Ерофеев Иван Владимирович. Правовые аспекты деятельности Европейского Союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.10 / Ерофеев Иван Владимирович;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Международно-правовое регулирование борьбы с наркотиками и европейский союз16**

1.1. Концептуальные основы правового регулирования противодействия незаконному обороту наркотиков на международном уровне 16

1.2. Исторические этапы формирования компетенции Европейского Союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков. 43

1.3. Компетенция Европейского Союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков на современном этапе 57

**ГЛАВА II. Институциональный механизм противодействия незаконному обороту наркотиков в европейском союзе 62**

2.1. Правовые аспекты деятельности институтов Европейского Союза по

вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков 62

2.1.1. Европейский парламент 63

2.1.2. Европейский совет 70

2.1.3. Совет Европейского Союза 74

2.1.4. Европейская комиссия 78

2.1.5. Суд Европейского Союза 84

2.2. Правовые аспекты деятельности специализированных учреждений Европейского Союза по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков 90

2.2.1. Европол 90

2.2.2. Европейский мониторинговый центр по наркотикам и наркомании 95

2.3 Межинституциональное сотрудничество ЕС по вопросам

противодействия незаконному обороту наркотиков 105

**ГЛАВА III. Законодательство европейского союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков 109**

3.1. Законодательство Европейского Сообщества в области противодействия незаконному обороту наркотиков до принятия Маастрихтского договора 109

3.2. Действующее законодательство Европейского Союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков 115

3.2.1. Законодательство Европейского Союза о предотвращении наркотической зависимости и предупреждении незаконного оборота наркотиков 115

3.2.2. Законодательство Европейского Союза об уголовной ответственности за незаконный оборот наркотиков 123

3.2.3. Законодательство о регулировании оборота прекурсоров наркотических и психотропных веществ 127

3.3. Программы действия Европейского Союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков. 132

3.3.1 Программы действий Европейского Союза в области предотвращения наркотической зависимости и общественного здравоохранения 133

3.3.2 Стратегии Европейского Союза по борьбе с наркотиками 136

**ГЛАВА IV. Правовое регулирование международного сотрудничества европейского союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков 142**

4.1. Сотрудничество Европейского Союза с третьими странами в области противодействия незаконному обороту наркотиков 142

4.2. Сотрудничество Европейского Союза и Российской Федерации в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков 153

4.3. Правовое регулирование сотрудничества Европейского Союза с международными организациями 161

Заключение 170

Библиография 174

## Исторические этапы формирования компетенции Европейского Союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков.

Исходной точкой становления сотрудничества государств в области противодействия незаконному обороту наркотиков является созыв в 1909 г. Шанхайской опиумной комиссии, в которой приняли участие представители 13 государств (США, Австро-Венгрия, Франция, Германия, Англия, Персия, Япония, Китай, Сиам, Нидерланды, Россия, Португалия, Италия) 13. С этой же датой связывают начало формирования системы международно-правовых норм в области противодействия с незаконным оборотом наркотиков и в зарубежной доктрине14. Необходимо отметить, что большинство вышеперечисленных государств в настоящее время являются членами Европейского Союза, что позволяет сделать вывод о том, что европейские страны уже к тому времени осознавали всю серьезность угрозы распространения наркотических средств.

Поскольку Китай практически в течение всего XIX в. являлся крупнейшим в мире рынком сбыта опиума (при этом одним из государств, осуществлявших торговлю опиумом на его территории являлась Великобритания15), потребление опиума среди китайского населения достигало масштабов национального бедствия (даже солдаты китайской армии являлись курильщиками опиума) и, более того, т.к. самостоятельно справиться с этой проблемой Китай не мог, созыв Шанхайской опиумной комиссии стал своего рода отзывом на китайскую опиумную проблему.

