



Текущее состояние сотрудничества правоохранительных органов по вопросам, связанным с новыми психоактивными веществами и (пред)прекурсорами

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ



Оригинал документа доступен только в англоязычной версии. Этот перевод выполнен в рамках Проекта EU-АСТ (Действия ЕС против наркотиков и организованной преступности) и не проверялся Евроюстом. Исходя из этого, Евроюст не несет ответственности за качество и/или точность перевода



апрель 2018 г.



**Текущее состояние
сотрудничества
правоохранительных органов по
вопросам, связанным с новыми
психоактивными веществами
и (пред)прекурсорами**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

18 апреля 2018 г.

Содержание

1. Вступление	2
2. Предпосылки, сфера действия и метод.....	2
2.1. Предпосылки	2
2.2. Сфера действия.....	2
2.2.1. Юридическое определение нового психоактивного вещества (НПВ).....	3
2.2.2. Юридическое определение прекурсора и (пред)прекурсора.....	4
2.3. Методология	4
3. Опыт правоохранительных органов.....	5
3.1. Опыт работы	5
3.2. Прецедентное право	8
4. Национальное законодательство/законодательные решения	10
4.1. Неурегулированность.....	11
4.2. Административное правонарушение/проступок.....	11
4.3. Перечень веществ или категорий, прилагаемых к закону	11
4.4. Законодательное урегулирование химической структуры вещества.....	12
4.5. Регулирование путем описания воздействия.....	12
5. Новые законодательные инструменты ЕС.....	12
6. Выводы	13

1. Вступление

В 2015 году Евроюст опубликовал документ о (пред)прекурсорах и новых психоактивных веществах (НПВ), озаглавленный «Сотрудничество правоохранительных органов по вопросам, связанным с новыми психоактивными веществами и (пред)прекурсорами». В 2016 году Евроюст совместно с Европейским центром мониторинга наркотиков и наркозависимости (EMCDDA) опубликовал брошюру под названием «Новые психоактивные вещества в Европе; Законодательство и привлечение к ответственности – текущие проблемы и решения».

Цель этого документа – актуализация двух предыдущих публикаций и информирование читателей о текущей ситуации, связанной с НПВ и (пред)прекурсорами, с правовой точки зрения. Хотя в разных государствах-членах законодательные изменения позволили судебное преследование по делам, связанным с НПВ и (пред)прекурсорами, некоторые из этих проблем, выявленных в прошлом, по-прежнему актуальны. Основной проблемой остается вопрос отслеживания создания новых веществ и способов урегулирования судебных дел, связанных с существенным трансграничным оборотом НПВ и (пред)прекурсоров, когда произведенное или продаваемое вещество является законным в одном или нескольких вовлеченных государствах-членах. В этом документе основное внимание уделено последним событиям в области судопроизводства и оперативному опыту, накопленному после публикации доклада 2016 г. о возбуждении дел относительно НПВ и (пред)прекурсоров.

2. Предпосылки, сфера действия и метод

2.1. Предпосылки

10 июля 2014 г. Суд Европейского союза (СЕС) вынес решение, также известное как «Решение относительно НПВ» (С-358/13 и С-181/14). В решении дано определение «лекарственного средства», согласно которому вещества, не оказывающие какого-либо положительного воздействия на здоровье человека, не являются лекарственными средствами. На практике это решение указало на то, что законодательство относительно лекарственных средств больше не может служить основой для привлечения к ответственности по делам, связанным с НПВ. Эта ситуация привела к новым проблемам в уголовном преследовании по факту оборота НПВ, включая трансграничное сотрудничество правоохранительных органов, поскольку условие о двойной криминализации не было выполнено в отношении тех стран, в которых это вещество является законным.

К странам, которые наиболее затронуты этим решением, следует отнести Финляндию, Францию, Германию, Нидерланды и Испанию.

2.2. Сфера действия

После определения терминологии в этом документе основное внимание уделено трем тематикам: (i) практический опыт уголовного преследования по делам, связанным с НПВ и (пред)прекурсорами, особенно по делам, связанным с другими странами; (ii) ряд соответствующих решений государств-членов; и (iii) законодательные решения государств в отношении криминализации дел, связанных с НПВ. В этом документе также будет краткий экскурс в новые законодательные документы, касающиеся НПВ, принятые на уровне ЕС, так называемый «пакет НПВ».

2.2.1. Юридическое определение нового психоактивного вещества (НПВ)

Определение относительно НПВ на уровне ЕС не было простым вопросом. **Рамочное решение 2004¹ г. (FD 2004)**, определяя понятие «наркотики», основывалось на определениях, принятых в других нормативно-правовых актах. В нем указано, что понятие «наркотики»:

«... подразумевает любое из веществ, охватываемых следующими конвенциями Организации Объединенных Наций: (а) Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 г. (с поправками, внесенными в соответствии с Протоколом 1972 г.); (б) Венской конвенцией о психотропных веществах 1971 г. К ним также относятся вещества, подлежащие контролю в рамках Совместных действий 97/396/ЈНА от 16 июня 1997 г., касающихся обмена информацией, оценки риска и контроля новых синтетических наркотиков ...».

