

## Механизм правового регулирования оборота наркотических средств в Республике Беларусь

Е. И. УСОВА

Происходящие в настоящее время в Беларуси, России, как, впрочем, и во всем мире, изменения затрагивают различные сферы жизни общества. При этом они имеют настолько глубокий характер, что правомерно говорить о смене самой экономической, социальной и политической модели общества. Соответственно научная мысль вынуждена вновь обращаться к предметам, казалось бы, давно и весьма обстоятельно исследованным, по поводу которых сложилась весьма авторитетная система взглядов. Ибо сущность этих предметов и основы их взаимодействия изменяются настолько, что поневоле приходится вносить серьезные коррективы и в общепринятые научные догматы [1].

Адекватно целям проводимых реформ меняются цели и задачи правового регулирования. Соответственно должны меняться и средства их достижения, с помощью которых, собственно, и возможно повышение социальной ценности и действенности юридических институтов. Следовательно, проблема правового регулирования, своевременного и качественного совершенствования в правотворческом и правореализационном процессах все больше и больше становится актуальной, научно и практически значимой.

Опирающим началом в правовом регулировании является его механизм. Идею механизма воздействия права на общественную жизнь выдвинул Александров Н.Г. В своих работах он определил основные звенья правового воздействия на условия общественной жизни и те правовые категории, которые фиксируют внутренние взаимосвязи и работу данного механизма. Специфическими чертами, формами воздействия права как системы норм на общественные отношения он считал установление: 1) запретов на совершение определенных действий, 2) правоспособности или правового статуса граждан и юридических лиц, 3) компетенции органов государственной власти, управления, правосудия, 4) правовой взаимосвязи между участниками общественных отношений. В соответствии с данными формами правового воздействия выделялись и их проявления: 1) правовые запреты, 2) правоспособность или правовой статус, 3) правовая компетенция, 4) правовые отношения.

Наиболее значимой для разработки этой проблемы стала работа Алексеева С.С. "Механизм правового регулирования в социалистическом государстве", в которой подчеркивалось, что категория "механизм правового регулирования" выработана в теории для отображения момента движения, функционирования правовой формы [2].

Малько А.В. утверждает, что механизм правового регулирования (далее – МПР) есть система правовых средств, позволяющая наиболее последовательно и юридически гарантированно бороться с препятствиями, ибо отдельно взятые юридические инструменты не смогут обеспечить это в полной мере [3]. Отсюда вытекает объективная необходимость в таком устройстве правовых средств, которое создавало бы возможность для беспрепятственного удовлетворения интересов субъектов. Кроме того, правовое регулирование в процессе осуществления складывается из определенных этапов и соответствующих им элементов, обеспечивающих движение интересов субъектов к ценности. Каждый из этапов и юридических элементов МПР вызывается к "жизни" в силу конкретных обстоятельств, которые отражают логику правовой упорядоченности общественных отношений, особенности воздействия правовой формы на социальное содержание.

Следовательно, механизм правового регулирования – это система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий,



стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права. Из данного определения можно выделить признаки, характеризующие механизм правового регулирования: цель, средства достижения цели МПР и результативность МПР.

Цель МПР – обеспечить беспрепятственное движение интересов субъектов к ценностям, т. е. гарантировать их справедливое удовлетворение. Речь идет о главном *содержательном признаке*, объясняющем значимость этой категории, показывающем, что роль МПР состоит в снятии возможных препятствий, стоящих на пути осуществления интересов субъектов. МПР – специфический юридический “канал”, соединяющий интересы субъектов с ценностями, доведение процесса управления до определенного логического результата. МПР – система различных по своей природе и функциям правовых средств, позволяющих достигать его цели. Это – *формальный признак*, свидетельствующий о том, что данный механизм есть комплекс правовых элементов, с одной стороны, различных по своей природе и функциям, а с другой – все же взаимосвязанных общей целью в единую систему. МПР показывает, как работает то или иное звено при достижении его целей, позволяет выделить основные, ключевые, опорные юридические инструменты, занимающие определенное иерархическое положение среди всех других.