Комиссия проходила с 5 по 26 февраля 1909 г и ее целью являлась разработка мер направленных на противодействие экспорта из Китая в США и другие европейские страны, а также разработка мер, направленных на недопущение наркотизации населения Китая и незаконного оборота наркотиков в этой стране. В своих обсуждениях, комиссия заняла «мягкую» сторону, отказавшись от идеи о тотальном запрете курения опиума, а лишь поддержала точку зрения о его регулировании и последовательном запрещении.

Несмотря на то, что по результатам работы комиссии не было выработано общеобязательных правил в рамках ограничения международного оборота наркотиков, был дан существенный импульс дальнейшему формированию системы международно-правовых норм в области противодействия незаконному обороту наркотиков. Также, Комиссия обратилась с просьбой к правительствам, управляющим иностранными концессиями и сетлментами (особый район города, не подлежащий юрисдикции местных властей, в котором проживали иностранные граждане) в Китае принять соответствующие меры с тем, чтобы помочь правительству Китая в его усилиях, заключающихся, в частности, в закрытии опиумных курилен и применении в концессиях и сетлментах их национальных законов в области аптечного дела. Комиссия также настоятельно просила правительства принять энергичные меры контроля производства и распределения как морфина, злоупотребление которым начало распространяться, так и других производных опиума, способных порождать аналогичные случаи злоупотребления16.

Спустя всего три года с момента созыва Комиссии был подготовлен первый международный договор, призванный нормативно закрепить сотрудничество государств в сфере ограничения оборота опиума в мире – Гаагская конвенция 1912 г.17, состоявшая из шести глав и двадцати пяти статей. Немалую роль в подготовке конвенции сыграла работа Шанхайской опиумной комиссии, о которой упоминается в преамбуле конвенции.

Гаагская конвенция закрепила ряд важнейших положений и конкретных мер, которые не удалось принять по результатам работы Шанхайской опиумной комиссии. Так, например, страны участники приняли на себя обязательства по установлению контроля над производством опиума, сокращению числа городов, через которые допускался ввоз и вывоз опия-сырца, а также не допускать его ввоз в страны, запретившие его ввоз. Еще более жесткому регулированию согласно Конвенции должен быть подвергнут опиум для курения, однако статьи, посвященные ему включают, в основном, нормы-цели и нормы-задачи.

Так, например, страны-участницы конвенции должны «принимать меры» для последовательного прекращения производства опиума для курения, внутренней торговли им и потребления. Экспорт и импорт опиума для курения, в свою очередь, должны быть запрещены в максимально «короткие сроки».

На наш взгляд, наиболее важные положения, которые впоследствии конкретизировались и совершенствовались другими актами, были закреплены в главе III Гаагской конвенции18. В ней, в частности, закреплялся призыв к государствам реформировать национальное законодательство с целью использования морфина и кокаина только в медицинских целях, а так же рекомендации об обеспечении надлежащего контроля над лицами занимающимися изготовлением, импортом, продажей, распространением и экспортом морфина, кокаина и их солей, а также над зданиями, в которых осуществляется такое производство или торговля.

## Правовые аспекты деятельности специализированных учреждений Европейского Союза по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков

На сегодняшний день Европейский парламент, как указывалось выше, применительно к осуществлению противодействия незаконному обороту наркотиков Европейский парламент осуществляет, прежде всего, законодательную функцию. При этом, необходимо отметить справедливое мнение Д. Маккормика о том, что «Европейский парламент является единственным в своем роде международным законодательным институтом»99.

Европейский парламент не является единоличным носителем законодательной власти в Европейском Союзе. Он всегда осуществляет законодательную функцию совместно с Советом Европейского Союза.

Говоря о роли Европейского парламента в осуществлении «антинаркотической политики» Европейского Союза за всю его историю необходимо сосредоточить внимание на следующих аспектах его деятельности.