В приведенном выше документе о Совместных действиях ² сказано, что:

«... это касается новых синтетических наркотиков, которые в настоящее время не указаны ни в одном из перечней Конвенции Организации Объединенных Наций о психотропных веществах 1971 г. и которые представляют собой сопоставимую и серьезную угрозу для здоровья населения как вещества, указанные в перечнях из списка I или II к этому документу, и имеют ограниченную терапевтическую ценность. Это относится к конечным продуктам в отличие от прекурсоров ...»

В рамках так называемого «пакета НПВ» 22 ноября 2017 г. вступила в силу **новая Директива³**, которая внесла изменения в FD 2004 путем удаления вышеупомянутого определения и добавления нового определения НПВ:

«... вещество в чистом виде или в составе препарата, которое не подпадает под действие Единой конвенции Организации Объединенных Наций о наркотических средствах 1961 г. с поправками, внесенными в соответствии с Протоколом 1972 г., или Конвенции Организации Объединенных Наций о психотропных веществах 1971 г., но которое может представлять медицинские или социальные риски аналогично веществам, охваченным этими Конвенциями; ⁴

Поскольку в **Решении Совета 2005 г.⁵** описана процедура, с помощью которой Совет может предлагать на рассмотрение новые психоактивные вещества в рамках контрольных мер, используемое там определение также является уместным, хотя оно применимо только «для целей настоящего Решения». В решении Совета 2005 г. НПВ определено ⁶ как «... новое наркотическое средство или новый психотропный препарат в чистом виде или в составе препарата;». Для дальнейшего уточнения в Решении новое наркотическое средство определено как:

«...вещество в чистом виде или в составе препарата, отсутствующее в перечне веществ Единой конвенции Организации Объединенных Наций о наркотических средствах 1961 г. и которое может представлять угрозу для здоровья населения, сопоставимую с угрозой от тех веществ, которые приведены в Перечнях из списков I, II или IV» ⁷,

¹ Рамочное решение Совета 2004/757/ЈНА от 25 октября 2004 г., в котором изложены минимально необходимые положения о составляющих элементах преступных действий и санкций в сфере незаконного оборота наркотиков, пп.(b) п. (1) статьи 1. Рамочные решения должны быть перенесены в национальное законодательство. В 2014 г. этот документ перестал применяться к Великобритании. То же самое относится к Дании и Ирландии.

² Статья 2.3 Совместных действий 97/396/ЈНА от 16 июня 1997 г. об обмене информацией, оценке риска и контроле новых синтетических наркотиков.

³ Директива (ЕС) 2017/2103 Европейского парламента и Совета ЕС от 15 ноября 2017 г., которая внесла изменения в Рамочное решение Совета 2004/757/ЈНА с целью включения новых психоактивных веществ в определение «наркотиков» и аннулирования Решения Совета 2005/387/ЈНА. Директивы должны быть перенесены в национальное законодательство. Директива налагает обязательства на Ирландию в отличие от Великобритании и Дании.

⁴ Там же, пп. (а) и (b) п.(1) статьи 1.

⁵ Статья 8 Решения Совета 2005/387/ЈНА от 10 мая 2005 г. об обмене информацией, оценке риска и контроле новых психоактивных веществ. Этот документ не распространяется на Великобританию. То же самое относится к Дании и Ирландии.

⁶ Пункт (а) статьи 3 Решения Совета 2005/387/ЈНА от 10 мая 2005 г. об обмене информацией, оценке риска и контроле новых психоактивных веществ.

⁷ Пункт (b) статьи 3 Решения Совета 2005/387/ЈНА от 10 мая 2005 г. об обмене информацией, оценке риска и контроле новых психоактивных веществ

и новый психотропный наркотик определен как:

«вещество в чистом виде или в составе препарата, которое отсутствует в перечне соответственно с Конвенцией Организации Объединенных Наций о психотропных веществах 1971 г. и которое может представлять угрозу для здоровья населения, сопоставимую с угрозой от тех веществ, которые приведены в Перечнях из списков I, II, III или IV;»⁸.

После того, как Совет представит на рассмотрение НПВ в рамках обеспечения контрольных мер, государства-члены будут стремиться принять необходимые меры для рассмотрения вопросов контрольных мер и уголовного наказания.⁹ Действует с 23 ноября 2018 г., это определение будет отменено новой упомянутой выше Директивой 2017 г.¹⁰

В **Регламент 2006 г. об ЕЦМНН (EMCDDA)**¹¹ отсутствует определение НПВ. Однако второй документ, так называемый «пакет НПВ», Регламент¹², который вступил в силу 22 ноября 2017 г. и будет применяться с 23 ноября 2018 г., ссылается на описанное выше определение в FD 2004, которое изменено новой Директивой 2017 г.

