

Федеральная служба Российской Федерации
по контролю за оборотом наркотиков

СИБИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

УДК 340:343.9

№ гос. регистрации 1150203100217

Инв. №АААА-Б15-215122360004-6

УТВЕРЖДАЮ

Начальник СибЮИ ФСКН России
генерал-майор полиции

И.А. Медведев

«_____» _____ 2015 г.

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

РОЛЬ И МЕСТО ГОСУДАРСТВЕННОГО АНТИНАРКОТИЧЕСКОГО
КОМИТЕТА, АНТИНАРКОТИЧЕСКИХ КОМИССИЙ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ В
РЕАЛИЗАЦИИ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
(заключительный)

Шифр работы, присвоенный организацией: 35

Заместитель начальника института
по научной работе
д.с.н., профессор

Д.Д. Невирко

Научный руководитель темы
начальник кафедры государственно-правовых
дисциплин (кафедра № 4)
д.ю.н., профессор
полковник полиции

В.В. Пономарева

Красноярск 2015

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Научный руководитель темы
начальник кафедры государственно-правовых
дисциплин (кафедра № 4)
д.ю.н., профессор
полковник полиции

В.В. Пономарева
(реферат, введение, разд.1–5,
заключение, приложения)

Исполнители темы:
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин (кафедра № 4)
к.ю.н., доцент
подполковник полиции

Д.Д. Невирко
(разд. 1–5, приложения)

преподаватель кафедры государственно-правовых
дисциплин (кафедра № 4)
майор полиции

В.В. Чугаев
(разд. 1–5, приложения)

РЕФЕРАТ

Отчет 96 с., 2 рис., 91 источник, 1 прил.

АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ, АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА, КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, СТРАТЕГИЯ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Объект исследования – общественные отношения в сфере деятельности Государственного антинаркотического комитета (ГАК), антинаркотических комиссий (АНК) в субъектах РФ и муниципальных образованиях по реализации Стратегии антинаркотической политики России до 2020 г.

Цель исследования – выявление наиболее существенных проблем, препятствующих эффективной деятельности ГАК и АНК в Российской Федерации в реализации государственной антинаркотической политики России, и выработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования их деятельности.

Основные методы исследования – формально-юридический, структурно-системный анализ, сбор информации путем изучения протоколов заседаний антинаркотических комиссий, целевых программ субъектов РФ и муниципальных образований, монографий, учебных пособий и материалов судебной практики, экспертные опросы сотрудников территориальных органов наркоконтроля и членов антинаркотических комиссий.

Результат исследования – выявлены основные пробелы правового регулирования взаимодействия ГАК, АНК в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, сформулированы предложения по их преодолению и устранению, повышению эффективности деятельности антинаркотических комиссий в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Предполагается использовать выводы в дальнейшей научной работе в сфере повышения эффективности ГАК и АНК, правоприменительной практике, правотворческой деятельности, в учебном процессе.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. Теоретико-методологическое обоснование исследования роли и места Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в реализации государственной антинаркотической политики	9
2. Приоритетные направления государственной антинаркотической политики Российской Федерации	14
3. Координация как системообразующее направление деятельности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях по реализации государственной антинаркотической политики Российской Федерации	21
4. Правовое регулирование организации и основные направления деятельности Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в Российской Федерации	31
5. Предложения по совершенствованию правового статуса и повышению эффективности деятельности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	73
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	77
ПРИЛОЖЕНИЯ	87

ВВЕДЕНИЕ

Глобализация мира, закономерным проявлением которой выступает интернационализация наркопреступности, ее динамичность, высокая латентность, приспособляемость детерминировала проблему постоянного, своевременного совершенствования механизма реализации антинаркотической политики и законодательства Российской Федерации. Участие России в нескольких региональных соглашениях объективно детерминирует вероятность несогласованности приоритетных направлений антинаркотической политики, отдельных норм и институтов антинаркотического законодательства и даже правового конфликта, связанного с противоречивостью регулирования одних и тех же отношений.

В связи с этим полагаем, что эффективное решение проблем реализации антинаркотической политики, определяющей приоритетные направления деятельности и механизм координации усилий как собственно правоохранительных органов, так и органов, обладающих особым правовым статусом (Государственный антинаркотический комитет, антинаркотические комиссии субъектов Федерации, антинаркотические комиссии муниципальных образований), возможно в сугубо правовом (нормативном) поле.

На сегодняшний день в общественном сознании россиян формируется осознание того факта, что наркотики – это не просто трагический фактор гибели сотен тысяч граждан разных стран ежегодно, а нарастающая глобальная угроза и одна из главных мировых проблем нашего времени¹.

Органами государственной власти Российской Федерации принят комплекс мер по противодействию незаконному обороту наркотиков. Разработана Стратегия антинаркотической политики до 2020 года, образованы новые государственные органы в целях противодействия наркотизации

¹ Выступление директора ФСКН России В.П. Иванова на заседании министров внутренних дел (безопасности) и министров иностранных дел Центральноамериканской интеграционной системы, 04.09.2015. URL: [http:// www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2015/0904/102639501/detail.shtml](http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2015/0904/102639501/detail.shtml) (дата обращения: 06.09.2015).

населения. В частности, была образована новая федеральная служба – Федеральная Служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ФСКН России), задачей которой является «решительная борьба с наркоугрозой... эффективная координация работы ведомств, действующих в этой сфере, вместе с законодателями, совершенствование правовых инструментов пресечения нелегального производства и оборота наркотиков»¹.

Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» был образован Государственный антинаркотический комитет (ГАК) и антинаркотические комиссии в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, что, по мнению ряда авторов, явилось существенным дополнением в регламентацию управления профилактикой употребления наркотиков.²

Становление новых органов в 2007–2015 гг. по координации антинаркотической политики в субъектах Федерации породило ряд организационно-правовых проблем. На начальном этапе деятельности ГАК и антинаркотических комиссий 83 субъектов Федерации возникали вопросы разграничения компетенции, форм и правовых основ взаимодействия ГАК с федеральными органами государственной власти, государственными органами субъекта Федерации, органами местного самоуправления, проблемы финансирования и методики оценки эффективности их деятельности.

Накопленный практический опыт реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г. позволил по-новому подойти к решению основополагающей задачи – кардинального

¹ Выступление Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина на церемонии представления офицеров по случаю их назначения на высшие командные должности и присвоения им высших воинских (специальных) званий 31.10.2014. URL: http://fskn.gov.ru/includes/periodics/events_all/2014/1031/163133185/detail.shtml (дата обращения: 01.11.2014).

² См. Ережипалиев Д.И. Профилактика потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов среди несовершеннолетних // Адвокат. 2015. № 6.