Европейский парламент еще в 1985 г. принял Резолюцию о мерах по предотвращению распространения наркотиков100. Несмотря на тот факт, что резолюция не обладала юридически обязательной силой, ее принятие играет ключевую роль в дальнейшем формировании законодательства ЕС в сфере предотвращения незаконного оборота наркотических средств. Указанная резолюция является первым, исключительно европейским проектом, направленным на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и регулирование деятельности государств-членов ЕС по противодействию незаконному обороту наркотиков на наднациональном уровне. Согласно указанной резолюции Европейский парламент признает распространение наркомании в качестве угрозы не только государствам-членам, но и европейскому обществу в целом. Он также подчеркивает важность сотрудничества при осуществлении действий, направленных на противодействие незаконному обороту наркотиков на международном уровне, а так же необходимость осуществления совместных действий в рамках самого Союза. Основная часть деятельности Европейского парламента в области противодействия незаконному обороту наркотиков выполнялась специализированными комитетами, созданных в рамках его структуры101.

Европейский парламент учредил специальный комитет по расследованию проблем, связанным с наркотиками (Committee of Inquiry on the drugs problem), в научной литературе известный также как Комитет Стюарта-Кларка (Stewart-Clark Committee)102. Как следует из названия, основной задачей Комитета являлось изучение аспектов наркомании и незаконного оборота наркотиков в Европейском Союзе. Результат его работы был отражен в Резолюции о проблемах, связанных с наркотиками Европейского парламента103 , которая была принята уже в 1986 г. Указанная резолюция, в большей степени, являлась отражением реальной ситуации, связанной с незаконным оборотом наркотических средств в ЕС. Анализируя ее, можно сделать вывод о том, что государства-члены ЕС на момент принятия резолюции осуществляли малоэффективную политику, направленную на предотвращение незаконного оборота наркотиков, а также не признавали международный масштаб указанной проблемы. Более содержательной стала Резолюция Европейского парламента о мерах по борьбе с наркотиками104. Помимо признания незаконного оборота наркотиков в качестве угрозы всему европейскому обществу, она уделяет внимание проблеме роста числа сопутствующих инфекционных заболеваний, таких как СПИД. Уделено внимание проблемам преступлений, связанным с незаконным оборотом наркотиков, таких как легализация доходов, полученных в результате торговли наркотиками. На наш взгляд, особенно важной частью указанной резолюции стал призыв Совету ЕС принять Конвенцию ООН 1988 г. на уровне ЕС, а также рассмотреть возможность участия ЕС в других конвенциях ООН, связанных с наркотиками.

Примечательным является тот факт, что Европейский парламент принимал подобные резолюции по вопросам борьбы с незаконным оборотом на территории других государств, не входящих в ЕС. В качестве примера можно выделить Резолюцию Европейского парламента о борьбе с незаконным оборотом наркотиков и тяжелом положении в Колумбии от 18.01.1989 г.105 В данном случае, особенно интересным является то обстоятельство, что особую озабоченность Европейский парламент выразил не просто в отношении незаконного оборота наркотиков в Колумбии, а политической ситуацией в стране, вызванной этим явлением, которая выразилась в запугивании населения, убийствах политических деятелей при попытке наркокартелей захватить власть. Вышеуказанную озабоченность Европейского парламента, однако, едва ли можно считать удивительной, поскольку в ряде случаев незаконный оборот наркотиков происходит не только при откровенном попустительстве некоторых государств, но и составляет отдельную статью их бюджета106.

В 1992 г. Европейский парламент принял еще одну важную Резолюцию В3-0668/92 о работе Комитета по расследованию незаконного оборота наркотиков107. Как и предыдущие резолюции Европейского парламента, указанная резолюция указывает на проблему роста незаконного оборота наркотиков в ЕС, а также оправдывает запретительную политику в отношении наркотических средств. Необходимо заметить, что вопросы смягчения наркополитики и даже легализации наркотиков в Европейском Союзе довольно часто были предметом обсуждений в Европейском парламенте, однако по тем или иным причинам не привели к изменению уже сложившейся политики запрета употребления наркотических веществ, которую, по нашему мнению можно считать актуальной и в настоящее время.

