

Краткая история становления органов по борьбе с наркотиками и «антинаркотического законодательства»: от советского периода до современной Беларуси

Гуминский М.Н.

Управление по наркоконтролю и противодействию торговле людьми криминальной милиции управления внутренних дел Витебского облисполкома

Государственная политика в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков является одним из компонентов реализации Концепции национальной безопасности Республики Беларусь. В настоящее время для дальнейшего совершенствования антинаркотической деятельности всех заинтересованных органов и субъектов профилактики видится актуальным проследить историческую ретроспективу становления и развития законодательства в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков начиная с 1917 года.

Цель научной работы – исследование первых исторических архивных документов советского периода, в которых различными способами регламентировались противоправные действия, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Автором делается акцент на отдельных этапах становления и формирования государственных органов, уполномоченных осуществлять борьбу с незаконным оборотом наркотиков.

Материал и методы. Материалом для изучения послужили нормативные правовые акты в области противодействия незаконному обороту наркотиков, правовые акты концептуального и программного характера. В процессе исследования использовались общенаучные, структурно-правовой и формально-юридический методы.

Результаты и их обсуждение. Автором проанализированы зарождение «антинаркотического законодательства» и формирование системы уполномоченных органов в области противодействия незаконному обороту наркотических средств начиная с периода становления советской власти. Сформулировано несколько значимых этапов, в рамках которых проходили обозначенные выше процессы.

Результаты исследования внедрены в деятельность криминальной милиции УВД Витебского облисполкома.

Заключение. Зарождение «антинаркотического законодательства» и формирование системы уполномоченных органов в области противодействия незаконному обороту наркотических средств в нашей стране, начиная с периода становления советской власти, прошли несколько значимых этапов, в рамках которых выделяются присущие им специфические особенности.

Ключевые слова: государственная информационная политика, незаконный оборот наркотиков, наркотики, СССР, спекуляция, кокаин, Всероссийская чрезвычайная комиссия.

A Brief History of Shaping Drug Control Bodies and Anti-Drug Legislation: From the Soviet Period to Modern Belarus

Huminski M.N.

Criminal Militia Department of Drug Control and Combating Human Trafficking of the Internal Affairs Administration of Vitebsk Region Executive Committee

The state policy in the field of combating drug trafficking is one of the components of the implementation of the National Security Concept of the Republic of Belarus. Currently, in order to further improve the anti-drug activities of all interested bodies and subjects of prevention, it seems relevant to trace the historical retrospective of the formation and development of legislation in the field of combating drug trafficking, starting from 1917.

The purpose of the paper is to study the first historical archival documents of the Soviet period, in which various illegal actions related to drug trafficking were regulated in various ways. The author also focuses on certain stages of shaping state bodies authorized to combat drug trafficking.

Material and methods. The material of the research was the normative legal acts in the field of combating drug trafficking, legal acts of a conceptual and program nature. In the course of research, general scientific research methods were used as well as formal legal methods.

Findings and their discussion. The author has analyzed the development of anti-drug legislation and a system of authorized bodies in the field of combating illegal drug trafficking, starting from the period of the formation of Soviet power. Several significant stages have been formulated, within which the processes indicated above took place.

The research findings were introduced into the activities of the criminal police of the Internal Affairs Administration of Vitebsk Region Executive Committee.

Conclusion. The emergence of anti-drug legislation and the formation of a system of authorized bodies in the field of combating illegal drug trafficking in our country, starting from the period of the formation of Soviet power, several significant stages were identified, within which their specific features are highlighted.

Key words: state information policy, drug trafficking, drugs, USSR, black market, cocaine, All-Russia Emergency Commission.

Государственная политика в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков является одним из компонентов реализации Концепции национальной безопасности Республики Беларусь. В настоящее время в целях дальнейшего совершенствования антинаркотической деятельности всех заинтересованных органов и субъектов профилактики видится актуальным проследить историческую ретроспективу становления и развития законодательства в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков начиная с 1917 года.

Вопросами историко-правового исследования борьбы с незаконным оборотом наркотических средств занимается ряд ученых. Так, в трудах Н.А. Артеменко прослеживается попытка систематизации факторов, оказавших немалое влияние на распространение наркопреступности [1]. В работах Н.А. Милешиной анализируются методы противодействия наркомании в условиях становления и укрепления советской власти в 1917–1920-х гг. Выявлены факторы, предопределившие всплеск наркомании в период Гражданской войны и иностранной интервенции, охарактеризован социальный состав наркопотребителей. Показан процесс становления советского антинаркотического законодательства [2]. В трудах М.И. Лациса анализируется деятельность Всероссийской чрезвычайной комиссии (далее – ВЧК) в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков, исследуются основные документы, приняты ВЧК, положение этого органа в системе советских государственных органов [3]. Данная тематика раскрывается также в работах М.А. Яковлевой [4], Ю.Г. Фельштинского [5] и др. Несмотря на большое количество научных трудов, до настоящего времени не осуществлена периодизация советского периода в области борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, не выделены конкретные временные этапы с присущими им особенностями и функционированием специально созданного для этого государственного аппарата.