Подобно всякому иному управленческому процессу, правовое регулирование стремится к оптимизации, к действительности правовой формы, в наибольшей мере создающей режим благоприятствования (стимулирования) для развития содержания – полезных общественных отношений и соответственно их такого организующего ядра, как интересы. Понятие механизма правового регулирования позволяет:

- 1) собрать вместе все части юридической надстройки и факторы, на нее влияющие;
- 2) увидеть те основные функции, которые выполняют юридические, социальные, психологические и другие факторы в процессе правового регулирования, то есть в процессе выполнения правом своих функций;
- 3) понять процесс трансформации правовых принципов и норм в поведение (правомерное и противоправное), возникновение законности и правопорядка или правового нигилизма;
- 4) обосновать необходимость совершенствования правового регулирования в обществе, повышения эффективности и качества реализации права, уровня юридической культуры всего населения и профессиональной культуры всех должностных лиц.

Механизм правового регулирования в различных сферах общественных отношений имеет свою специфику, которая обусловлена:

во-первых, тем, что в каждой из областей правового регулирования есть особенности в количестве и качестве источников права; во-вторых, различие выражается в субъектном составе правоотношений и их содержании; в-третьих, наблюдается различие в характере регулируемых отношений [4].

Исходя из этого, следует выделить особенности механизма правового регулирования оборота наркотических средств в связи с тем, что с древнейших времен потребление наркотиков и их оборот являются неотъемлемой составной частью общественных отношений и нормативно регулируются. Если придерживаться классического строения механизма правового регулирования, то можно с уверенностью сказать, что она применима и к данной сфере общественных отношений. Однако бытует точка зрения, согласно которой механизм оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров включает в себя преимущественно охранительный элемент, что, на наш взгляд, не вполне верно. Проводимые исследования в данной области осуществлялись лишь в аспекте уголовно – правового и международно – правового механизма, но не с точки зрения механизма правового регулирования как такового.

К числу характеризующих особенностей механизма правового регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ относят количество и качество источников права. Источников в данной области чрезвычайно много, и они различны по юридической силе, основанием их принятия и т.д. К источникам, регулирующим отношения, возникающие в сфере правового регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров относят нормативно – правовые акты, среди которых выделяют законы и подзаконные акты (акты органов исполнительной власти).



Наркомания и наркобизнес были чужды русскому и белорусскому народам многие столетия. Именно отсутствие данной проблемы в России и Беларуси объясняет тот факт, что отечественное законодательство по наркотикам появилось лишь в начале 20 в., когда Беларусь входила в состав Российской Империи.

До этого в законодательстве Российской империи существовали лишь отдельные нормы антинаркотической направленности. Однако 07.06.1915 г. Николаю II пришлось утвердить Закон "О мерах по борьбе с опиокурением", действовавший территориально только в Приамурском генерал – губернаторстве Забайкальской области Иркутского генерал – губернаторства. Рождение указанного Закона было вызвано, во – первых, колонизацией Российской Империей Средней Азии (Туркестанский край) в 19 в. и, во – вторых, интенсивной миграцией китайцев и корейцев на Дальний Восток после поражения России в войне с Японией 1904-1905 г.г. Оба эти фактора повлекли катастрофическое распространение опиума и гашиша по всей азиатской части России того времени [5].

Следует заметить, что определенным достижением в правовом регулировании оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров в Республике Беларусь стало принятие 22.05.2002 г. Закона Республики Беларусь "О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах", который указывает на особенности регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, а также на способы противодействия незаконного их оборота в Республике Беларусь [6] Ст.2 Закона Республики Беларусь содержит перечень, состоящий из Списков и таблиц наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, которые подлежат государственному контролю в Республике Беларусь.

Необходимость принятия данного Закона была обусловлена отсутствием единого нормативного правового акта в республике, в котором унифицировались бы основные понятия, способные ликвидировать разное толкование терминов, и в то же время определялся механизм правового регулирования, в котором содержались бы принципы как легального оборота наркотических средств, так и борьбы с нелегальным их использованием. Данный нормативно – правовой акт действительно стал прогрессивным и в силу того факта, что Республика Беларусь взяла на себя международные обязательства по имплементации норм права во внутринациональном законодательстве, однако реализовывала его многосторонне и неконкретно.

В Российской Федерации же приняла аналогичный Закон еще в декабре 1997 г. – Закон Российской Федерации "О наркотических средствах и психотропных веществах".