снижения ущерба от наркомании для личности, российского общества и государства. Ключевым направлением в решении данной задачи на современном этапе реализации антинаркотической политики Российской Федерации стало особое внимание к правовому статусу и деятельности ГАК и антинаркотических комиссий в субъектах Федерации, а также вопросы организации региональных систем реализации антинаркотической политики. Особое значение для создания эффективной основы ресоциализации личности в современной антинаркотической политике Российской Федерации на сегодняшний день придается не столько агитации здорового образа жизни либо антинаркотической пропаганде, сколько прагматическому достижению таких социальных ценностей, как достойная занятость и качество жизни, справедливое распределение социальных благ, общественная востребованность конкретной личности. Современное понимание приоритетов антинаркотической политики детерминирует потребность в переосмыслении первоочередных задач, стоящих перед ГАК, антинаркотическими комиссиями субъектов Федерации, включая нерешенные вопросы правового статуса ГАК антинаркотических комиссий субъектов Федерации.

Актуальность темы научной работы также обусловлена тем фактом, что в настоящее время сохраняются проблемы правового регулирования роли и места ГАК, а также антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в реализации современной антинаркотической политики. Кроме того, работа приобретает особую значимость в период формирования и становления антинаркотических комиссий в новых субъектах Российской Федерации, таких как город федерального значения Севастополь и Республика Крым. Председатель Государственного антинаркотического комитета директор ФСКН России В.П. Иванов отметил, что «в стадии активного становления при координирующей роли вновь образованных антинаркотических комиссий находится региональный сегмент национальной

системы реабилитации в Крымском федеральном округе»¹.

Основной целью работы является преодоление проблем, связанных с наличием пробелов в правовом регулировании статуса ГАК и АНК в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях.

Основные задачи работы:

- 1) исследование места и роли ГАК и АНК в системе органов публичной власти Российской Федерации;
- 2) выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании статуса и деятельности ГАК и АНК, предложить возможные способы их преодоления и разрешения;
- 3) подготовка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы в части регулирования правового статуса ГАК, АНК в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

К сожалению, указанные выше вопросы практически не исследованы в правовой науке. Некоторые положения данной научной работы являются результатом проведенного ранее исследования: «Проблемы правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный)»².

В связи с этим представляется актуальным и практически значимым исследование проблем правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации в части компетенций, функций, организационной обособленности, самостоятельности управленческих решений, роли и значения ГАК и антинаркотических комиссий в реализации современной государственной антинаркотической политики РФ.

¹ Выступление Председателя ГАК Директора ФСКН России В.П. Иванова на заседании Государственного антинаркотического комитета 06.10.2014. URL: http://fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2014/1006/124332682/detail.shtml (дата обращения: 07.10.2014).

² Пономарева, В.В. Проблемы правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) / В.В. Пономарева, Д.Д. Невирко, В.В. Чугаев. – Красноярск, 2015.

1. Теоретико-методологическое обоснование исследования роли и места Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в реализации современной государственной антинаркотической политики

Доходы от наркооборота, составляющие 500 миллиардов долларов ежегодно, выступают как финансово-организационная база, порождающая целый ряд новых влиятельных субъектов, неизбежно вступающих в конкуренцию с государством и трансформирующих социально-политическую обстановку по своим лекалам.

Именно эти субъекты, опираясь на колоссальные финансовые возможности наркотранзита, вовлекают в свою деятельность и структурируют значительные людские ресурсы, идентифицирующие свою общность путем идеологизации своего существования, обретая тем самым черты квазигосударственных образований. Примерами такой эволюции являются Боко Харам, ИГИЛ и ряд других¹.

Угроза жизни и здоровью каждого человека, потребляющего наркотические средства и психотропные вещества, – это вместе с тем угроза сохранению, воспроизведению генофонда наций и народов, безопасности государств, поскольку лицо, употребляющее наркотики в течение даже относительно непродолжительного времени, не только теряет социальный облик, но и утрачивает социально-полезную роль, выпадая из социальных взаимоотношений. Индивид, помимо физиологического и психологического саморазрушения, наносит вред ближайшему окружению, подает негативный пример подрастающему поколению, разрывает семейные, этнические, профессиональные и иные социальные связи. Более того, наркозависимые совершающие противоправные деяния в сфере незаконного оборота

¹ Выступление Председателя ГАК Директора ФСКН России В.П. Иванова на международной конференции «Московско-Африканский антинаркотический диалог», г. Банжул, Республика Гамбия, отель «Кайраба», 23.07.2015. URL: http://fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2015/0723/134338901/detail.shtml (дата обращения: 27.07.2015).

наркотических средств и психотропных веществ, склонны к совершению преступлений, объектом которых являются охраняемые отношения собственности (кража, разбой и грабеж), прав личности (убийства, изнасилования), связанные с безопасностью движения и эксплуатации транспорта и пр.

Нормативное правовое регулирование противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ осуществляется в большей степени на уровне подзаконных актов, в первую очередь указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Важнейшим из них является Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»¹, согласно которому был образован Государственный антинаркотический комитет (ГАК) и антинаркотические комиссии (АНК) в субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Указ определил место обозначенных органов в системе государственного механизма РФ, они были наделены особым правовым статусом, обусловленным спецификой координационной деятельности.

ГАК и АНК субъектов Федерации как впервые образованные координационные органы столкнулись и, главное, сталкиваются до сегодняшнего дня с такими нерешенными проблемами, как вопросы разграничения компетенции между ФСКН, ГАК и АНК, недостаточное финансовое обеспечение деятельности муниципальных образований в целом и конкретных антинаркотических мероприятий профилактического характера в частности, поиск оптимальных и эффективных организационно-правовых форм взаимодействия с органами публичной власти, выработка методов пресечения и профилактики наркопотребления, установление ответственности за неисполнение решений антинаркотических комиссий должностными лицами органов местного самоуправления, исполнительной власти субъектов

¹ О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента Российской Федерации от 18.10.2007 № 1374 // СПС КонсультантПлюс.

Федерации, правоохранительных органов и др.

Поэтому представляется целесообразным и необходимым рассматривать вопрос о роли и месте ГАК, АНК субъектов Федерации и муниципальных образований в реализации антинаркотической политике. Вследствие этого в работе речь будет идти о проблемах правового статуса ГАК и АНК в Российской Федерации, рекомендациях по повышению эффективности их деятельности и о предложениях по совершенствованию правового статуса и повышению эффективности деятельности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Следует заметить, что, несмотря на значительное количество существующих проблем деятельности Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий на сегодняшний день данная тема практически не подвергалась научно-прикладному осмыслению.