Цель научной работы – исследование первых исторических архивных документов советского периода, в которых различными способами

регламентировались противоправные действия, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Автором делается акцент на отдельных этапах становления и формирования государственных органов, уполномоченных осуществлять борьбу с незаконным оборотом наркотиков.

Материал и методы. Материалом для изучения послужили нормативные правовые акты в области противодействия незаконному обороту наркотиков, правовые акты концептуального и программного характера. В процессе исследования использовались общенаучные, структурно-правовой и формально-юридический методы.

Результаты и их обсуждение. С приходом к власти Советов в 1917 году начинается период становления Советского государства с рядом новых проблем, в том числе и в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств. Анализ имеющихся научных трудов показал, что в самом начале данного этапа проблема наркомании была значительной в социальном, культурном и правовом аспектах. В частности, Н.А. Артеменко указывает, что «Первая мировая война во многом обусловила “демократизацию” наркомании. После 1917 г. наркомания окончательно перестала быть “столичной болезнью” и “элитарной болезнью”, а наркотики – товаром для богатых. Наркотики стали применять широкие слои населения» [1, с. 95].

Развитие антинаркотического законодательства в 1917–1920 гг. шло своеобразным путем, что называется «борьбой по мере возникновения проблемы» и обусловлено отсутствием сформированного блока законодательства в этой сфере. Важным историческим документом является Декрет «О суде» 1917 года. Согласно положениям данного Декрета, Советом народных комиссаров были упразднены судебные органы, институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно и институты присяжной и частной адвокатуры. При этом в Декрете нет упоминания о порядке рассмотрения дел в сфере борьбы с наркопреступностью, а лишь говорится о том, что по особым категориям дел будет издан отдельный декрет.

Такого рода «особые декреты» были направлены на установление контроля над оборотом наркотических средств. К примеру, 8 апреля 1918 года

был принят Декрет Совета народных комиссаров «О передаче запасов опия». Декретом было постановлено передать запасы опия Московского алкалоидного завода в ведение Комиссариата финансов по главному управлению неокладных сборов, а также предложить Чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, саботажем и спекуляцией имеющиеся у нее запасы опия передать в ведение Комиссариата финансов по Главному управлению неокладных сборов. Анализ данного документа свидетельствует о передаче контроля оборота наркотических средств в финансовую сферу и о снятии такого круга компетенции с ВЧК.

Только пришедшая советская власть слишком «жестко» принимала решения в области борьбы с незаконным оборотом наркотических средств. Так, 28 февраля 1918 г. (без номера) было принято Постановление Совета народных комиссаров «О борьбе со спекуляцией». В отношении тех субъектов, кто был уличен в спекуляции наркотическими средствами уполномоченным советским органам, было предоставлено право их расстрела на месте. При этом спекуляция наркотиками признавалась самой страшной и отвратительной среди ее разновидностей. Круг уполномоченных органов, осуществляющих борьбу со спекуляцией наркотиками, был достаточно широк: ВЧК, управления городской милиции, уголовного розыска, Народный комиссариат юстиции, Народный комиссариат здравоохранения. Кроме того, в ВЧК был организован специализированный подотдел по борьбе со спекуляцией кокаином (наркотиками) в составе отдела по борьбе со спекуляцией. Была создана специальная Комиссия для организации борьбы с незаконным распределением наркотиков.

Отметим, что полномочия ВЧК в области борьбы с наркотиками были абсолютными, вплоть до принятия решения и исполнения меры наказания. Так, Постановлением Всероссийской центральной исполнительной комиссии (далее – ВЦИК) «Об изъятиях из общей подсудности в местностях, объявленных на военном положении» от 24 апреля 1919 года ВЧК наделялась правом непосредственной расправы (вплоть до расстрела) за ряд доказанных преступных деяний, к числу которых относилась незаконная торговля кокаином [3, с. 42].