Основным нормативным актом Великобритании в рассматриваемой области является "Закон о злоупотреблении наркотиками" от 27 мая 1971 года в редакции 1986 года. Этим актом наркотики подразделяются на три класса: А, В, С (ст. 25). При этом в класс "А" входит более 100 наименований наркотических средств, в том числе героин, другие опиаты, кокаин. Наркотики, включенные в эту категорию, считаются наиболее опасными, и лица, совершившие преступления, связанные с ними, наказываются особенно строго, главным образом, лишением свободы [7].

Списки наркотических средств и психотропных веществ подготавливается Советом по надзору за злоупотреблением медикаментами и утверждаются Парламентом Великобритании в виде поправок к Закону о злоупотреблении наркотиками.

В Законе Российской Федерации отдельная глава УП посвящена вопросам оказания наркологической помощи больным наркоманией. Это обусловлено спецификой государственной политики, явное отличие которой от Республики Беларусь состоит в том, что в Республике Беларусь не предусмотрена юридическая ответственность за немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ, в то время как в Российской Федерации в Законе "О наркотических средствах и психотропных веществах" в ст. 40 указан запрет потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

Более того, в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 6 апреля 2001 г. № 473 "Аб зацвярджэнні Пагаднення аб супрацоўніцтве дзяржаў – удзельніц Садружнасці Незалежных Дзяржаў у барацьбе з незаконным абаротам наркатыхчных сродкаў, псіхатропных рэчываў і прэкурсораў" сделана оговорка "да абзаца пятага артыкула 2 дадзе-



нага Пагаднення, якая зроблена пры падпісанні Пагаднення, у тым, што Рэспубліка Беларусь пры ажыццяўленні супрацоўніцтва ў супрацьдзеянні незаконнаму абароту наркотыкаў і прэкурсораў, а таксама злоўжыванню наркотыкамі, не кіруецца прынцыпам устанаўлення адказнасці за немедыцынскае ўжыванне наркотыка як важнага прэвентыўнага сродку папярэджвання наркаманіі і зніжэння попыту на наркотыкі” [8].

Однако в Республике Беларусь предусматривается механизм организации принудительного лечения лиц, осужденных к аресту, лишению свободы, пожизненному заключению и страдающих наркоманией.

Республика Беларусь пошла по иному пути развития. За потребление наркотиков в большинстве стран не предусмотрено уголовного наказания. Отчасти это объясняется тем, что международно-правовые обязательства не распространяются на криминализацию немедицинского потребления наркотиков. Так, по смыслу ч. 1 ст. 1 Единой конвенции 1961 г. незаконным оборотом наркотиков считается “культивирование или любое действие по сбыту наркотиков в нарушение постановлений настоящей Конвенции”. Как видим, речь идет только о любых формах сбыта наркотиков и культивирования наркосодержащих растений. Далее в ч. 2 этой же статьи установлено, что “для целей настоящей Конвенции наркотическое средство рассматривается как “потребленное”, если оно было доставлено любому лицу или предприятию для розничного распределения, медицинского применения или для научно-исследовательской работы; термин “потребление” понимается соответственно”. Таким образом, потребление не входит составной частью в оборот наркотиков, и, соответственно, немедицинское потребление не относится к их незаконному обороту. Далее, в ст. 38 Единой конвенции 1961 г. перечислены меры борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами. К таким мерам относятся: профилактика; раннее выявление, лечение, воспитание, восстановление трудоспособности, социальная реабилитация, ознакомление при необходимости с проблемами наркотизации широких слоев населения. Об уголовном преследовании потребителей наркотиков как о мере борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами в этой статье Конвенции прямо не говорится. Отсюда следует, что этот вопрос оставлен на усмотрение каждого государства – стороны Единой конвенции. Что касается Конвенции ООН 1988 года, то и она оставляет вопрос об установлении ответственности за немедицинское потребление наркотиков на усмотрение государств-участников, поскольку в п.2 ст.3 этой Конвенции прямо говорится, что “с учетом своих конституционных положений и основных принципов своей правовой системы каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться, для того, чтобы признать правонарушения согласно своему законодательству, когда они совершаются преднамеренно, хранение, приобретение или культивирование любого наркотического средства или психотропного вещества для личного потребления в нарушение положения Конвенции 1961 года с поправками или Конвенции 1971 года”.