Некоторые аспекты, имеющие отношение к проблемам реализации антинаркотической политики и обеспечения условий реализации положений стратегии антинаркотической безопасности, положениям правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации, получили свое освещение в трудах отечественных авторов. Так, например, прежде всего разработке подверглось содержание координационной деятельности,¹ сложность изучения которого заключается в том, что антинаркотические комиссии не могут считаться государственными органами (особенно это касается комиссий муниципальных образований), соответственно, они не обладают государственно-властными полномочиями. Вышесказанное

¹ Челпаченко О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. 2012. №2. С. 53 – 58; Максуров А.А. Проект Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 27 – 35; Погодина И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов. Владимир, 2003. С. 34; Князева Е.Г. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Российский следователь. 2009. № 6.

обозначает серьезную проблему выполнения решений антинаркотических комиссий.

Прежде чем вести речь об особенностях и проблемах правового статуса Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в Российской Федерации, необходимо уточнить понятийный аппарат. С целью использования корректных и юридически верных понятий предлагается использовать их нормативные определения.

Определяя роль и место ГАК и АНК в реализации антинаркотической комиссии авторы резюмируют, что место определяется совокупностью норм, регламентирующих правовой статус, компетенцию и порядок деятельности ГАК и АНК, которые имеют, в основном, подзаконный характер и отражающих волю компетентного нормотворческого органа. Роль же определяется несколько иными объективными факторами, а именно реальными общественными отношениями, складывающимися в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств.

В качестве основных методов исследования следует выделить структурно-системный анализ, использованный при исследовании системы субъектов антинаркотической деятельности, принципов, их взаимодействия в рамках рассматриваемых правоотношений, формально-юридический, использованный при исследовании специфики правового регулирования ГАК и АНК, обусловленной особым статусом данных органов, выработке предложений по совершенствованию их правового статуса, а также сбор информации путем изучения долгосрочных и краткосрочных целевых программ десяти субъектов Федерации и пятнадцати муниципальных образований, протоколов заседаний Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий, а также материалов судебной практики, сравнительно-правовой анализ документов, регламентирующих деятельность ГАК и АНК, монографий, учебных пособий, а также экспертные опросы ста сотрудников территориальных органов наркоконтроля и двадцати членов антинаркотических комиссий.

Задачами исследования являются:

- исследование направлений государственной антинаркотической политики Российской Федерации;
- анализ координации как системообразующего направления деятельности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях по реализации государственной антинаркотической политики Российской Федерации
- выявление проблем правового регулирования организации и основных направлений деятельности Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в Российской Федерации;
- формулирование предложений по совершенствованию правового статуса и повышению эффективности деятельности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

2. Приоритетные направления современной государственной антинаркотической политики Российской Федерации

В 2010 году утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года¹ необходимость принятия которой была обусловлена динамикой изменений, происходящих в России и в мире, возникновением новых вызовов и угроз, связанных с активизацией деятельности транснациональной преступности, усилением терроризма, экстремизма, появлением новых видов наркотических средств и психотропных веществ, усилением негативных тенденций, таких как устойчивое сокращение численности населения России, в том числе уменьшение численности молодого трудоспособного населения вследствие расширения масштабов незаконного распространения наркотиков.

В качестве основной цели Стратегии закрепляется существенное сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

Необходимо принятие комплексных и сбалансированных мер, которые не только существенно снизили бы немедицинское потребление наркотиков и последствия их потребления, но и способствовали разрушению финансовых, организационных, информационных и иных наркодилерских сетей.

Достижение поставленной перед Стратегией цели должно быть осуществлено на основе сбалансированного и обоснованного сочетания мер по следующим направлениям:

а) сокращение предложения наркотиков путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны, противодействия наркоагрессии;

б) сокращение спроса на наркотики путем совершенствования системы

¹ Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 // СПС КонсультантПлюс.

профилактической, лечебной и реабилитационной работы;

в) развитие и укрепление международного сотрудничества в сфере контроля над наркотиками.

К настоящему времени проблема незаконного оборот наркотиков превратилась в острейшую международную проблему, подрывающую сами основы не только национальной, но и международной безопасности.

Именно это обстоятельство обусловило содержание обращения Президента РФ В.В. Путина от 01 января 2014 года в рамках председательства Российской Федерации в «Группе восьми» в части определения проблемы борьбы с наркоугрозой приоритетной в 2014 г.¹ Эту же позицию занял председатель Государственного антинаркотического комитета, директор ФСКН России В.П. Иванов, выступая с докладом «О мобилизации и концентрации сил на борьбу с наркопреступностью и обеспечение антинаркотической безопасности России»² 19 февраля 2014 г. на заседании Совета Федерации на «правительственном часе» по теме «О приоритетных направлениях государственной политики в сфере борьбы с наркоманией», по обеспечению антинаркотической безопасности России в сфере борьбы с наркоманией и антинаркотической безопасности в целом. Высказанные позиции заставляют переосмыслить роль и место ГАК и АНК, как основных субъектов координации антинаркотической деятельности, в реализации основных направлений антинаркотической борьбы:

Первое из них – ликвидация афганского наркопроизводства как первоисточника героиновой агрессии против населения России и подрыва стабильности на Кавказе и в Центральной Азии.

¹ Обращение Владимира Путина в связи с началом председательства Российской Федерации в «Группе восьми». URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/11/events/20023> (дата обращения 03.06.2015.)

² Выступление директора ФСКН России В.П. Иванова на «правительственном часе» на заседании Совета Федерации по теме «О приоритетных направлениях государственной политики в сфере борьбы с наркоманией», 19 февраля 2014 г., Москва. URL: http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2014/0219/112229018/detail.shtml (дата обращения 03.09.2015 г.)

Второе направление – подрыв инфраструктуры наркопреступности на территории Российской Федерации.

Третье – декриминализация молодёжной среды через создание практически с нуля национальной системы комплексной и социальной реабилитации и введение нового для нашей страны правового института альтернативной ответственности.

Четвёртое направление – организация работы муниципальных антинаркотических комиссий как самого главного, базисного этажа вертикали обеспечения антинаркотической безопасности.

Итак, из четырех основных направлений современной антинаркотической политики РФ два направления непосредственно связаны с ГАК и АНК.

Второе ключевое направление деятельности ФСКН России – подрыв инфраструктуры наркопреступности на территории страны.

В результате своевременного создания ФСКН России, ГАК как координатора всей антинаркотической политики, тесному межведомственному сотрудничеству правоохранительных органов с поставленными задачами по сокращению предложения наркотиков в целом успешно справляются. Однако диалектика процесса наркотизации общества состоит в том, что достичь реальных результатов по снижению наркопотребления можно только добившись существенного сокращения спроса на наркотики, прямо пропорционального количеству наркопотребителей.