Несмотря на важность положений, закрепленных во всех указанных резолюциях Европейского парламента, юридически обязательной силой они не обладали. Полномочиями на издание юридически обязательных нормативно-правовых актов Европейский парламент не обладал и по своей природе, указанные резолюции больше напоминают политические декларации. Европейский парламент, таким образом, выражает собственное беспокойство, вызванное ростом незаконного оборота наркотиков в ЕС. Более того, Европейский парламентом был создан первый специализированный комитет, исследующий исключительно проблемы, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и наркоманией в ЕС. В основу указанных резолюций, прежде всего, легли рекомендации и заключения вышеупомянутого комитета.

## Законодательство Европейского Союза о предотвращении наркотической зависимости и предупреждении незаконного оборота наркотиков

В 1980-х гг. ФРГ, Франция, Нидерланды, Бельгия и Люксембург решились на постепенную отмену пограничного контроля на границах, но поскольку другие государства-члены Сообщества не были готовы к такому серьезному шагу европейской интеграции, соответствующие соглашения были приняты только пятью вышеуказанными государствами.

Речь идет о Шенгенском соглашении 1985 г. и о Шенгенской конвенции 1990 г. Первоначально данные акты не входили в правовую систему Европейского Союза и по своей природе являлись международными договорами особого рода. Лишь в 1999 г. принятием Амстердамского договора и Протокола об интеграции Шенгенских достижений два вышеуказанных документа утратили статус самостоятельных международных договоров и стали составной частью правовой системы Европейского Союза165. Инкорпорация шенгенских соглашений в право ЕС способствовала дальнейшему развитию сотрудничества в уголовно-правовой сфере166. Однако необходимо отметить тот факт, что идея имплементации Шенгенских конвенций в правовую систему ЕС имела своих противников, считавших, что отмена пограничного контроля облегчит жизнь бесконтрольным бродягам и пойдет на руку наркобизнесу, террору, мафиозным группировкам и другим преступным структурам167. В части противодействия незаконному обороту наркотиков в большей степени имеет значение Шенгенская конвенция 1990 г. регламентирующая правила полицейского сотрудничества, а так же закрепляющая основы борьбы с преступностью в области наркотических средств.

Так, ст. 39 Конвенции предусматривает обязательство участников конвенции предоставлять своими полицейскими службами, при соблюдении национального законодательства и в пределах их компетенции, взаимного содействия, направленного на предотвращение и расследование преступлений, в той мере, в которой национальное право не предусматривает обращения к органам правосудия. Также устанавливается специальный режим наблюдения за лицом, подозреваемым в участии в совершении преступления полицейскими органами одного государства на территории другого, при условии предоставления последним соответствующего разрешения.

Определены преступления, по которым может осуществляться такой режим наблюдения, при этом одним из таких преступлений является незаконная торговля наркотиками и психотропными веществами.

При определенных обстоятельствах полицейские органы одной страны могут осуществлять преследование подозреваемых в участии в совершении преступлений на территории другой страны.

Конвенцией определен еще ряд мер, направленных на противодействие незаконному обороту наркотических средств. Так, например, ст. 70 Конвенции предусматривает создание постоянной рабочей группы по анализу проблем, относящихся к борьбе с преступностью в области наркотических средств, который должен был разрабатывать положения и направлять их в Исполнительный комитет (в настоящее время в Совет ЕС). Шенгенской конвенцией 1990 г. при этом дается отсылка к Конвенциям ООН по наркотическим средствам в части определения мер, направленных на противодействие прямому или косвенному сбыту наркотических средств и психотропных веществ любого характера, включая коноплю, а также в отношении хранения данных продуктов и веществ в целях их сбыта или переправки за границу. Подразумевается усиление контроля на границах государств-участников Конвенции над передвижениями лиц, товаров и транспортных средств, в целях выявления наркотических веществ, при этом указанные меры контроля должны приниматься по инициативе рабочей группы, она же должна выработать современные способы обнаружения наркотических средств.