Физические лица являются субъектами данных правоотношений, как правило, при возникновении охранительных процессуальных отношений, то есть когда лицо совершило конкретное правонарушение, и затем государственные органы через процессуальные правоотношения реализуют санкцию нормы права посредством навязывания государственно-властного поведения правонарушителю.

Анализ нормативного материала позволяет установить круг государственно-властных субъектов, наиболее часто вступающих в отношения по реализации государственной политики в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, и обладающих специфическими полномочиями в данной сфере. Это Министерство внутренних дел, Комитет государственной безопасности, Государственный таможенный комитет, Государственный комитет пограничных войск, Министерства юстиции, Министерство здравоохранения Республики Беларусь. Отсюда вытекает и то, что среди источников преобладают постановления Совета Министров Республики Беларусь, совместные постановления Министерств, а также постановления и приказы, то есть подзаконные акты [6].

Механизм правового регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров состоит из двух составляющих: регулятивного элемента и охранительного элемента.



Регулятивный элемент механизма правового регулирования в Республике Беларусь охватывает широкий комплекс общественных отношений, который можно разбить на группы в зависимости от объекта регулирования.

Государственный контроль за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в пределах своих полномочий осуществляют: Министерство внутренних дел; Министерство здравоохранения; Государственный таможенный комитет; Государственный комитет пограничных войск; Комитет государственной безопасности.

При необходимости Совет Министров Республики Беларусь для решения задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров может уполномочивать иные республиканские органы государственного управления, а также местные исполнительные и распорядительные органы в соответствии с их компетенцией на осуществление мер по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров [6].

Лицензии на осуществление видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров выдаются Министерством здравоохранения юридическим лицам в установленном законодательством порядке на срок не более пяти лет.

Наркотические средства и психотропные вещества могут изготавливаться и производиться лишь в целях их оборота, предусмотренного законодательством. Изготовление, переработка и производство наркотических средств и психотропных веществ, осуществляются юридическими лицами при наличии у них лицензий на указанные виды деятельности.

Максимальное количество наркотических средств и психотропных веществ, которое может изготавливаться, производиться, перерабатываться и храниться юридическими лицами, ежегодно устанавливается Министерством здравоохранения. Порядок изготовления, производства, переработки и хранения наркотических средств и психотропных веществ устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

Перевозка наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в пределах Республики Беларусь осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Физические лица могут перевозить наркотические средства и психотропные вещества, разрешенные законодательством для личного использования исключительно в медицинских целях при наличии назначения врача в качестве лекарственных средств в формах, отвечающих их использованию в этих целях.

Внешняя и внутренняя упаковка и маркировка наркотических средств и психотропных веществ должны соответствовать требованиям законодательства Республики Беларусь. Внешняя упаковка наркотических средств и психотропных веществ должна исключать возможность их извлечения без нарушения ее целостности. Внутренняя упаковка наркотических средств должна быть маркирована двойной красной полосой. В случае несоответствия внешней и внутренней упаковки и маркировки наркотических средств и психотропных веществ наркотические средства и психотропные вещества изымаются из оборота в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Ввоз, вывоз, транзит, пересылка, перемещение наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров осуществляются юридическими лицами в соответствии с выдаваемым Министерством здравоохранения разрешением на каждую перемещаемую партию в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Через Государственную границу Республики Беларусь физическим лицам разрешается перемещать наркотические средства в количествах, не превышающих трехсуточную потребность, и психотропные вещества в количестве не более 90 разовых доз при наличии документов, выданных органами здравоохранения государства вывоза и подтверждающих обоснованность их перемещения. В Законе Российской Федерации данное положение не предусматривается. Перемещение прекурсоров через Государственную границу Республики Беларусь физическими лицами запрещается. Наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, инструменты и оборудование, используемые для их изготовления, производства и переработки, подлежат уничтожению в случаях и порядке, установленных законодательством Республики Беларусь.



Уничтожение наркотических средств и психотропных веществ осуществляется в случаях:

- истечения срока годности;
- если наркотические средства или психотропные вещества подверглись химическому или физическому воздействию, следствием которого стала утрата их свойств, исключающая возможность восстановления или переработки;
- нарушения целостности упаковки и маркировки наркотических средств и психотропных веществ;
- изъятия из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, которые невозможно использовать в целях, установленных законодательством.

