

Обзор законодательных инициатив в области ответственности за пропаганду наркотиков в России, Украине и Казахстане в 2-м полугодии 2019 года – начале 2020 года и возможных рисков для социальных программ, направленных на работу с потребителями наркотиков.

В последнее время в ряде стран региона Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА) наблюдается тенденция к принятию законодательных инициатив, направленных на усиление борьбы с пропагандой наркотиков, в том числе в Интернете, и ужесточение ответственности за пропаганду. При этом трактовка понятия «пропаганда» в рамках таких законодательных инициатив зачастую бывает очень широка и неопределенна. Это вызывает определенную обеспокоенность в связи с возможными рисками принятия таких инициатив для социальных программ, направленных на работу с потребителями наркотиков, а также для НКО, осуществляющих реализацию таких программ. В связи с этим, Евразийская ассоциация снижения вреда (ЕАСВ) провела краткий обзор законодательных инициатив по принятию\ужесточению законодательства в отношении запрета на пропаганду наркотиков в России, Казахстане и Украине, с кратким анализом соответствующих рисков.

1. Законодательные инициативы в Российской Федерации.

Законодательная активность в области ужесточения ответственности за пропаганду наркотиков в России – следствие поручений, которые даны президентом Путиным правительству. Их перечень опубликован в конце октября 2019 года и включает:

«л) принять дополнительные меры по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, предусматривающие:

оперативное выполнение требований законодательства Российской Федерации, касающихся внесудебного ограничения доступа к размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, а также о местах их приобретения;

внесение в законодательство Российской Федерации изменений, устанавливающих уголовную ответственность за склонение к потреблению либо пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет <...>»¹.

30 октября депутаты Государственной думы (ГД) от «Справедливой России» С. Миронов, О. Нилов и М. Емельянов внесли законопроект № 826083-7, по большому счету сводившийся к переносу статьи 6.13 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ) в Уголовный кодекс (УК РФ) в виде новой статьи 230.3. Согласно ей, пропаганда или незаконная реклама наркотиков должна была наказываться штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей (около 1410 – 7040 евро) (либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо лишением свободы на срок от двух до пяти лет, а пропаганда или незаконная реклама наркотиков, совершенные с использованием средств массовой информации либо электронных или

¹ <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/61916> Перечень поручений по итогам встречи с представителями общественности Дальнего Востока 25 октября 2019 года

информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет» либо совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства – штрафом в размере от трехсот тысяч до одного миллиона рублей (около 4220 – 14 070 евро) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет либо лишением свободы на срок от пяти до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет. Обращают на себя внимание поспешность инициативы и низкий уровень юридической техники: в статье 6.13 КоАП РФ иностранный гражданин и лицо без гражданства были вынесены в часть 2, так как там содержалась дополнительная санкция – выдворение за пределы Российской Федерации. В законопроекте же сохранение такого квалифицирующего признака для целей уголовной ответственности ничем не обусловлено. Так или иначе, комитет ГД по законодательству 6 ноября вернул законопроект без рассмотрения из-за несоблюдения регламента: законопроект о внесении изменений в УК РФ был внесен без получения обязательных отзывов правительства и Верховного суда².

6 ноября 2019 года Министерство внутренних дел (МВД РФ) на портале публикации проектов нормативно-правовых актов разместило собственный проект статьи 230.3 УК РФ, согласно которому криминализуется только пропаганда наркотиков с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть «Интернет»). Санкция предусматривает штраф в размере до пятидесяти тысяч рублей (около 700 евро) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательные работы на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо ограничение свободы на срок до двух лет, либо лишение свободы на тот же срок. По состоянию на дату подготовки обзора какое-либо движение проекта прекратилось³.

Между тем 9 января 2020 года правительство внесло в ГД смягченный законопроект: статью 6.13 КоАП РФ предложено дополнить частью 1.1 с квалифицирующим признаком «пропаганда наркотиков с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и линейкой наказаний: для граждан – административный штраф от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей (около 70 – 420 евро); для должностных лиц – штраф от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей (около 700 – 1410 евро); для индивидуальных предпринимателей – штраф от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; для юридических лиц – штраф от одного миллиона до одного миллиона пятисот тысяч рублей (около 14 070 – 21 100 евро) либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток (также соответствующие правки вносятся в часть 2, при этом норма об административном выдворении иностранных граждан остается без изменений). Первое чтение по законопроекту намечено на март 2020 года⁴. Таким образом, несмотря на прямое указание в поручении президента, к настоящему моменту правительство пошло по пути ужесточения ответственности только средствами законодательства об административных правонарушениях.

