первых, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях по сравнению с аналогичным кодексом РСФСР, по сути, ослабил меры административного воздействия к потребителям наркотиков, действовавшие до Закона от 5 декабря 1991 г. Во-вторых, при оценке законодательных новаций необходимо учитывать, что правовые нормы могут эффективно действовать только во взаимосвязи и совокупности. Как бы ни была совершенна та или иная норма, она не будет действовать без корреляции с другими нормами права. По нашему мнению, для того чтобы нормы «административного» кодекса «работали», необходимо восстановление уголовной ответственности за потребление наркотиков с административной преюдицией. Только осознавая перспективу наступления уголовной ответственности, потребитель наркотических средств и психотропных веществ, возможно, будет воздерживаться от повторных правонарушений. Вместе с тем нельзя, конечно, забывать, что уголовной ответственности с административной преюдицией должны подвергаться лица, не находящиеся в болезненной зависимости от наркотика. Лица, находящиеся в зависимости от наркотиков, должны подлежать уголовной ответственности за отказ от добровольного лечения, либо систематическое нарушение его режима.

Между тем анализ Федерального закона № 162 от 8 декабря 2003 года позволяет нам сделать вывод о том, что законодательная мысль работает в

другом направлении. Именно так можно оценить внесенные этим нормативно-правовым актом изменения в ст. 97 Уголовного Кодекса Российской Федерации. Названная норма устанавливала основания применения судом принудительных мер медицинского характера к лицам, «совершившим преступление и признанным нуждающимися в лечении от алкоголизма или наркомании». Закон от 8 декабря 2003 года отменил действие п. «г» ч. 1 ст. 97 Уголовного Кодекса Российской Федерации. Следовательно, осужденные, находящиеся в зависимости от наркотиков и не желающие добровольно лечиться, вполне могут стать распространителями незаконного потребления наркотиков в местах отбывания наказания.

Подводя итог сказанному, хочется отметить, что игнорирование требований международных конвенций, участником которых является Россия, одностороннее толкование отдельных норм Конституции Российской Федерации привели на сегодняшний день к тому, что существующие меры борьбы с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ носят ограниченный и формальный характер и не дают правоохранительным органам действенных правовых средств пресечения и профилактики этих правонарушений.

#### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г. № 4. Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Закон РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 1982-1 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1867.
5. Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].



6. Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 25 октября 1990 г. № 8 (2-10) «О законодательстве по вопросу о принудительном лечении и трудовом перевоспитании лиц, страдающих алкоголизмом и наркоманией» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 47. Ст. 1001.
7. Аникина А. В. Проблема нарколоббизма // Актуальные проблемы контроля за незаконным оборотом наркотиков. Межвузовский сборник научных статей. М., 1996.
8. Воронин М. Ю., Драган Г. Н., Жданова Е. В. Проблемы законодательного регулирования борьбы с незаконным оборотом наркотиков. М.: ВНИИ МВД России, 2006.
9. Личко А. Е., Битенсют В. С. Подростковая наркология: Руководство для врачей. Л.: Медицина, 1991.
10. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. Ч. 2. М.: ГУБНОН СКМ МВД России, Московская академия МВД России, Издательство Щит-М, 2001.
11. Пятницкая И. И. Наркомания: Руководство для врачей. М.: Медицина, 1994.
12. Сергеев А. Н. О легализации наркотиков // Информационный бюллетень НЦБ Интерпола в России. 1994.

#### References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsija Rossijskoj Federatsii (prinjata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabnja 1993 g.)]. *SZ RF ot 26 janvarja 2009 – Collection of Laws of the RF dated January 26, 2009*, no. 4, 445 p.
2. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation, No 195-FL of December 30, 2001 [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabnja 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. The Criminal Code of the RF, No. 63-FL of June 13, 1996 [Ugolovnyj kodeks RF ot 13 ijunja 1996 g. № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
4. The law of the RSFSR No. 1982-I of December 05, 1991 on Making Amendments and Addings to the Criminal Code, Criminal Procedural Code and Code on Administrative Offences of the RSFSR [Zakon RSFSR ot 5 dekabnja 1991 g. № 1982-I «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Ugolovnyj kodeks RSFSR,

Ugolovno-protsessual'nyj kodeks RSFSR i Kodeks RSFSR ob administrativnyh pravonarushenijah»]. *Vedomosti S'ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR – Gazette of the Congress of people's deputies of the RSFSR and Supreme Soviet of the RSFSR*, 1991, no. 52, article 1867.

5. Decree of the President of the RF No. 690 of June 09, 2010 on Approval of the Strategy of National Anti-drug Policy of the Russian Federation until 2020" [Ukaz Prezidenta RF ot 9 ijunja 2010 g. № 690 «Ob utverzhdenii Strategii gosudarstvennoj antinarkoticheskoj politiki Rossijskoj Federatsii do 2020 goda»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

6. Conclusion of The USSR Committee for Constitutional Supervision No. 8 (2-10) of October 25, 1990 about Legislation on the Issue on Compulsory Treatment and Labor Correctional Education of Persons Suffering from Alcoholism and Drug Addiction [Zakljuchenie Komiteta konstitutsionnogo nadzora SSSR ot 25 oktjabrja 1990 g. № 8 (2-10) «O zakonodatel'stve po voprosu o prinuditel'nom lechenii i trudovom perevospitanii lits, stradajuwih alkogolizmom i narkomaniej»]. *Vedomosti S'ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR – Gazette of the Congress of people's deputies of the RSFSR and Supreme Soviet of the RSFSR*, 1990, no. 47, article 1001.

7. Anikina A. V. The problem of Drug Lobby [Problema narkolobbi]. *Aktual'nye problemy kontrolja za nezakonnym oborotom narkotikov. Mezhvuzovskij sbornik nauchnyh statej – The Topical Issues of the Control over Illegal Drug Turnover. Intercollegiate collection of scientific articles*, Moscow: 1996.

8. Voronin M. Ju., Dragan G. N., Zhdanova E. V. *The Problems of Legislative Regulation of Combating Illegal Drug Turnover* [Problemy zakonodatel'nogo regulirovanija bor'by s nezakonnym oborotom narkotikov]. Moscow: All-Russian Research Institute of the MIA of the RF, 2006.

9. Lichko A. E., Bitensjut V. S. *Teenage Narcology: a guide for physicians* [Podrostkovaja narkologija: Rukovodstvo dlja vrachej]. St-Petersburg: Meditsina, 1991.

10. *Combating Illegal Turnover of Drugs and Psychotropic Substances* [Protivodejstvie nezakonnomu oborotu narkoticheskikh sredstv i psihotropnyh vewestv]. Part 2. Moscow: General Directorate for Combating Illicit Drug Trafficking (GUBNON in Russian) Criminal Militia Service (SKM in Russian) of the MIA of the RF, Moscow Academy of the MIA of Russia, publishing house Shhit-M, 2001.

11. Pjatnickaja I. I. *Drug Addiction: a guide for physicians* [Narkomanija: Rukovodstvo dlja vrachej]. Moscow: Meditsina, 1994.

12. Sergeev A. N. About Drugs Legalization [O legalizacii narkotikov]. *Informacionnyj bjulleten' NCB Interpol v Rossii – Informational Bulletin of The Interpol National Central Bureau in Russia*, 1994.