Именно эта работа, определенная в Стратегии государственной антинаркотической политики до 2020 года¹ в качестве одного из направлений антинаркотических мер до настоящего времени в государстве должным образом не организована. Отсюда вытекает третье ключевое направление антинаркотической политики – декриминализация молодёжной среды через создание практически с нуля национальной системы комплексной и социальной

¹ Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 // СПС КонсультантПлюс.

реабилитации и введение нового для нашей страны правового института альтернативной ответственности.

Представленные В.П. Ивановым в своем выступлении материалы свидетельствуют о крайне низкой эффективности наркологической помощи, что показано на рисунке 1.



Рисунок 1 – Схема текущей организации работы с наркопотребителями

2014 г. показал, что в условиях мирового экономического кризиса, негативное влияние которого усугубилось экономическими войнами в форме санкций, попыткой общей международной изоляции Российской Федерации и пр., эффективность наркологической медицинской помощи осталась низкой, мизерной, негосударственные реабилитационные центры сводят концы с концами. Государственная межведомственная программа «Комплексная реабилитация и ресоциализации потребителей наркотических средств и психотропных веществ» осталась не профинансированной и соответственно

нереализованной. Действующее законодательство РФ¹, предоставило отсрочку наказания наркопотребителям, совершившим преступления незначительной социальной опасности, наделило суды компетенцией устанавливать обязанность наркопотребителя пройти соответствующее лечение и реабилитацию как в уголовном, так и в административном судопроизводстве (Федеральный закон № 313 от 25.11.2013), побудило наркопотребителя принимать осознанное решение в процессуальном порядке о прохождении реабилитации как альтернативы лишению свободы.

Однако эта правовая новация вызвала широкое профессиональное обсуждение и дискуссию, выявила серьезные разногласия в юридическом сообществе. Но главное – сместило акценты в координационном механизме на уровень, в первую очередь, субъектов Федерации, на уровень муниципальных образований – для массовой декриминализации молодёжной среды и существенного снижения уровня наркомании в целом.

Наконец, четвёртое направление – организация работы муниципальных антинаркотических комиссий как «самого главного, базисного этажа вертикали обеспечения антинаркотической безопасности»².

Еще в начале 2014 года председателем ГАК, директором ФСКН России В.П. Ивановым, было объявлено о начале процесса наделения муниципальных образований всеми необходимыми полномочиями для полноценной реализации антинаркотической политики на своем уровне³.

На сегодняшний день, это направление, как и направление связанное с формированием единой вертикально интегрированной антинаркотической системы, как это показано на рисунке 2 – цель, которая призвана

¹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 07.12.2012 № 420 // СПС Консультант Плюс.

² Выступление директора ФСКН России В.П. Иванова на «правительственном часе» на заседании Совета Федерации по теме «О приоритетных направлениях государственной политики в сфере борьбы с наркоманией», 19 февраля 2014 г., Москва. URL: http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2014/0219/112229018/detail.shtml (дата обращения 03.09.2015 г.)

³ Там же.

сконцентрировать и сфокусировать усилия федерального и регионального уровней антинаркотической политики на базовом ключевой муниципальном уровне еще не реализованы.



Рисунок 2 – Единая антинаркотическая вертикаль

Совершенно справедливо утверждение о том, что сравнительный анализ активности на муниципальном уровне, прежде всего инициатив органов муниципальных образований, протоколов муниципальных антинаркотических комиссий, наблюдение и опрос секретарей антинаркотических комиссий свидетельствует, что на местах существует серьезный дефицит представлений о том, чем конкретно должны заниматься комиссии, в чём специфика их деятельности, каковы содержательные отличия от региональных антинаркотических комиссий.

Таким образом, именно муниципальные комиссии должны стать фундаментом для национальной системы реабилитации. Именно

муниципальный район должен стать, наряду с семьёй и индивидом, головным заказчиком на реабилитацию.

2014 г. решающим для запуска эффективной деятельности минимум 1818 муниципальных антинаркотических комиссий и их местных программ.¹

¹ Директор ФСКН Виктор Иванов о приоритетных направлениях государственной политики в сфере борьбы с наркоманией Совет Федерации РФ, 19 февраля 2014 г., Москва. URL: http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2014/0219/112229018/detail.shtml (дата обращения 03.09.2015 г.)

3. Координация как системообразующее направление деятельности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях по реализации государственной антинаркотической политики Российской Федерации

Общеизвестно, что органы государственной власти взаимозависимы друг от друга в процессе реализации собственных полномочий¹, а особенно при осуществлении тех, которые требуют прямого или косвенного участия других органов государственной власти.² В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2000 г. отмечалось, что в стране созданы «острова» и «островки» власти, но между ними не возведено надежных мостов, не выстроено надежного взаимодействия между разными уровнями власти.³

Значимость вопросов координации подтверждается тем фактом, что ряд ученых настаивают на необходимости принятия отдельного федерального закона, регламентирующего вопросы взаимодействия и координации. Так, в 2011 г. А.А. Максуровым был опубликован проект федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Российской Федерации».⁴

В настоящее время не существует единого нормативного акта,

¹ О внесении изменений в Положение о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденное указом Президента Российской Федерации от 28.07.2004 г. № 976 : Указ Президента РФ от 10.07.2014 № 507 // СПС КонсультантПлюс.

² Челпаченко О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. 2012. №2. С. 53 – 58.

³ Российская газета. 11.07.2000; цит. по: Челпаченко О.А. Указ. соч.

⁴ Максуров А.А. Проект Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 27 – 35.

определяющего основные принципы создания и деятельности координационных органов.¹

Согласно Указу Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»² антинаркотические комиссии в субъектах РФ создаются «для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в субъекте РФ».

Разумеется, согласно п. 4 данного Указа на антинаркотические комиссии возлагается довольно значительный объем задач, которые не замыкаются исключительно на вопросах координации органов публичной власти, однако формально-юридический и системно-структурный анализ компетенции антинаркотических комиссий позволяет сделать вывод о невозможности эффективной работы комиссии без плодотворного взаимодействия с органами власти.

Вопросы координации и взаимодействия довольно подробно изучены в отечественной правовой науке, например, административном, конституционном и муниципальном праве. Однако появление таких органов с особым правовым статусом³ как ГАК РФ и антинаркотические комиссии в субъектах РФ ставит новые как теоретические, так и сугубо теоретико-прикладные вопросы, не имеющие однозначного решения и требующие глубокого научного осмысления, поскольку они меняют устоявшиеся

¹ Постановление Правительства РФ от 31.12.1995 № 1304 // СПС КонсультантПлюс.

² О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 // СПС КонсультантПлюс.