При этом в ходе законодательного процесса первоначальный законопроект может быть существенно изменен. 26 февраля 2020 года президент Путин на заседании коллегии МВД просил Думу и правительство «вернуться к детальной проработке законодательной

² <https://sozd.duma.gov.ru/bill/826083-7>

³ <https://regulation.gov.ru/projects#departments=7&npa=96807>

⁴ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/876368-7>

инициативы по установлению уголовной ответственности за пропаганду наркотиков в интернете»⁵.

Возможные риски

Оценивая риски, следует принимать во внимание, что в существующей практике применения статьи 6.13 КоАП РФ привлечение к ответственности за публикации (в том числе в Интернете) было достаточно редким явлением: чаще всего по этой статье штрафы накладываются на предпринимателей за продажу товаров с изображением листьев конопли. Но под «каучуковое» определение запрещенной пропаганды наркотиков формально подходит и любая адвокация опиоидной заместительной терапии: «Запрещается пропаганда каких-либо преимуществ в использовании отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркосодержащих растений, в том числе пропаганда использования в медицинских целях наркотических средств, психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркосодержащих растений, подавляющих волю человека либо отрицательно влияющих на его психическое или физическое здоровье.» (ч. 2 ст. 46 Федерального закона от 08.01.1998 N 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»). И в последнее время отмечены случаи составления органами внутренних дел и Роскомнадзором протоколов по статье 6.13 КоАП РФ в связи с публикациями, имеющими отношение к снижению вреда или проблемам наркополитики. В октябре 2018 года фонд Андрея Рылькова (НКО, занимающаяся снижением вреда в Москве) была оштрафована по этой статье на 800 000 рублей (около 11 250 евро) за материал о снижении вреда для потребителей синтетических катинонов⁶. В сентябре 2019 года интернет-издание Лента.ру было оштрафовано на ту же сумму за статью об экономических последствиях легализации марихуаны в странах Европы⁷. Новая правоприменительная практика может пойти несколькими путями:

- содержательно не изменится, и полицейские будут отслеживать в основном рекламу тех товаров, за продажу которых ранее штрафовала,
- по новой норме полицейские будут в основном преследовать отдельных граждан – авторов публикаций в социальных сетях и на форумах, представляющих собой пропаганду наркотиков в самом строгом понимании,
- новая норма будет систематически использоваться для «закручивания гаек» и преследования за публикации о зарубежном опыте декриминализации и легализации наркотиков, заместительной терапии, критике уголовных дел о «контрабанде наркотиков» в связи с заказом из-за рубежа лекарств и т.д.

При этом следует учитывать, что текущее законодательство и судебная практика в России предоставляют властям все инструменты для реализации «жесткого» сценария.

Следует также отметить, что в феврале 2020 года МВД разместило на портале публикации проектов нормативно-правовых актов проект «Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года» (должна быть утверждена указом президента). В проекте Стратегии сохранены все репрессивные тенденции, в частности:

- в числе угроз национальной безопасности названы «попытки дестабилизации действующей международной системы контроля над наркотиками, ее пересмотра в сторону

⁵ <http://kremlin.ru/events/president/news/62860>

⁶ <https://mos-gorsud.ru/rs/zyuzinskij/services/cases/admin/details/abe4b2b8-bf62-4ab7-995f-e33d6bec422f>

⁷ <https://mos-gorsud.ru/rs/zyuzinskij/services/cases/admin/details/1ad77696-7be1-47f1-bb79-4291046c4920>

либерализации и легализации наркотиков» и «масштабное использование информационно-телекоммуникационной сети Интернет для пропаганды наркотиков»;

- среди задач Стратегии перечислено «выявление и пресечение функционирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ресурсов, используемых для пропаганды и распространения наркотиков»;

- по-прежнему декларируется «недопущение применения в Российской Федерации заместительных методов лечения наркомании с применением наркотиков, легализации рекреационного употребления наркотиков, а также неоправданного расширения применения наркотических анальгетиков».