Конвенция также предусматривает введение контролируемых поставок по предварительному разрешению заинтересованного государства-участника конвенции.

Еще одно важное положение закреплено в ст. 75 Конвенции, которая предусматривает введение сертификата на перевозку наркотических средств, предусматривающий возможность перевозки наркотических веществ лицами, использующими наркотики в медицинских целях. При этом форма и содержание сертификата устанавливается Исполнительным комитетом. Для борьбы с незаконным импортом наркотических средств и психотропных веществ, включая коноплю, участники конвенции обязались усилить на внешних границах проверки в области передвижения лиц и товаров, а равно транспортных средств. Подробности осуществления данных мер устанавливались рабочей группой. Государства-участники Шенгенской конвенции 1990 г. так же должны были привести свое национальное законодательство в соответствии с ней, принять юридические нормы, разрешающих изъятие и конфискацию продуктов незаконной торговли наркотическими средствами и психотропными веществами, принять меры, допускающие выполнение находящихся под специальным наблюдением поставок в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Одним из важнейших нормативно-правовых актов ЕС в указанный период являлось Решение Совета ЕС 90/611/ЕЭС от 22.10.1990 г.168 о принятии Конвенции ООН 1988 г. о борьбе с незаконным оборотом наркотиков и психотропных веществ. Указанным решением, ЕС, будучи субъектом международного права, вступил в вышеуказанную конвенцию. Вступление в конвенцию, при этом, играет одну из ключевых роле в дальнейшем формировании законодательства ЕС в области противодействия незаконному обороту наркотиков. На наш взгляд, целесообразным представляется сделать вывод о том, что в определенной степени законодательство ЕС в указанной области базировалось на основе указанной конвенции. Так, например, при определении ключевых понятий «наркотика», «прекурсора наркотика», подавляющее большинство нормативно-правовых актов ЕС делает отсылку к вышеуказанной конвенции. Перечень наркотических веществ, запрещенных указанной конвенцией, был в полной мере имплементирован в законодательство ЕС.

## Сотрудничество Европейского Союза и Российской Федерации в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков

Несмотря на важность всех положений, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией уже устарело и, как справедливо отмечает П.А. Калиниченко, «не отвечает сегодняшним реалиям стратегического партнерства»240.

Следующим этапным событием в российско-европейских отношениях стало утверждение на саммите в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. концепции формирования четырех общих пространств России и ЕС: Общего экономического пространства, Общего пространства свободы, безопасности и правосудия, Общего пространства внешней безопасности и Общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты. Работа по реализации одобренных на саммите в Москве в мае 2005 г. «дорожных карт» по формирования Общих пространств остается ключевым аспектом взаимодействия России и ЕС.