³ Егоров Ю.В. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией – самостоятельная функция прокуратуры // Законность. 2015. № 2.

академические представления о взаимодействии органов публичной власти¹.

Наиболее близкие к юриспруденции понятия координации разработаны науками об управлении, в том числе об управлении экономическими процессами, трудовой деятельностью людей.

С этих позиций координация рассматривается, как правило, одновременно в качестве функции, средства и цели (результата) социального управления. Согласимся с мнением И.В. Погодиной о том, что социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее действие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы, в том числе координация². Интересно, что еще Х. Файоль понимал координацию как имманентный элемент управления: «Управлять – это значит предвидеть, организовывать, руководить, координировать и контролировать... Координировать – значит связывать, объединять, гармонизировать все акты и усилия»³. Западные специалисты в области управления в отношении систем применяют принцип Шательера, который сводится к тому, что «сложные системы имеют тенденцию противопоставлять себя своим же функциям».⁴ Отечественные специалисты по исследованию систем управления отмечают, что координация должна заключаться уже на уровне целей системы: «...система действует эффективно и развивается гармонично, если ее ресурсы согласованы

¹ См. подробнее: Пономарева В.В. Координация взаимодействия правоохранительных органов как организационно-правовая основа повышения эффективности противодействия незаконному обороту наркотиков // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы конференции в 2-х частях. отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2014.

² Погодина И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов. Владимир, 2003. С. 34.

³ Fayol H. Administration industrielle et generaie. Paris, 1920. P. 11. Цит. по Максуров А.А. Координация – наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9.

⁴ Блох А. Закон Мэрфи. М., 2000. С. 58.

с целью». В дальнейшем, при правильном построении согласовательных связей, «высокая эффективность системы может появиться как бы сама собой, как следствие... согласованности»¹. По сути, управляемость растет за счет согласованности.

По мнению А.А. Максурова, координационная деятельность, понимаемая именно как разновидность юридической деятельности, является, безусловно, опосредованной правом трудовой, управленческой, государственно-властной деятельностью, осуществляемой компетентными органами.² Однако это своеобразная властная деятельность. В современном обществе значительно меняются представления о власти и ее выразителях.³ Степень властности в отдельных разновидностях управленческой деятельности государственных компетентных органов неодинакова. В отношении координационной деятельности эту степень властности можно охарактеризовать как пониженную. Г.М. Петров, противопоставляя подчинение и координацию, пишет, «основной смысл данной группировки заключается в том, чтобы подчеркнуть, что управление, которое строится на властных отношениях неравных по своему правовому положению участников, осуществляет не только подчинение. В тех случаях, когда между субъектом и объектом управления нет организационной подчиненности, одним из методов воздействия может являться координация».⁴ Координационная деятельность осуществляется именно компетентным органом, обладающим государственно-властными полномочиями. В большинстве случаев это именно государственный орган, понимаемый нами как элемент аппарата государства, наделенный определенной компетенцией.⁵

Необходимо отметить, что в отношении антинаркотических комиссий

¹ Кизевич Г.В. Принципы выживания, или Теория творчества на каждый день. М., 2000. С. 158.

² Максуров А.А. Указ. соч.

³ Тихомиров Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение // Советское государство и право. 1990. №2. С. 41.

⁴ Цит. по Максуров А.А. Указ. соч.

⁵ Проблемы общей теории государства и права : учебник / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 567.

данные теоретические положения неприменимы. Так, антинаркотические комиссии не могут считаться государственными органами (особенно это касается комиссий муниципальных образований), соответственно, они не обладают государственно-властными полномочиями. Вышесказанное обозначает серьезную практическую проблему выполнения решений антинаркотических комиссий.

Для определения сотрудничества юридическая наука использует такие термины как «взаимодействие» и «координация». Категория «взаимодействие» определяется как взаимная связь явлений, взаимная поддержка; совместная или согласованная в пространстве и времени деятельность двух и более субъектов по достижению одной или нескольких общих целей; универсальная система взаимозависимости явлений и процессов, т.е. такое состояние взаимодействующих субъектов, которое характеризуется их непрерывным воздействием друг на друга и взаимовлиянием. Таким образом, взаимодействие можно определить как совместную, систематическую, согласованную деятельность. В свою очередь, координация характеризуется как взаимосвязь, согласование, приведение в соответствие.

Общепринятым в современной юриспруденции считается подход в соответствии с которым координация представляется наиболее перспективным методом построения системы государственной власти в Российской Федерации, так как осуществляется именно компетентным органом, обладающим государственно-властными полномочиями, а также служит тем каналом, по которому государство передает свои команды во многие сферы жизни общества, способствует стыковке государственной надстройки с правовой, объединяя их в единую систему.

По мнению некоторых ученых, координация в отличие от взаимодействия реализуется в рамках вертикального соподчинения и при осуществлении внутриорганизационной деятельности¹. Однако данная позиция не была поддержана в процессе правового оформления статуса антинаркотических

¹ Челпаченко О.А. Указ. соч.

комиссий.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в различных контекстах используются рассматриваемые дефиниции¹. Так, говорится об отсутствии необходимой координации мероприятий по проведению административной реформы на федеральном и региональном уровнях; деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов; действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. В отношении взаимодействия акцентируется внимание на повышении эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, прозрачности деятельности органов исполнительной власти; организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; межведомственного информационного взаимодействия органов исполнительной власти. Например, обеспечение оперативного межведомственного информационного взаимодействия органов государственной власти осуществляется в целях повышения качества и эффективности государственного управления в рамках возложенных на них функций, в частности при реализации административных процедур контрольно-надзорной деятельности.²

Неоднократно используется дефиниция «взаимодействие» и в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. В частности, в общих положениях указано: «...Стратегия является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов РФ и обеспечения безопасности личности,

¹ Кобзарев Ф.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Законность. 2014. № 11.

² Там же.

общества и государства».¹

В свою очередь, в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года говорится именно о координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров и противодействия их незаконному обороту.²

Подытожив вышесказанное, согласимся с И.В. Погодиной в том, что в отличие от взаимодействия координация означает не просто достижение единства равноправных, не подчиненных друг другу участников процесса управления, а подчинение их совместной деятельности воле координирующего органа или должностного лица³.

Взаимодействие органов, выполняющих функции по противодействию распространению наркомании, характеризуется широким кругом полномочий федеральных органов исполнительной власти. От того, насколько четко будет юридически урегулировано взаимодействие этих органов, и будет зависеть эффективность государственного управления и обеспечения деятельности антинаркотических комиссий.