13 февраля 2020 года председатель Комиссии Государственной думы по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России В. Пискарев выступил с обвинениями в пропаганде наркотиков, лоббировании декриминализации наркотиков в России и т.д. в адрес иностранных НКО и вещающих на русском языке иностранных СМИ, эксплуатируя характерную риторику осажденной крепости и увязывая в том числе и деятельность о снижении вреда с иностранным вмешательством во внутренние дела страны.

В то же время,⁸ рассмотренные выше законодательные инициативы не затрагивают программы снижения вреда, например, в области профилактики ВИЧ и гепатитов, допустимость которых прямо указана в прим. к статье 230 УК РФ, а также публикации в специализированных медицинских журналах (прим. к статье 6.13 КоАП РФ).

2. Законодательные инициативы в Украине.

17 января 2020 года группа депутатов Верховной рады от партии «Слуга Народа» внесла законопроект № 2784 о внесении изменений в различные законодательные акты в части противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и злоупотреблению ими. Законопроект ужесточает уголовную ответственность по существующим статьям Криминального кодекса Украины (ККУ), связанным с наркотиками, вводит доступ к наркосодержащим лекарствам только посредством электронного рецепта и вносит изменения в другие нормативные акты, регулирующие наркополитику, а также вводит в ККУ новую статью 315¹ «Пропаганда или реклама наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров». Согласно ей, пропаганда или реклама наркотиков в информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть Интернет) или в общественных местах (в том числе на фасадах зданий, дорожных покрытиях, других объектах городской инфраструктуры) посредством размещения изображений, цифровых знаков и (или) заголовков, штрих- и скан-кодов, веб-адресов, аккаунтов в социальных сетях и мессенджерах (в том числе на иностранных языках), а также пропаганда сведений про способы и методы их разработки, изготовления, культивирования и использования, мест их приобретения, описания каких-либо преимуществ в использовании отдельных наркотиков карается штрафом от трех до пяти тысяч необлагаемых минимумов доходов граждан (в 2020 году необлагаемый минимум равняется 17 гривнам, то есть размер штрафа – около 1930 – 3220 евро) или лишение свободы на срок от двух до пяти лет. То же преступление, совершенное повторно или лицом, ранее судимым за другие связанные с наркотиками преступления, влечет лишение свободы на срок от пяти до семи лет. Примечанием к статье оговаривается, что она не распространяется на размещение сведений о наркотических средствах и психотропных веществах в специализированных научных изданиях, научно-методической и учебной литературе, которая разработана в соответствии с содержанием научных программ и

⁸ <http://duma.gov.ru/news/47790/>

утверждена учреждениями высшего образования (научными учреждениями) в установленном порядке, и на распространение информации на научных семинарах, конференциях, симпозиумах и т.д.⁹. В настоящий момент в законодательстве Украины отсутствуют нормы, отдельно предусматривающие ответственность (в том числе административную) за пропаганду наркотиков.

При этом примечание к проекту статьи 315¹ ККУ шире текста статьи 35 Закона Украины «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах», регулирующей рекламу наркотических средств, включенных в списки II и III (утв. Постановлением Кабмина Украины от 6 мая 2000 года № 770). Эта норма допускает только рекламу наркотических средств и психотропных веществ в специализированных печатных изданиях и других средствах информации, специально предназначенных для медицинских, фармацевтических, научных работников в сфере охране здоровья.

Возможные риски

Вероятность применения этой нормы для ограничения программ снижения вреда и иных социальных программ, адресованных потребителя наркотиков, в Украине (в том числе программ опиоидной заместительной терапии) представляется крайне малой. Норма в первую очередь подробно описывает популярные способы размещения информации о предложении наркотиков (как, например, граффити на стенах домов). Кроме того, показательное отсутствие в предлагаемом тексте, во многом совпадающем с формулировками российского законодательства, указаний на запрет пропаганды использования наркотических средств в медицинских целях.

Вместе с тем, предлагаемые нормы потенциально могут быть использованы для ограничения свободы слова и публичной дискуссии по общественно значимым вопросам, не ведущейся только на страницах специализированных медицинских изданий), которая, следовательно, при принятии закона в этой формулировке попадает в «серую зону». При жестком формальном толковании закона могут быть криминализованы, например, деятельность граждан и организаций, сочетающих работу по снижению вреда с активизмом в сфере легализации рекреационного употребления наркотиков, или журналистские публикации, детально описывающие наркобизнес или жизнь наркозависимых. Привлечение участников такой дискуссии к уголовной ответственности в этом случае зависит от усмотрения правоприменителя и может быть произвольным.