В рамках исследования темы диссертации прежде всего имеет значение дорожная карта общего пространства свободы, безопасности и правосудия, которая была разработана и с учетом того что ЕС и Россия «сталкиваются с такими общими вызовами как терроризм, незаконная миграция, международная преступность, включая торговлю людьми и наркотиками»241, одна из разделов которой включает в себя перечень действия, направленных на борьбу с наркотиками: – сотрудничать в рамках международных и региональных форумов в отношении стран производства и транзита наркотиков, уделяя особое внимание маршрутам незаконного оборота; – поощрять международные и национальные усилия и координировать деятельность в рамках существующих форумов, в частности в рамках ООН, для борьбы с глобальной наркоугрозой и незаконным оборотом наркотиков, в том числе путем подписания и ратификации соответствующих международных соглашений; – активизировать сотрудничество в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков, основанное на соглашении между Российской Федерацией и Европолом, прежде всего путем обмена опытом, а также статистической и иной информацией; – развивать сотрудничество в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков, включая производство и оборот синтетических наркотиков и утечку прекурсоров, в частности в рамках Парижского процесса и соглашения между Россией и Европолом и в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года; – совместно работать в существующих форматах, а также в рамках и через посредство международных форумов для борьбы с наркоугрозой, исходящей из Афганистана, путем повышения возможностей государств, непосредственно граничащих с Афганистаном и основными государствами транзита, в пресечении контрабандных поставок наркотиков из Афганистана за границу, а также прекурсоров для их производства. Уделять внимание задачам выявления и пресечения деятельности транснациональных преступных группировок, участвующих в незаконном обороте афганских наркотиков, а также оказывать поддержку афганским правоохранительным структурам; – проводить обмен опытом по вопросам снижения спроса на наркотики, предотвращение и лечение наркомании и реабилитации лиц с наркотической зависимостью, включая группы высокого риска, в целях предупреждения распространения ВИЧ/СПИДа и других заболеваний; – содействовать работе соответствующих НПО в решении социальных аспектов проблемы наркотиков, включая предотвращение наркомании и реабилитацию жертв наркозависимости; – обмениваться информацией о сборе данных и информационных системах по наркотикам между Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Европейским центром мониторинга наркотиков и наркозависимости; – обмениваться информацией о соответствующих правовых инструментах в сфере контроля за оборотом наркотических веществ и их использованием; – наращивать потенциал соответствующих правоохранительных органов, занимающихся борьбой с незаконным оборотом наркотиков; – рассмотреть вопрос о сотрудничестве в подготовке персонала соответствующих правоохранительных органов России и ЕС, включая разработку учебных программ и проведение совместных семинаров; – содействовать, в надлежащих случаях, осуществлению проектов проведения операций между национальными правоохранительными органами для борьбы с незаконным оборотом наркотиков через государственные границы, в том числе с использованием способов контролируемых поставок, для пресечения каналов незаконной транспортировки и пресечения преступной деятельности в этой области. Вопросы взаимодействия России и Европейского Союза в области противодействия незаконному обороту наркотиков регулируются рядом секторных соглашений.

Первое из них - Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией, подписанное в Риме 6 ноября 2003 г. Целью данного соглашения является расширение сотрудничества между Российской Федерацией и государствами-членами Европейского Союза, действующими через Европол, в борьбе с опасными формами транснациональной преступной деятельности, в том числе связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Главным ведомством России, ответственным за взаимодействие с Европолом является Министерство внутренних дел, при этом в его структуре было создано специальное подразделение по сотрудничеству с Европолом242. По нашему мнению, одним из главных недостатков вышеуказанного Соглашения является его «ограниченность». Так, расширение сотрудничества России и Европола в области противодействия незаконному обороту наркотиков ограничивается обменом информацией о наркотиках, обменом нормативно-правовыми актами, подготовкой кадров, а также проведением совместных встреч и конференций. Это означает, что указанное соглашение исключает координацию совместных операций России и ЕС в области противодействия незаконному обороту наркотиков или создание совместных следственных групп, которые могли бы более успешно противостоять незаконному обороту наркотиков243.

Необходимо отметить, что между Россией и ЕС было заключено Соглашение о прекурсорах наркотиков244, вступившее в силу в апреле 2014 г.

Основной целью данного соглашения является предотвращение утечки прекурсоров из законной торговли без ущерба законной торговли ими. В целях реализации вышеуказанной цели, соглашение предусматривает ряд мер. Прежде всего, инициативный порядок уведомления, согласно которому если какая-либо из сторон соглашения имеет основания полагать что во время законной торговли между Сторонами существует вероятность утечки прекурсоров, включенных в Приложение № 1 указанного соглашения, в сферу незаконного производства наркотических средств и психотропных веществ, компетентные органы Сторон информируют об этом друг друга