11 декабря 1918 года было принято Постановление Совета Обороны о порядке ареста Всероссийской чрезвычайной комиссией по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности сотрудников советских учреждений и предприятий. В данном документе не конкретизируются действия спекулятивного либо контрреволюционного характера, а лишь идет речь о порядке уведомления советских учреждений об аресте лиц, причастных к совершению

данных преступлений. При этом акцент в Постановлении сделан на аресте сотрудников советских учреждений и предприятий и абсолютно не затрагивался порядок ареста иных категорий лиц.

Отметим, что по ходу развития общественных отношений и необходимости, обусловленной реальной ситуацией в государстве, происходила специализация Всероссийской чрезвычайной комиссии. Так, 6 февраля 1919 года было принято Положение ВЦИК об Особом отделе при Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности и его местных органах. Вместе с тем в задачи данного Особого отдела входило осуществление борьбы с контрреволюцией и шпионажем в армии и на флоте. Относительно борьбы с деятельностью, направленной на незаконный оборот наркотических средств, упоминаний особых не было. За годы деятельности Всероссийской чрезвычайной комиссии (1917–1922) в структуре данного контрреволюционного органа не было специального подразделения, нацеленного на борьбу с оборотом наркотиков.

Местные подразделения Всероссийской чрезвычайной комиссии были наделены широким кругом полномочий в области борьбы с наркомагией. К примеру, согласно положениям Декрета ВЦИК от 20 июня 1919 г. «Об изъятии из общей подсудности в местностях, объявленных на военном положении», такие подразделения были уполномочены на расстрел торговцев кокаином без проведения судебного процесса.

В 1922 году происходит систематизация уголовного законодательства и вступает в силу Уголовный кодекс РСФСР (далее – УК РСФСР). Несмотря на первую попытку максимально полного отражения советских правоохранительных норм, в данном Кодексе не было предусмотрено специальных составов преступлений в области незаконного оборота наркотических средств. Однако уголовно-правовые нормы содержали в себе «составы общего характера», позволяющие привлекать к уголовной ответственности за данную деятельность виновных лиц. В частности, ст. 139 УК РСФСР 1922 года устанавливала ответственность за «скупку и сбыт в виде промысла продуктов, материалов и изделий, относительно которых имеется специальное запрещение или ограничение». Невключение специальных «наркотических составов» в нормы УК РСФСР, на наш взгляд, явилось следствием того, что разработка и принятие данного документа происходили достаточно «произвольным» путем, на основании изданных ранее актов СНК, ВЧК и др., а также по материалам «революционной практики» трибуналов и подразделений ВЧК. Кроме того, в долж-

ной мере не был проведен анализ сложившейся обстановки общественной и преступной жизни в данный период советского времени. Однако в 1924 г. УК РСФСР 1922 г. был дополнен пунктом «д» статьи 140. В ней предусматривалась уголовная ответственность «за изготовление и хранение с целью сбыта и сам сбыт кокаина, опия, морфия, эфира и других одурманивающих веществ без надлежащего разрешения». Несмотря на прогрессивный характер внесенных изменений в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, норма ст. 140-д устанавливала ответственность с обязательным соблюдением такого признака субъективной стороны преступления, как цель. Вместе с тем действия такого же характера, однако не преследующие цели сбыта, уголовной ответственности за собой не влекли, что представляло большой пробел в правовом регулировании в рамках УК РСФСР 1922 года.

Считаем, что отсутствие систематического подхода к установлению уголовной ответственности за незаконное распространение наркотиков в УК РСФСР 1922 года привело к появлению определенного количества актов, занимающих позицию по юридической силе ниже закона, к примеру, декретов и постановлений СНК и др.

Непризнание опасности незаконного распространения наркотических средств в научной литературе связывается с неправовыми факторами. К примеру, И.Е. Милова констатирует, что «по идеологическим причинам проблема наркомании стала замалчиваться, поскольку в социалистическом обществе просто не могло быть такого явления» [6, с. 3]. Отметим полную приверженность такой научной позиции, что в результате явилось следствием дальнейшего распространения незаконного оборота наркотиков на территории РСФСР, а также к не в полной мере эффективной борьбе с данным негативным явлением уполномоченных на это органов.

Следующим шагом стало принятие Постановления ВЦИК СНК СССР «О запрещении посевов опийного мака и индийской конопли» от 27 октября 1934 года, положениями которого устанавливался запрет на посев опийного мака и индийской конопли за исключением лечебных и научных целей. На наш взгляд, принятие данного Постановления свидетельствует о появлении новой тенденции в области борьбы с незаконным оборотом наркотических веществ, в частности в признании необходимости включения в область уголовно-правовой охраны такого составляющего деяния, входящего в современное понятие незаконного оборота наркотиков, как выращивание. Кроме того, произошло расширение сфер использования наркотических средств (не только в лечебных, но и в научных).