Министерство здравоохранения определяет количество наркотических средств и психотропных веществ, которое может быть выписано в одном рецепте, а также сроки действия рецептов [6].

Использование наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в научных и учебных целях разрешается юридическим лицам при наличии лицензии на осуществление видов деятельности, связанных с использованием наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Использование наркотических средств и психотропных веществ для подготовки служебных собак органами внутренних дел, пограничными войсками, таможенными органами осуществляется в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Использование наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров для проведения экспертиз разрешается юридическим лицам при наличии у них лицензии на указанный вид деятельности. Экспертиза с использованием наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров проводится в специализированных экспертных учреждениях Министерства внутренних дел, Комитета государственной безопасности, Государственного таможенного комитета, Государственного комитета пограничных войск, Министерства юстиции без лицензии в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Перечень наркотических средств и психотропных веществ, используемых в ветеринарии, утверждается Министерством здравоохранения и Министерством сельского хозяйства и продовольствия.

Условия и порядок использования наркотических средств и психотропных веществ в ветеринарии устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь.

При проведении оперативно-розыскных мероприятий (сбора образцов для сравнительного исследования, проверочной закупки, исследования предметов и документов, оперативного внедрения, контролируемой поставки, оперативного эксперимента) органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, могут использовать наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры без лицензии в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Все вышеизложенное относится к регулятивному элементу механизма правового регулирования, который включает в себя чрезвычайно широкий спектр средств, каждый из которого нормативно регулируется. Регулятивный элемент требует правовой детализации со стороны государства в силу широкого круга общественных отношений в области именно легального использования наркотических средств. Так, например, если учитывать, что оборот наркотических средств осуществляется и в медицинской сфере, видится целесообразным принятие Кодекса о здравоохранении, в котором раскрывались бы вопросы не только ответственности лиц, виновных в нарушении закона, но и процедурные нормы выдачи рецептурных бланков на получение наркотических и психотропных веществ, способы реабилитации наркозависимых и т.д.

Органы, уполномоченные на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществляют международное сотрудничество в области совершенствования законодательства, участвуют в мероприятиях по противодействию и пресечению международного незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в выявлении лиц, участвующих в таком обороте [6].



Говоря об охранительном механизме правового регулирования оборота наркотических средств, нельзя согласиться со сторонниками легализации употребления наркотиков по ряду причин, к которым можно отнести то, что правовая культура граждан и их правосознание на сегодняшний день не позволяют использовать государством разрешительные меры в регулировании данного круга общественных отношений. Более того, такой вариант механизма оборота наркотиков в иностранных государствах не оправдала себя ни с правовой, ни с моральной точки зрения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, категория механизма правового регулирования является емкой и многогранной, допускающей разные подходы и позволяющей рассматривать ее в различных аспектах.

**Abstract.** The author considers the mechanism of the legal regulation of drugs distribution in the Republic of Belarus.

### Литература

1. Хохлов Е.Б. О механизме правового регулирования труда в условиях многоукладной экономики // Правоведение, 1994. – №1. – С. 39–48.
2. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. – М.: Юрайт, 1997.
3. Малько А. В. Механизм правового регулирования: Лекция // Правоведение, 1996. – № 3 (214). – С. 54–62.
4. Лазарев В.В. Общая теория права и государства: Учебник. – М.: Юрист, 1994.
5. Наркотики: социальные, медицинские и правовые аспекты: Справочник / Авт.-сост.: И.Н. Кузнецов, С.К. Купрейчик. – Мн.: Новое знание, 2001.
6. О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах: Закон Республики Беларусь, 22 мая 2002 г. № 102-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002 г. №59. – 2/851.
7. Полубинская С.В., Целинский Б.П. Правовое регулирование в сфере оказания наркологической помощи, профилактики вич/спид, противодействия незаконному обороту наркотиков: международный опыт – М., 2002.
8. Аб зацвярджэнні Пагаднення аб супрацоўніцтве дзяржаў – удзельніц Садружнасці Незалежных Дзяржаў у барацьбе з незаконным абаротам наркатычных сродкаў, псіхатропных рэчываў і прэкурсораў: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 6 апреля 2001 г. № 473.