2.2.2. Юридическое определение прекурсора и (пред)прекурсора

Для **прекурсоров** определение, представленное на уровне ЕС, было несколько проще. В **FD 2004** прекурсоры определены как:

«Любое вещество, предусмотренное в законодательстве Сообщества, налагающего обязательства, вытекающие из статьи 12 Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г.»¹³

В статьях **Регламента о прекурсорах наркотических средств**¹⁴ отсутствует определение «прекурсоры». Однако в документе говорится о прекурсорах как о «... веществах, часто используемых при незаконном изготовлении наркотических средств и психотропных веществ ...».¹⁵ Немного позднее в **Регламенте о мониторинге торговли**¹⁶ дано практически идентичное определение.

2.3. Методология

В проектном задании, одобренном Колледжем, Проектную группу по борьбе с оборотом наркотиков (TRCT) уполномочили подготовить аналитический отчет по передовой практике и проблемам привлечения к ответственности по делам, связанным с НПВ и (пред)прекурсорами, включая сферу законодательных изменений.

⁸ Пункт (с) статьи 3 Решения Совета 2005/387/ИНА от 10 мая 2005 г. об обмене информацией, оценке риска и контроле новых психоактивных веществ.

⁹ Статья 9 Решения Совета 2005/387/ИНА от 10 мая 2005 г. об обмене информацией, оценке риска и контроле новых психоактивных веществ.

¹⁰ Директива (ЕС) 2017/2103 Европейского парламента и Совета ЕС от 15 ноября 2017 г., которая внесла изменения в Рамочное решение Совета 2004/757/ИНА с целью включения новых психоактивных веществ в определение «наркотиков» и аннулирования Решения Совета 2005/387/ИНА.

¹¹ Регламент (ЕС) № 1920/2006 Европейского парламента и Совета от 12 декабря 2006 г. о Европейском центре мониторинга наркотиков и наркозависимости (изм.). Этот документ является обязательным для всех государств-членов и подлежит непосредственному применению.

¹² Регламент (ЕС) 2017/2101 Европейского парламента и Совета от 15 ноября 2017 г., вносящий поправки в Регламент (ЕС) № 1920/2006 об обмене информацией, а также системе раннего предупреждения и процедуре оценивания риска для новых психоактивных веществ. Этот документ является обязательным для всех государств-членов и подлежит непосредственному применению.

¹³ Пункт 2 статьи 1 Рамочного решения Совета 2004/757/ИНА от 25 октября 2004 г., в котором изложены минимально необходимые положения о составляющих элементах преступных действий и санкций в сфере незаконного оборота наркотиков.

¹⁴ Регламент (ЕС) № 273/2004 Европейского парламента и Совета от 11 февраля 2004 г. о прекурсорах наркотических средств. Этот документ является обязательным для всех государств-членов и подлежит непосредственному применению.

¹⁵ Регламент (ЕС) № 273/2004 Европейского парламента и Совета от 11 февраля 2004 г. о прекурсорах наркотических средств, декларативная часть.

¹⁶ Статья 1 Регламента (ЕС) № 111/2005 от 22 декабря 2004 г., устанавливающий правила мониторинга торговли прекурсорами наркотических средств между странами Сообщества и третьими странами. Этот документ является обязательным для всех государств-членов и подлежит непосредственному применению.

TRCT и контактное лицо Евроюста по вопросам синтетических наркотиков сформулировали группу следующих вопросов:

- 1) *«Есть ли у вас опыт работы в вопросах привлечения к ответственности по делам, связанным с НПВ и (пред)прекурсорами, в частности дела, в которые были вовлечены другие страны? Если да, не могли бы вы навести примеры и детализировать суть возникающих проблем (например, законодательные вопросы, юридические препятствия, проблемы практического характера и т. п.), а также найденные решения для преодоления таких препятствий (например, введение в действие новых законов, эффективные практические меры и т. п.)?»*
- 2) *Принимались ли в вашей стране в последнее время какие-либо важные и интересные решения в отношении НПВ и (пред)прекурсоров? Если да, пожалуйста, детализируйте.*

Этот опросник был отправлен в июне 2017 г. в национальные подразделения Евроюста и прокурорам-координаторам Норвегии и Швейцарии при Евроюсте, а также членам Европейской сети прокуроров, занимающихся вопросами оборота синтетических наркотиков и прекурсоров (ENPSDP).

Чтобы побудить государства-члены предоставить ответы, сроки для подготовки ответов продлевали несколько раз. Ответы были получены с июня 2017 г. по март 2018 г. 22 ноября 2017 г. на уровне ЕС появились новые нормативные акты, которые, возможно, повлияли на ответы, поскольку они, вероятнее всего, позволили урегулировать некоторые из возможных проблем и вопросов сотрудничества.

В общей сложности 24 государства предоставили свои ответы на опросник.

Ниже приведен перечень таких государств: Австрия, Бельгия, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Дания, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Великобритания, Швейцария и Норвегия.

От четырех государств-членов ответы получены после вступления в силу пакета НПВ: Эстония, Финляндия, Польша и Словения.

Почти все наиболее затронутые государства-члены ответили на опросник. Ответы были проанализированы, а дополнительная информация, если это было необходимо, была тщательно изучена.