Наша позиция в полной мере подкрепляется внесенными после принятия данного Постановления изменениями и дополнениями в УК РСФСР 1926 года путем включения статьи 179 «а», определяющей уголовную ответственность за посев опийного мака и индийской конопли без установленного разрешения. Примечательно здесь, что в качестве мер наказания предусматривалась альтернатива между лишением свободы на срок до двух лет или исправительными работами на срок до одного года с обязательной конфискацией посевов. Отметим, что санкция статьи по сравнению с предыдущими «составами преступлений по наркотикам» пошла по пути усиления ответственности путем увеличения срока основного наказания (ранее по предыдущим редакциям для лишения свободы максимальный срок устанавливался в один год). Кроме того, дополнительное наказание уже носило не имущественный характер, как ранее, в виде штрафов или конфискации имущества, а было направлено именно на уничтожение неразрешенных посевов.

На основании исследуемых документов можно сделать вывод о постепенной криминализации общественно опасных деяний, связанных с незаконным оборотом наркотических средств. Такая тенденция подтверждается внесением изменений и дополнений в уголовное законодательство РСФСР, а также изданием достаточно большого количества для рассматриваемого периода подзаконных правовых актов.

В 1936 году происходит новый этап становления органов по борьбе с наркотиками. Так, Постановлением СНК СССР «О возложении на Всесоюзную Государственную Санитарную Инспекцию при СНК Союза ССР наблюдения и контроля за оборотом в Союзе ССР опиума и других наркотических веществ» от 23 мая 1936 г. № 932 было установлено следующее: «Возложить на Всесоюзную Государственную Санитарную Инспекцию при Совете Народных Комиссаров Союза ССР наблюдение и контроль на всей территории Союза ССР за производством, переработкой, хранением, торговлей и всякого рода использованием, в том числе для экспорта, опиума, его производных и других наркотических веществ по особому списку, утвержденному Советом Народных Комиссаров Союза ССР». Таким образом, на смену Комиссии при ВЧК приходит Всесоюзная Санитарная Инспекция при СНК СССР, главным полномочием которой является контроль над оборотом наркотических средств. При этом республиканским ответственным органом становится СНК СССР.

Следующий этап развития советского законодательства в области борьбы с незаконным оборотом наркотических средств необходимо

рассматривать как период ратификации международных документов в данной области и приведение в соответствие с ними законодательства СССР. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 декабря 1964 года была ратифицирована Единая Конвенция о наркотических средствах от 30 марта 1961 года.

Кроме того, в рассматриваемый период произошло становление специализированных органов по противодействию незаконному обороту наркотических средств, что, на наш взгляд, явилось следствием всплеска интереса у населения к наркотикам и невозможности далее на идеологическом уровне «не признавать» существование проблемы в СССР. Так, 7 июля 1973 года создается первый самостоятельный Отдел по борьбе с наркоманией в составе Управления уголовного розыска МВД СССР.

В 1990 году происходит очередная реорганизация «органов наркоконтроля», создается Управление по борьбе с распространением наркомании ГУУР МВД СССР. При этом Управление становится достаточно «широко территориальным» органом, поскольку включает в себя как центральные, так и межрегиональные отделы. Следовательно, именно 1990 год можно считать этапом зарождения определенной структурно организованной системы в области противодействия незаконному обороту наркотикам, полномочия и компетенция которой адекватно отвечали реально сложившейся обстановке. При этом решение общей задачи вменялось отделению уголовного розыска.

История развития законодательства Республики Беларусь в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ после распада СССР начинается с первых указов Президента Республики Беларусь, в рамках которых определялись основные направления работы и ответственные субъекты. Так, согласно п. 12 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 1994 г. № 274 «О неотложных мерах по борьбе с преступностью и стабилизации обстановки в Республике Беларусь» было поручено Министерству внутренних дел совместно с Комитетом государственной безопасности, Государственным комитетом пограничных войск, Государственным таможенным комитетом, органами исполнительной власти с участием Прокуратуры осуществлять операции по выявлению и пресечению преступных формирований, коррупции, контрабанды, незаконного оборота наркотических средств. Данный Указ носил сугубо общий характер, где наравне с иными видами преступной деятельности выделялся незаконный оборот наркотических средств. Кроме того, в данный период понятие «психотропные

вещества и их прекурсоры» не рассматривалось белорусским законодательством.