3. Законодательство Республики Казахстан

Законом Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года № 292-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности» внесены изменения в Уголовный кодекс Республики Казахстан (УК РК), в Закон Республики Казахстан от 10 июля 1998 года N 279 «О наркотических средствах, психотропных веществах, их аналогах и прекурсорах и мерах противодействия их незаконному обороту и злоупотреблению ими» (Закон N 279) и в другие нормативно-правовые акты, в том числе не связанные с наркополитикой¹⁰.

В статью 24 Закона N 279, посвященную запрету пропаганды и рекламы наркотиков, внесены изменения, уточняющие текст статьи. Под пропагандой теперь понимается распространение любыми способами (раньше были указаны конкретные способы) сведений

⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67952

¹⁰ <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1900000292>

о наркотиках, направленное на формирование у неопределенного круга лиц положительного или терпимого отношения к незаконному обороту и незаконному потреблению наркотических средств (этого уточнения не было) (часть 1). В часть 2 внесено определение рекламы: *«информация о местах или способах их приобретения, качестве, цене и иных их свойствах, распространяемая и (или) размещаемая в любом месте, в любой форме с помощью любых средств, предназначенная для неопределенного круга лиц и призванная формировать или поддерживать интерес к наркотическим средствам и психотропным веществам»*. При этом сохранена оговорка, согласно которой реклама наркотических средств и психотропных веществ, их аналогов, внесенных в Список наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, подлежащих контролю в Республике Казахстан (Таблицы II и III), может осуществляться в специализированных печатных изданиях, рассчитанных для медицинских и фармацевтических работников.

Ответственность за пропаганду и незаконную рекламу наркотиков для предпринимателей (дифференцирована для субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства) была и остается предусмотрена статьей 423 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП РК). Законом N 279 штрафы за пропаганду и незаконную рекламу объединены (ранее они были установлены разными частями статьи в разном размере) и в полтора – два раза повышены. Сейчас они составляют для субъектов малого предпринимательства – триста расчетных показателей (около 1960 евро), для субъектов среднего предпринимательства – пятьсот расчетных показателей (около 3260 евро), на субъектов крупного предпринимательства – тысячу месячных расчетных показателей (около 6520 евро) (расчетный показатель в 2020 году равен 2651 тенге или примерно 6,5 евро). В УК РК внесена статья 299-1 «Пропаганда или незаконная реклама наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, прекурсоров». Базовая санкция (часть 1) установлена в виде лишения свободы на срок до трех лет, при наличии квалифицирующих признаков (группой лиц по предварительному сговору, неоднократно, в организациях образования и на объектах массового скопления людей, с использованием средств массовой информации или электронных информационных ресурсов, с использованием служебного положения) – от трех до шести лет. Кроме того, в часть два статьи 299 УК РК «Склонение к потреблению наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов» (лишение свободы от трех до восьми лет) добавлен пункт 3 «посредством использования электронных информационных ресурсов».

Возможные риски

Ни перечисленные выше уточнения текста статьи 24 Закона N 279, ни изменение санкций за пропаганду и рекламу наркотиков (размеры штрафа в статье 423 КоАП РК и дополнение УК РК статьей 299-1) не изменяют содержательно подход к определению в законодательстве Казахстана запрещенной пропаганды и незаконной рекламы наркотиков; в частности, они не расширяют существующих определений и не расставляют по-новому акценты, так, чтобы это могло затронуть деятельность по снижению вреда. Поэтому представляется, что вступивший в силу закон не должен оказать какое-то существенное влияние на функционирование действующих в Казахстане программ снижения вреда и распространение информации о них.

В то же время можно отметить те же риски, что и у украинского законопроекта: новая редакция статьи 24 Закона N 279 (равно как и старая) формально допускает распространение ограничительных норм на полноценную общественную, то есть ведущуюся не только на страницах медицинских изданий дискуссию о либерализации наркополитики и освещение ее проблем в публицистике или художественных произведениях, и создает предпосылки для выборочного (в том числе показательного)

правоприменения. Это делает необходимым мониторинг и анализ практики привлечения к ответственности по этим нормам.