3. Опыт правоохранительных органов

3.1. Опыт работы

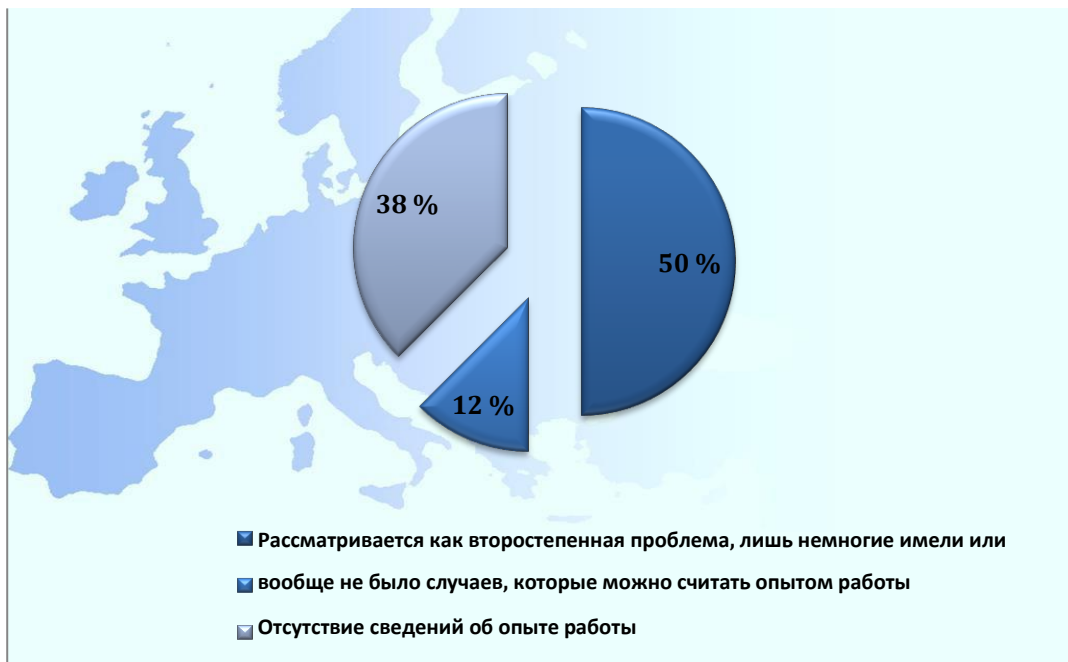
Первый вопрос в опроснике был следующим:

«Есть ли у вас опыт работы в вопросах привлечения к ответственности по делам, связанным с НПВ и (пред)прекурсорами, в частности дела, в которые были вовлечены другие страны? Если да, не могли бы вы привести примеры и детализировать суть возникающих проблем (например, законодательные вопросы, юридические препятствия, проблемы практического характера и т. п.), а также найденные решения для преодоления таких препятствий (например, введение в действие новых законов, эффективные практические меры и т. п.)?»

Уровень опыта работа

В большей части государств (10 из 24) было **несколько или вообще не было дел**, связанных с НПВ и/или (пред)прекурсорами. В двух дополнительных ответах этот вопрос рассматривался как малозначительный или низкоприоритетный на фоне оборота наркотиков в общенациональном масштабе. Из ответов можно было получить много различных объяснений причинам отсутствия опыта работы.

Схема 1: Практический опыт правоохранительных органов



Одной из наиболее логичных и очевидных причин является отсутствие правил, которые определяют вещество как незаконное. В результате эти вещества не подпадают под действие системы уголовного правосудия. Один респондент прямо указал на то, что преступники следят за действующим законодательством и соответствующим образом адаптируют свои продукты. Кроме того, несколько ответов указывали на использование преступниками законодательных пробелов. Одно государство прямо указало, что отсутствие правового регулирования привлекало преступников из соседнего государства для совершения преступных действий. Аналогично, когда запрет на владение, изготовление, покупку, продажу, импорт и/или экспорт определенного вещества оговорен лишь как административное правонарушение или предусматривает наложение штрафа, начиная с нижнего предела, такие случаи вряд ли будут поводом для международно-правового сотрудничества.

Еще одна логическая причина отсутствия практического опыта в том, что НПВ широко не используют, не производят или не продают в определенном государстве. Одно государство упомянуло о низком уровне потребления и об отсутствии производства или масштабного незаконного оборота НПВ, а другое государство пояснило, что их потребители предпочитают «традиционные» психоактивные вещества.

Статус государства в цепочке потребителей также может иметь влияние на степень его международного опыта работы. Например, одно государство признало себя государством-транзитером и отметило лишь немногочисленные случаи. Ряд других государств также заявил об особом статусе, характеризуя себя как страну-производителя или страну назначения.

Два государства, указавшие на то, что у них было лишь несколько случаев, прямо заявили, что у них не было серьезных проблем с международно-правовым сотрудничеством. Интересно, что одна страна назначения для НПВ заявила, что готовность иностранных коллег к сотрудничеству в большей степени зависела от того, насколько серьезна проблема НПВ в их государстве, чем от самого законодательства.