Анализ протоколов антинаркотических комиссий Красноярского края и Республики Хакасия позволяет сделать вывод о принятии следующих видов координационных решений (поручений членам комиссии) на заседаниях указанных органов:

- подготовка предложений (например, о повышении эффективности антинаркотической деятельности, о совершенствовании законодательства);
- анализ результатов деятельности органов, криминологический анализ и т.п.;

¹ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 12.05.2009 №537 // СПС КонсультантПлюс.

² Об утверждении стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 09.06.2010 №690 // СПС КонсультантПлюс.

³ Погодина И.В. Указ. соч.

- «усиление» определенных направлений работы;
- разработка комплекса мер, направленных на противодействие незаконному обороту наркотических средств в конкретных сферах;
- обеспечение принятия мер по ранее принятым решениям;
- выполнение конкретных задач по противодействию незаконному обороту наркотических средств (например, уничтожение дикорастущих наркосодержащих растений);
- разработка и реализация мер по повышению уровня информированности населения о вреде немедицинского потребления наркотиков;
- разработка и утверждение целевых антинаркотических программ;
- разработка и направление руководителям предприятий, учреждений и организаций методических рекомендаций по организации мер, направленных на предупреждение незаконного потребления наркотиков;
- повышение уровня результативности антинаркотической работы;
- рассмотрение возможности исключения определенных препаратов из Перечня лекарственных средств, отпускаемых без рецепта врача. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод об их стесненности при принятии координационных решений, что, по нашему мнению, детерминировано неопределенностью и пробельностью их правового статуса.

Результаты координации действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью подлежат оценке и измерению.¹

По нашему мнению, в настоящее время не существует универсальных методик оценки эффективности координационной деятельности в целом.

Исходя из различия понятий «результативность» и «эффективность» и предложенных в теории прокурорско-надзорной деятельности критериев и

¹ См. подробнее: Кобзарев Ф.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Законность. 2014. № 11.

показателей оценки эффективности работы органов прокуратуры¹ следует, на наш взгляд, именно на основе такого подхода исследовать механизм оценки вклада координационной деятельности прокуратуры в достижение положительных результатов по противодействию преступности и коррупции и, в конечном счете, в укрепление законности и правопорядка в государстве в целом.

Становится общепринятым, что эффективность координационной деятельности необходимо в первую очередь рассматривать с позиции отражения степени достижения цели этой деятельности и результата, который получен при осуществлении конкретных действий по достижению этой цели. Соответственно, уровень эффективности в этом случае и определяется результатом достижения поставленной цели.

В связи с этим возникает потребность в определении понятий «цель» и «задачи» координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. При этом «целью», понимаемой в качестве результата, на достижение которого направлена координационная деятельность, в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567, является повышение эффективности борьбы с преступностью. Определенные сложности возникают при формировании конкретных задач, реализуемых участниками координационной деятельности, по пути к достижению обозначенной цели, так как они отличаются многообразием и нормативно не закреплены.²

Что касается эффективности координационной деятельности Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий, полагаем, что для указанных целей следует использовать данные мониторинга наркоситуации. Однако это уже тема отдельной научной работы.

¹ Методологические основы оценки работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка : научный доклад // Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2013.

² Кобзарев Ф.М. Указ. соч.

Итак, координация призвана обеспечить всесторонний анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций, а также изучение работы по выявлению, расследованию, раскрытию, предупреждению и пресечению преступлений для определения основных направлений борьбы с преступностью. Согласованность усилий правоохранительных органов позволяет комплексно обобщать практику применения законов по противодействию преступным проявлениям и готовить обоснованные предложения по улучшению правоохранительной деятельности, совершенствованию ее правового регулирования.¹

¹ Князева Е.Г. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Российский следователь. 2009. № 6.

4. Правовое регулирование организации и основные направления деятельности Государственного антинаркотического комитета в Российской Федерации

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров Указом Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров» было принято решение о создании, наряду с Государственным антинаркотическим комитетом, антинаркотических комиссий в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Основной целью создания ГАК в соответствии с Указом Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 является координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в Российской Федерации.

Правовую основу, регулирующую деятельность ГАК и антинаркотических комиссий в субъектах российской Федерации и муниципальных образованиях, составили следующие акты:

– Федеральный закон от 08.01.1998 N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах";

– Указ Президента Российской Федерации от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров»;

– Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 20.06.2011 № 485 «Об утверждении положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 23.01.2006 № 31 «О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту»;

– Методика и порядок осуществления мониторинга, а также критерии оценки развития наркоситуации в Российской Федерации и ее субъектах, утвержденная п. 2.1 протокола заседания Государственного антинаркотического комитета от 21.12.2011 № 14;

– Методика и порядок осуществления мониторинга, а также критерии оценки развития наркоситуации в Российской Федерации и ее субъектах, утвержденная п. 3.2 протокола заседания Государственного антинаркотического комитета от 24.12.2014 № 26;

– Регламент ГАК, утвержденный Председателем государственного антинаркотического комитета Российской Федерации 28.11.2007 № ВЧ-3531.

Таким образом, правовое положение ГАК и АНК определяется прежде всего подзаконными актами, что позволяет относительно быстро вносить необходимые изменения и дополнения в случае изменения приоритетных направлений антинаркотической политики Российской Федерации.

Сравнительно-правовой анализ вышеперечисленных подзаконных актов позволил обратить внимание на тот факт, что в п. 1 Положений о ГАК и АНК в субъекте Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 ГАК и антинаркотические комиссии в субъектах Федерации названы «органом, обеспечивающим координацию деятельности...». Вместе с тем ни в указанном пункте, ни в остальной части Положений о ГАК и об антинаркотической комиссии в субъекте РФ не указано, какой именно «орган» имеется в виду. В конституционном и административном праве выделяются различные виды органов публичной власти: государственные органы, органы

государственной власти, муниципальные органы, органы местного самоуправления. У каждого из этих видов органов есть свои признаки, характеризующие особенности правового статуса. Однако в тексте вышеупомянутого Указа не уточняется, к какому виду органов следует относить ГАК и антинаркотические комиссии в субъектах РФ, а тем более в муниципальных образованиях. Выявленный правовой пробел существенно осложнил анализ правового статуса рассматриваемых органов. Комплексный междисциплинарный подход к рассмотрению правового статуса ГАК, антинаркотических комиссий в субъектах Федерации и муниципальных образованиях не позволяет отнести их ни к государственным, ни к муниципальным органам. Кроме того, следует учесть, что ряд пунктов Положений о ГАК и АНК возлагают на ГАК и антинаркотические комиссии и иные задачи, кроме задач по координации, что не позволяет отнести ни ГАК ни антинаркотические комиссии исключительно к координационным органам.¹

Координационную деятельность в Российской Федерации осуществляют как специально уполномоченные на то законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Российской Федерации так и любые иные органы государственной власти Российской Федерации, и их должностные лица, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, органы местного самоуправления Российской Федерации и их должностные лица².