Следующим Указом Президента Республики Беларусь от 30 июня 1995 года была образована межведомственная комиссия по борьбе с преступностью и наркоманией при Совете Безопасности. Через год принимается первый программный целевой документ – Концепция государственной политики по контролю за наркотическими средствами и психотропными веществами и их злоупотреблением в Республике Беларусь. Принятие Концепции обусловлено необходимостью выполнения положений, закрепленных в международных соглашениях на уровне государств-участниц СНГ, а также набирающей рост преступной ситуацией в сфере незаконного оборота наркотических средств.

В 1996 году в независимой Беларуси было впервые создано Управление по незаконному обороту наркотиков МВД Республики Беларусь Приказом МВД Республики Беларусь «Об организационно-штатных вопросах» от 9 октября 1996 г. № 199.

Следовательно, период 1994–2000 гг. в Республике Беларусь стоит охарактеризовать как время принятия программных документов и определения базовых направлений в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств. Также происходит становление и последующая реорганизация специальных подразделений по борьбе с наркотиками МВД Республики Беларусь. В рассматриваемый период осуществляются законодательная регламентация терминологии в обозначенной сфере, четкое следование положениям международных конвенций, а также соглашений, достигнутых на уровне СНГ.

На современном этапе на уровне законодательства Республики Беларусь принято достаточно большое количество нормативных актов, целью которых является оказание противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. В рамках Основного закона государства – Конституции Республики Беларусь – определены основные конституционные ценности, которые поставлены под защиту государства. В частности, речь идет о здоровье населения, о признании человека высшей ценностью для общества и государства и др. Главным государственным органом, осуществляющим борьбу с незаконным оборотом наркотиков, является Главное управление по наркоконтролю и противодействию торговле людьми.

Заключение. Зарождение «антинаркотического законодательства» и формирование системы уполномоченных органов в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, начиная с периода становления советской власти, прошли несколько значимых эта-

пов, в рамках которых выделяются присущие им специфические особенности:

1917–1920 гг. – развитие «антинаркотического законодательства» в обозначенный период шло своеобразным путем, что называется «борьбой по мере возникновения проблемы» и обусловлено отсутствием сформированного блока законодательства в этой сфере. На данном этапе отсутствовал утвержденный на законодательном уровне порядок производства по делам о правонарушениях в сфере наркооборота, не были определены органы, уполномоченные рассматривать дела этой категории. Общим главным государственным органом, в компетенции которого находилось решение «особо важных вопросов», являлась Всероссийская чрезвычайная комиссия с обширным перечнем полномочий, включая исполнение наказания (в том числе расстрел);

1921–1990 гг. – дальнейшее становление «антинаркотического законодательства» и создание специальных подразделений в области борьбы с наркотиками. В то же время аспект «непризнания» важности наркотиков исходя из идеологических установок советской власти приводил зачастую к нерешению проблем в данной сфере;

1991–2020 гг. – период после становления независимой Беларуси характеризуется форми-

рованием собственного блока национального «антинаркотического законодательства», соответствующего положениям международных документов в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Структурно система органов по наркоконтролю выведена из юрисдикции уголовного розыска и представляет собой самостоятельный структурный элемент.

Литература

1. Артеменко, Н.А. Наркомания в 1920-е годы: медицинские, правовые и социокультурные аспекты проблемы / Н.А. Артеменко, Т.Л. Петрище // Вестн. ВГМУ. – 2015. – Т. 14, № 6. – С. 93–103.
2. Милешина, Н.А. Противодействие наркомании в советской России и СССР (1917–1920-е гг.) / Н.А. Милешина, Л.А. Потапова, Т.С. Кильмяшкина // Манускрипт. – 2019. – № 2. – С. 32–35.
3. Лацис, М.И. Чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией / М.И. Лацис. – М.: Гос. изд-во, 1921. – 62 с.
4. Яковлева, М.А. Дискуссии 1919–1921 годов о функциях и правах Всероссийской и Московской чрезвычайных комиссий: современный взгляд [Электронный ресурс] / М.А. Яковлева // Знание. Понимание. Умение. – 2010. – № 6. – Режим доступа: <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2010/6/Iakovleva/>. – Дата доступа: 21.02.2021.
5. Фельштинский, Ю.Г. ВЧК/ГПУ: документы и материалы / Ю.Г. Фельштинский. – М.: Изд-во гуманитар. лит., 1995. – 272 с.
6. Милова, И.Е. Заметки об истории борьбы с наркотизмом / И.Е. Милова // Вестн. Волж. ун-та имени В.Н. Татищева. – 2016. – № 4, т. 1. – С. 3–7.

Поступила в редакцию 21.03.2021