Роль таможенных органов отмечена в трех ответах. Одно государство отметило, что бюджетные ограничения и, как следствие, нехватка кадров в правоохранительных органах оказали негативное влияние на расследование дел, связанных с НПВ.

Вопросы привлечения к ответственности по делам, связанным с синтетическими наркотиками

Пять из 24 респондентов подчеркнули отсутствие правовой базы, запрещающей привлечение к ответственности, главным образом из-за незначительной модификации вещества, вследствие чего получается вещество, отличающееся от указанного в законе.

В ряде ответов обращено внимание на трудности, связанные с правовыми нормами, которые в разных государствах отличаются. Например, различные источники регулирования (уголовные нормы/ законы об обороте наркотиков против административных норм) влияют на возможность применения принудительных мер. В частности, отсутствие следственных мер из-за меньшего наказания было отмечено как препятствие для привлечения к ответственности. Кроме того, различные уровни наказания влияют на возможность явки с повинной подозреваемого.

В свою очередь три государства прямо упомянули о международных соглашениях как о части своего национального законодательства.

Несколько респондентов указало на процедурные и доказательственные трудности. Два государства упомянули о трудности доказывания информированности преступников о незаконности определенного вещества как препятствия для привлечения к ответственности. Кроме того, отмечено, что установление истинного характера намерения (намерение, условное намерение или халатность) относительно объективной опасности этого вещества является трудоемким процессом. Кроме того, проблематично доказать намерение преступника продавать это вещество. Одно государство указало на трудности доказательства того, что подозреваемый намерен использовать это вещество в качестве наркотического средства. Наконец, одно государство отметило, что статус вещества может измениться за время длящегося действия.

В области международно-правового сотрудничества одно государство отметило, что длительная процедура оформления запросов о правовой помощи – постоянная проблема.

В нескольких ответах упоминались также вопросы, в которых привлечения к ответственности представляется как более дорогостоящий и/или трудоемкий процесс. Например, лишь немногие государства указали на трудности, связанные с идентификацией вещества. Одно государство упомянуло, что установление количества вещества стало проблемой, поскольку состав и, следовательно, чистая концентрация продукта меняется в каждой партии продукции. Один из респондентов указал на отсутствие информации относительно дозировки вещества. Кроме того, некоторые из респондентов указали, что дополнительной трудностью доказательства по делу является то, что некоторые из НПВ настолько новы, что отсутствует объективная и проверенная информация об их воздействии на организм человека или об общем уровне опасности, который они представляют.

Некоторые респонденты также указали на различную организационную структуру в дистрибуции НПВ. Вместо типичной иерархической структуры дистрибуционных сетей такие сети дистрибуции НПВ являются горизонтальными, что влияет как на процесс расследования, так и на процесс привлечения к ответственности. Еще одной особенностью дистрибуции НПВ является популярность интернета, который также предоставляет возможность скрывать личности преступников.

Одно государство отметило, что на процесс привлечения к ответственности влияет тот факт, что, когда за использование нового вещества преследуют по закону, судебная практика в отношении меры наказания будет нестабильной до тех пор, пока не будет достаточно информации о самом веществе.

Схема 2: Наиболее часто упоминаемые проблемы



3.2. Прецедентное право

Второй вопрос: «Принимались ли в вашей стране какие-либо соответствующие и нестандартные решения в отношении НПВ и (пред)прекурсоров? Если да, пожалуйста, детализируйте»

После публикации «решения НПВ» 10 июля 2014 г. несколько государств внесли изменения в свое законодательство. Поскольку это случилось недавно, как минимум одно государство прямо упомянуло, что соответствующая прецедентная практика еще не сформирована.

Одно государство отметило, что, поскольку НПВ рассматривают как любые другие незаконные наркотические средства, то соответствующие решения в отношении исключительно НПВ еще не приняты.

Финляндия была одним из пяти государств-членов, которые до «решения по НПВ» полагались на медицинское законодательство, запрещающее НПВ. После того, как Суд Европейского союза принял «решение относительно НПВ», Верховный суд Финляндии принял решения о наставлении судов низшей инстанции в отношении дел, связанных с НПВ. В 2016 г. Верховный суд Финляндии вынес решения по двум делам, касающимся психоактивных веществ. В обоих случаях Верховный суд пришел к выводу о том, что обязательство толковать национальное законодательство в контексте законодательства ЕС означает, что определение лекарственных средств в разделе 3 Закона о лекарственных средствах Финляндии следует толковать в соответствии с решением Суда Европейского союза от 10 июля 2014 г. Таким образом, вещества, которые просто влияют на физиологические функции, но не оказывают какого-либо положительного воздействия на здоровье человека, нельзя считать лекарственными. Исходя из этого, перечень лекарственных средств Финского агентства по лекарственным средствам (Fimea) не имеет решающего воздействия при определении, являются ли рассматриваемые вещества лекарственными средствами.