На основании вышеизложенного следует заключить, что в уточнении нуждаются прежде всего сами нормы, регламентирующие правовое положение

¹ Пономарева В.В., Невирко Д.Д. Пути совершенствования деятельности антинаркотических комиссий // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы конференции в 2-х частях / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2013.

² Максуров А.А. Проект Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 27 – 35.

ГАК и АНК. Данное утверждение обуславливает необходимость в характеристике правового положения комиссий.

В соответствии с Указом Президента РФ от 18.10.2007 № 1374¹ в субъектах РФ в целях совершенствования государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (далее – наркотиков) создаются антинаркотические комиссии. В качестве дополнительных целей антинаркотических комиссий в субъектах РФ выделяются мониторинг и оценка развития наркоситуации на территории конкретного субъекта РФ.

Помимо непосредственного указания на сам факт создания и цель антинаркотических комиссий в субъектах РФ (далее – комиссия) Указ Президента РФ в качестве председателей комиссий утверждает руководителей высших исполнительных органов государственной власти в субъекте РФ, а также Положение об антинаркотической комиссии в субъекте РФ и состав антинаркотической комиссии в субъекте РФ по должностям. Кроме того, Указом Президента РФ устанавливается, что регламент антинаркотической комиссии в субъекте РФ утверждается председателем Государственного антинаркотического комитета РФ.

Положение об антинаркотической комиссии в субъекте РФ (далее – Положение) (приложение к Указу Президента РФ от 18.10.2007 № 1374) определяет:

- место комиссий в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- правовую основу деятельности комиссий;
- основы взаимодействия комиссий с органами власти, общественными объединениями и организациями;
- задачи комиссий;
- права комиссий;

¹ О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 // СПС КонсультантПлюс.

– порядок организации деятельности комиссий.¹

В соответствии с Положением комиссия в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, иными нормативно-правовыми актами РФ, законами и нормативно-правовыми актами субъекта РФ, решениями Государственного антинаркотического комитета, а также Положением.

Перед комиссией ставятся задачи:

– участие в формировании и реализации на территории субъекта РФ государственной политики в области противодействия незаконному обороту наркотиков;

– подготовка предложений председателю Государственного антинаркотического комитета по совершенствованию законодательства РФ в этой сфере;

– координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъекта РФ по противодействию незаконному обороту наркотиков, а также организация их взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и организациями;

– разработка мер, направленных на противодействие незаконному обороту наркотиков, в том числе на профилактику этого оборота, а также на повышение эффективности реализации региональных целевых программ в этой сфере;

– анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотиков;

– сотрудничество с органами государственной власти других субъектов

¹ Пономарева В.В., Невирко Д.Д., Чугаев В.В. Проблемы правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный). Красноярск, 2012.

РФ в области противодействия незаконному обороту наркотиков, в том числе подготовка проектов соответствующих совместных решений;

- рассмотрение предложений о дополнительных мерах социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с незаконным оборотом наркотиков и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, больных наркоманией;

- мониторинг и оценка развития наркоситуации в субъекте РФ с использованием единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту, подготовка предложений по улучшению наркоситуации в субъекте РФ.

Представляется, что круг задач, обозначенных для решения комиссиями, определен чрезмерно широко. Осуществление мониторинга наркоситуации в субъекте РФ может быть возложено на иные государственные структуры, например Росстат. Подобное сужение и конкретизация основных направлений деятельности положительно скажется на эффективности координационной деятельности комиссий и позволит сосредоточить усилия на значимых, с точки зрения современного осмысления целеполагания, направлениях деятельности комиссий, а именно особого внимания к социальной защите и социальной реабилитации наркозависимых, т.е. решению проблем ресоциализации личности, поскольку конечным фундаментальным назначением современной антинаркотической политики, согласно заявлению председателя Государственного антинаркотического комитета В.П. Иванова, является «сбережение народа».

Решая поставленные задачи, комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Государственным антинаркотическим комитетом, аппаратом полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и организациями.

В качестве прав, посредством реализации которых комиссия может выполнять поставленные задачи, Положение закрепляет права:

- принимать в пределах своей компетенции решения, касающиеся организации, координации, совершенствования и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотиков, а также осуществлять контроль за исполнением этих решений;

- вносить председателю Государственного антинаркотического комитета предложения по вопросам, требующим решения Президента РФ или Правительства РФ;

- рекомендовать руководителям органов местного самоуправления муниципальных образований создавать антинаркотические комиссии в муниципальных образованиях;

- создавать рабочие группы для изучения вопросов, касающихся противодействия незаконному обороту наркотиков, а также для подготовки проектов соответствующих решений комиссии;

- запрашивать и получать необходимые материалы и информацию от территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований, общественных объединений, организаций и должностных лиц;

- привлекать для участия в работе комиссии должностных лиц и специалистов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований, а также представителей общественных объединений и организаций.

Сопоставление целей и задач, стоящих перед антинаркотическими комиссиями, а также уяснение их места в системе органов публичной власти позволяет прийти к выводу об особом правовом статусе комиссий. К этому же

выводу приводит изучение компетенции и прав комиссии.

Положение об антинаркотической комиссии в субъекте РФ не использует понятия «полномочия», несмотря на то что «полномочия» являются неотъемлемым элементом правового статуса и государственного, и муниципального органа. Очевидно, что таковой комиссия не является. Отсутствие властных распорядительных и управленческих полномочий также свидетельствует об особом правовом статусе комиссий в системе органов публичной власти РФ. Отсутствие необходимых элементов правового статуса (полномочий), определяющих природу государственного органа, свидетельствует о том, что де юре и де факто комиссия является скорее координационным совещательным органом.

Таким образом, несовершенство правового статуса комиссий и нерешенность вопроса о наделении комиссии полномочиями порождает проблемы исполнения принятых решений, имеющих зачастую рекомендательный характер, не всегда влекущих юридическую ответственность должностных лиц¹.

Одной из важных составляющих правового статуса являются положения об организации деятельности комиссий.

Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют более половины ее членов. Присутствие на заседании комиссии ее членов обязательно. Полномочия членов комиссии не могут быть делегированы иным лицам. В случае невозможности присутствия члена комиссии на заседании он обязан заблаговременно известить об этом председателя комиссии. При обсуждении рассматриваемых на заседании вопросов члены комиссии обладают равными правами.