В обоих случаях Верховный суд пришел к выводу, как и окружной суд, что указанные вещества нельзя рассматривать как лекарственные препараты. Обвинения были отклонены.

Дело №1: Решение Верховного суда Финляндии в 2016 г.¹⁷

В Финляндии одно лицо было привлечено к уголовной ответственности за контрабанду лекарственных средств потому, что заказало гамма-бутиролактон (ГБЛ) и другие химические вещества в интернет-магазине, и их ему доставили в Финляндию по почте. На момент совершения действия эти вещества были классифицированы в Финляндии как лекарственные средства.

Окружной суд постановил, что с учетом доказательств, представленных в суде, положительного воздействия веществ на здоровье человека не установлено. Было доказано, что эти вещества использовались только с целью интоксикации и не могли рассматриваться как лекарственные средства, хотя они были причислены к таковым Финским агентством по лекарственным средствам (Fimea). Таким образом, лицо не может быть осужденным за контрабанду.

Однако решение о классификации некоторых веществ, а также об их включении в список лекарственных средств прямо указывает на то, что перечень лекарственных средств не является исчерпывающим. В дополнение к веществам, отнесенным Финским агентством по лекарственным средствам (Fimea) к лекарственным средствам, вещество, которое соответствует описанию лекарственного средства, также можно считать лекарственным средством. Поэтому Верховный суд принял решение, что в случае оценивания лекарственного воздействия вещества (независимо от того, упоминалось ли это вещество в списке лекарственных веществ для использования на территории Финляндии) при заказе вещества через интернет это не имело существенного значения.

Большинство фармакологических и токсических воздействий ГБЛ вызвано его метаболитом ГГБ (гамма-гидроксibuтират), который также известен как «гамма». ГБЛ можно превратить в ГГБ просто путем добавления в него воды. ГГБ и содержащаяся в ГГБ натриевая соль – широко используемые лекарственные препараты на рынке. С другой стороны, ГГБ также классифицируется как наркотическое средство в Финляндии.

Решение Суда Европейского союза не дает ответа на вопрос, можно ли классифицировать как лекарственное средство вещество, которое не оказывает положительного воздействия на здоровье человека, а его метаболит или, по крайней мере, его солевая форма, используется для лечения болезней. Верховный суд Финляндии постановил, что, поскольку ГБЛ в основном используется как промышленный растворитель, а закон Финляндии о наркотических средствах изменен в 2014 г. на основании решения Суда Европейского союза, ГБЛ больше нельзя относить к лекарственным средствам, даже несмотря на то, что его метаболит ГГБ используется в медицинских целях.

В Финляндии «решение относительно НПВ» также поднимает вопросы относительно действительности предыдущих судебных решений, принятых финскими судами на основании Закона о лекарственных средствах. Верховный суд Финляндии вынес решение для прояснения этой ситуации.

Дело №2: Решение Верховного суда Финляндии в 2017 г.¹⁸

Апелляционный суд в 2012 г. вынес приговор в отношении лица, связанного с контрабандой и преступлениями в сфере оборота лекарственных средств из-за торговли гамма-бутиролактоном (ГБЛ) в Финляндии. В период совершения преступных деяний ГБЛ классифицировали как лекарственный препарат. После того как Суд Европейского союза принял «решение относительно НПВ», лицо, осужденное Апелляционным судом Финляндии, обратилось в Верховный суд в кассационном порядке, заявив, что вещества, ввезенные им

¹⁷ ККО:2016:35.

¹⁸ ККО:2017:6.

Верховный суд постановил, что независимо от решения, принятого в 2016 г. (см. описание по делу №1), в котором сделан вывод о том, что ГБЛ нельзя рассматривать как лекарственное средство, решение Апелляционного суда по этому делу в 2012 г. основывалось на правильном применении закона, поскольку на то время лекарственный характер вещества был под вопросом, и этот вопрос, в правовом плане, был открыт для разных толкований.

В Испании Национальный суд вынес решение в отношении (пред)прекурсоров.

Дело №3: Решение Национального суда в Испании в 2017 г.¹⁹

Национальный суд приговорил двух лиц к трем годам тюремного заключения и штрафам за преступления против здоровья населения за ввоз ПМК глицидата – (пред)прекурсора МДМА – из Китая в Испанию, а затем пересылки этого препарата в Нидерланды. Апелляция на этот приговор находится на рассмотрении в Верховном суде.

Поскольку соответствующее положение Уголовного кодекса прямо касается веществ, перечисленных в Венской конвенции ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., Национальному суду следовало принять решение, применимо ли такое положение к отсутствующим в перечне (пред)прекурсорами.

Вместе с тем в положении есть ссылка на производство, перевозку, дистрибуцию, торговлю и хранение «оборудования» и «материалов», используемых для производства перечисленных веществ, а также на криминализацию подготовительных действий.

Национальный суд установил, что ПМК глицидат, как (пред)прекурсор, является материалом, необходимым для производства незаконного вещества. Поэтому Национальный суд пришел к выводу, что на него также распространяется соответствующее положение, касающееся преступлений против здоровья населения.

4. Национальное законодательство/законодательные решения

Из ответов можно взять пять вариантов законодательных решений в отношении НПВ: 1) неурегулированность, 2) административное правонарушение/ проступок, 3) наличие перечня веществ или категорий, прилагаемых к закону, 4) регулирование по закону и, наконец, 5) описание последствий, а не химической структуры вещества. Эти пять решений не были взаимоисключающими в обязательном порядке.

Схема 3: Наиболее часто упоминаемые решения



¹⁹ Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 2, Sentencia 12/2017 de 12 de Junio de 2017.

Во многих ответах отмечены быстрые темпы изменений химической структуры веществ и вытекающие из этого законодательные трудности.

Четыре респондента заявили о принятии нового законодательства в этой области: в мае 2016 г., октябре 2016 г., ноябре 2016 г. и декабре 2014 г., соответственно. В одном из таких ответов было прямо указано, что в июле 2014 г. постановление Суда Европейского союза стало толчком для принятия этого нового законодательства.

4.1. Неурегулированность

Нидерланды заявили, что действия с НПВ не влекут за собой наказания. В настоящее время Нидерланды находятся на стадии принятия соответствующих правил.

В то же время Нидерланды придерживаются иного подхода к решению вопроса относительно НПВ. В одном случае, например, неуплата подозреваемым подоходного налога из полученных от торговли НПВ денег рассматривалась как возможность судебного преследования. Поэтому вместо традиционного способа применения законов о наркотических средствах Нидерланды применяют совсем другие законы, например, налоговое законодательство и нормы об отмывании денег.

Другое решение, использующееся для закрытия законодательной брешы, заключалось в доказательстве того, что вещество, являющееся законным, использовалось как часть в цепи лекарств. В таком случае прокурор может использовать несколько законов о наркотических средствах и элемент предварительного акта как основу для привлечения к ответственности.

4.2. Административное правонарушение/проступок

Применяемое решение заключается в регулировании оборота НПВ и веществ (пред)прекурсоров в соответствии с административными нормами или путем наложения более низких штрафов, часто в сочетании с более серьезными правонарушениями. Это решение может быть использовано для охвата появляющихся веществ, которые не подпадают под закон о наркотических средствах или не входят в списки, прилагаемые к этим законам. Такие варианты решений указаны в 8-ми из 24-х ответов.

Словацкая Республика применяет административные правила к веществам, упоминания о которых отсутствуют в законах о наркотических средствах. Эти вещества подпадают под широкое определение «других вызывающих зависимость наркотических средств» в административном праве, использование которых считается административным проступком.

В Греции, если законы о наркотических средствах нельзя применить, прокуроры использовали ряд национальных фармацевтических законов и Таможенный кодекс, где регламентированы административные санкции.

В Латвии уголовная ответственность напрямую коррелирует с количеством вещества и целью его использования. Административное наказание в виде предупреждения или штрафа будет наложено, если речь идет о «незначительном количестве» (исключая продажу). Однако административное наказание подразумевает предупреждение обвиняемого если установлено, что он совершил одно правонарушение такого рода в текущем году, тогда он/она будет привлечен(а) к уголовной ответственности.

4.3. Перечень веществ или категорий, прилагаемых к закону

В полученных 11-ти из 24-х ответов было отмечено, что в их национальном законодательстве НПВ и/или (пред)прекурсоры внесены в перечень веществ или типов/групп веществ, прилагаемых к закону, и изменены по другой процедуре. Преимущество этого решения заключается в том, что при реагировании на новые вещества внесение изменений – более простой и быстрый процесс.

В Эстонии закон ссылается на министерское постановление, где в приложении есть перечень веществ, считающихся незаконными. Например, для аналогов фентанила список представляет собой открытую группу, а не конкретные аналоги. Кроме того, в судебной практике прокуроры привлекали экспертов и квалифицированных экспертов/свидетелей для дачи показаний относительно возможных (ограниченных) способов использования НПВ и, следовательно, для предоставления доказательств того, что НПВ применялись в незаконных целях.

4.4. Законодательное урегулирование химической структуры вещества

Двое из 24-х респондентов отметили, что использование НПВ и/или (пред)прекурсорных веществ регулируется законом путем либо формирования списка веществ, либо составления групп/типов веществ.

Незначительные изменения в химической структуре конкретного вещества, которое признано незаконным, сохраняют его эффект, но выходят за рамки закона. Эту проблему можно решить детализацией вещества путем группирования или типизации. Таким образом, в принципе возможно применение одного и того же способа контроля ко всем производным, относящимся к группе, которая будет отнесена к основному компоненту. Например, в Законе ФРГ о новых психоактивных веществах предусмотрено наказание за взаимосвязь с определенными психоактивными наркотическими препаратами, которые определены по их принадлежности к определенным группам веществ (например, каннабиноиды, катиноны, фенэтиламины).

4.5. Регулирование путем описания воздействия

Пять из 24 государств-респондентов подчеркнули, что в их законодательстве НПВ определены путем описания воздействия этого вещества на человека, по крайней мере, как часть определения, но в некоторых случаях с указанием конкретного химического наименования.

Правовое решение, принятое Великобританией, является еще одним примером решения в части преодоления проблемы незначительных изменений в химической структуре конкретного вещества, которое признано незаконным. В Законе Великобритании о психоактивных веществах незаконные вещества определены по своему воздействию на здоровье людей, а не по их химической структуре. В подразделе 1 раздела 2 Закона психоактивное вещество определено как любое другое вещество, которое:

«(а) может оказывать психоактивный эффект на человека, который его употребляет, и (б) не является свободно используемым веществом (см. раздел 3)».

В подразделе 2 раздела 2 Закона далее разъясняется, что:

«Для целей настоящего Закона подразумевается, что вещество генерирует психоактивный эффект в организме человека, если, в результате стимулирования или подавления центральной нервной системы, это влияет на психическое или эмоциональное состояние человека; и упоминания о психоактивных эффектах вещества следует брать во внимание, соответственно».

5. Новые законодательные инструменты ЕС

Как упоминалось в подразделе 2.2, в 2017 г. были приняты два новых законодательных акта ЕС.

Первый документ – это Директива (ЕС) 2017/2103 Европейского парламента и Совета ЕС от 15 ноября 2017 г., которая внесла изменения в Рамочное решение Совета 2004/757/ЈНА с целью включения новых психоактивных веществ в определение «наркотиков» и аннулирования Решения Совета 2005/387/ЈНА. Директива вступила в силу на следующий день после публикации в Официальном журнале Европейского Союза, т. е. 22 ноября 2017 г. Крайний срок для перенесения Директивы в национальное законодательство в государствах-членах – 23 ноября 2018 г., что также является датой отмены

Решения 2005/387/JHA об обмене информацией, оценке риска и контроле за новыми психоактивными веществами и вступления документа в силу.

Второй нормативный акт – Регламент (ЕС) 2017/2101 Европейского парламента и Совета от 15 ноября 2017 г., вносящий поправки в Регламент (ЕС) № 1920/2006 об обмене информацией, а также системе раннего предупреждения и процедуре оценивания риска для новых психоактивных веществ. Этот документ также вступил в силу на следующий день после его публикации в Официальном журнале Европейского союза, то есть 22 ноября 2017 г. Однако он начнет действовать с 23 ноября 2018 г.

Последствия этих новых правил для сотрудничества в правоохранительных органах еще предстоит выяснить.

6. Выводы

С точки зрения сотрудничества в правоохранительных органах, ситуация с НПВ и (пред)прекурсорами оставалась аналогичной сложившейся два года назад.

Большинство стран не уведомили о наличии значительного опыта работы в привлечении к ответственности по делам, связанным с НПВ и (пред)прекурсорами. Некоторые страны используют административное право либо как единственное средство для регулирования вопросов, связанных с НПВ, либо как дополнительную нормативную базу для устранения пробелов, вызванных созданием новых веществ. Подход описания воздействия вещества на здоровье человека в законодательном порядке применило лишь одно государство, а многие другие включили такой вариант описания в свое законодательство дополнительно к химической структуре вещества.

Наиболее часто упоминаемыми проблемами правоохранительных органов в отношении НПВ и (пред)прекурсоров были идентификация веществ, а также процессуальные и доказательные трудности. Горизонтальные дистрибуционные сети, действующие зачастую благодаря интернету, представляют собой еще большую проблему, чем различия в правовых положениях или отсутствие правовой базы в государствах-членах. В дополнение к регуляторным решениям подчеркивалась важность роли таможи, а также использования международных соглашений как части национального законодательства, являющегося передовой практикой. Пакет НПВ принят в 2017 г., поэтому сложно оценить практический опыт относительно того, как он будет влиять на процесс привлечения к ответственности по делам, связанным с НПВ и (пред)прекурсорами, сотрудничество в правоохранительных органах и улучшит ли это практику.

Евроюст хочет воспользоваться возможностью и напомнить читающим этот документ, какую помощь он может оказать в области сотрудничества правоохранительных органов по вопросам, относящимся к его компетенции. Привлечение Евроюста к рассмотрению вопроса на раннем этапе облегчит, к примеру, поиск соответствующих коллег в другом государстве и получение информации о законодательстве другого государства. Для установления контактов между следственными и правоохранительными (судебными) органами соответствующих государств можно организовать координационные совещания для обсуждения вопросов и поиска решений по каждому конкретному делу. Можно создать совместные следственные группы (ССГ) для содействия расследованиям, например, путем содействия обмену доказательствами. Таким образом, Евроюст призывает власти, задействованные в вопросах НПВ и (пред)прекурсоров, обращаться в свои национальные подразделения Евроюста, чтобы обсудить возможности решения своих конкретных проблем.



Eurojust, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands
Телефон: +31 70 412 5000 – E-mail: info@eurojust.europa.eu – Сайт: www.eurojust.europa.eu
Номер за каталогом: QP-04-18-381-EN-N • ISBN: 978-92-9490-220-7 • Doi: 10.2812/638654