Решение комиссии оформляется протоколом, который подписывается председателем. Для реализации решений комиссии могут подготавливаться

¹ Пономарева В.В., Невирко Д.Д., Чугаев В.В. Проблемы правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации : отчет о научно-исследовательской работе (промежуточный). Этап 1. Организационно-правовые основы деятельности антинаркотических комиссий в РФ. Красноярск, 2013.

проекты нормативных актов высшего должностного лица субъекта РФ, кроме того руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, входящие в состав комиссии, вправе принимать акты, необходимые для реализации решений комиссии.

В целях организационного обеспечения деятельности комиссии, в том числе по осуществлению мониторинга наркоситуации в субъекте РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ в пределах своей компетенции определяет структурное подразделение органа исполнительной власти субъекта РФ (аппарат комиссии) для организационного обеспечения деятельности комиссии, а также назначает должностное лицо (руководителя аппарата комиссии), ответственное за организацию этой работы.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что комиссия субъекта РФ не наделена возможностью принятия правоприменительных актов. Все решения указанного органа фиксируются в протоколах заседаний комиссии, которые не содержат обязывающих норм.

В качестве основных задач аппарата комиссии Положением определены:

- разработка проекта плана работы комиссии;
- обеспечение подготовки и проведения заседаний комиссии;
- обеспечение контроля за исполнением решений комиссии;
- мониторинг наркоситуации, а также общественно-политических, социально-экономических и иных процессов в субъекте РФ, оказывающих влияние на развитие ситуации в области противодействия незаконному обороту наркотиков выработка предложений по ее улучшению;
- обеспечение взаимодействия комиссии с аппаратом Государственного антинаркотического комитета;
- организация и координация деятельности рабочих групп комиссии;
- обеспечение деятельности комиссии по координации работы антинаркотических комиссий в муниципальных образованиях;
- организация и ведение делопроизводства комиссии.

В целом задачи аппарата комиссий определены достаточно полно.

Комплексный, всесторонний анализ правового статуса антинаркотических комиссий невозможен без определения их места в системе субъектов антинаркотической политики.

Указом Президента РФ от 09.06.2010 № 690 определены основные положения Стратегии государственной антинаркотической политики до 2020 г. В соответствии с данным документом под государственной антинаркотической политикой понимается система стратегических приоритетов и мер, а также деятельность федеральных органов власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

В качестве субъектов антинаркотической деятельности, наряду с другими, определены антинаркотические комиссии в субъектах РФ и в муниципальных образованиях, обеспечивающие координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также организующие их взаимодействие с общественными объединениями по профилактике немедицинского потребления наркотиков и противодействию их незаконному обороту.

Современное переосмысление приоритетных целей и задач антинаркотической политики предполагает возможность расширения круга субъектов антинаркотической деятельности, путем включения в него органов прокуратуры, а также институтов гражданского общества.

Одной из задач функционирования комиссий в соответствии с Указом Президента РФ от 18.10.2007 № 1374¹ является мониторинг и оценка развития наркоситуации в субъекте РФ. Действующая в настоящее время система государственная система мониторинга наркоситуации в РФ (далее мониторинг)

¹ О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 // СПС КонсультантПлюс.

установлена постановлением Правительства РФ от 20.06.2011 № 485¹.

Под мониторингом в данном документе понимается система наблюдения за развитием ситуации в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

В качестве основных целей мониторинга положением выделены следующие:

- определение состояния наркоситуации в РФ и масштабы незаконного распространения и потребления наркотиков;
- выявление, прогнозирование и оценка угроз национальной безопасности, связанных с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров;
- оценка эффективности проводимой в РФ антинаркотической политики и формирование предложений по ее оптимизации.

Для осуществления мониторинга Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков обеспечивает доступ комиссий в субъектах РФ к информации, содержащейся в едином банке данных, по вопросам, касающимся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту.

Непосредственно методика и порядок осуществления мониторинга, критерии оценки развития наркоситуации утверждены п. 3.2 протокола заседания Государственного антинаркотического комитета от 24.12.2014 №26².

Основы правового положения комиссий определяются также Регламентом антинаркотической комиссии в субъекте РФ, утвержденным председателем Государственного антинаркотического комитета 28.11.2007.

Председателем комиссии в соответствии с данным документом является

¹ Об утверждении положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 485 // СПС КонсультантПлюс.

² Методика и порядок осуществления мониторинга, а также критерии оценки развития наркоситуации в Российской Федерации и ее субъектах : утв. Государственным антинаркотическим комитетом 24.12.2014, протокол № 26, п. 3.2.

высшее должностное лицо субъекта РФ. Регламентом утверждаются:

- полномочия председателя и членов комиссии;
- порядок планирования и организации работы комиссии;
- порядок подготовки заседаний комиссии;
- порядок проведения заседаний комиссии;
- порядок и сроки оформления решений, принятых на заседаниях комиссии;
- положения о контроле за исполнением поручений, содержащихся в решениях комиссии.

Председатель комиссии утверждает персональный состав комиссии, осуществляет руководство ее деятельностью, дает поручения членам комиссии по вопросам, отнесенным к компетенции комиссии, ведет заседания комиссии, подписывает протоколы заседаний комиссии, принимает решения, связанные с деятельностью комиссии, представляет комиссию по вопросам, отнесенным к ее компетенции. По итогам года информирует председателя Государственного антинаркотического комитета о результатах деятельности комиссии.

Заместителем председателя комиссии является начальник территориального органа ФСКН России. В отсутствие председателя комиссии либо по его поручению заместитель председателя ведет заседания комиссии и подписывает протоколы заседаний комиссии, дает поручения в пределах своей компетенции. Также по поручению председателя заместитель представляет комиссию во взаимоотношениях с органами исполнительной власти, общественными объединениями и организациями, средствами массовой информации.

Члены комиссии обладают равными правами при подготовке и обсуждении рассматриваемых на заседании вопросов. В соответствии с Положением члены комиссии обладают правом:

- знакомиться с документами и материалами комиссии, непосредственно касающимися деятельности комиссии;
- выступать на заседаниях комиссии, вносить предложения по вопросам,

входящим в компетенцию комиссии, и требовать в случае необходимости проведения голосования по данным вопросам;

- голосовать на заседаниях комиссии;

- привлекать по согласованию с председателем комиссии в установленном порядке сотрудников и специалистов других организаций к аналитической и иной работе, связанной с деятельностью комиссии;

- излагать в случае несогласия с решением комиссии в письменной форме особое мнение.

К обязанностям членов комиссии относятся:

- организация подготовки вопросов, выносимых на рассмотрение комиссии в соответствии с планом заседаний комиссии, решениями комиссии, председателя комиссии или по предложениям членов комиссии, утвержденным протокольным решением;

- присутствие на заседаниях комиссии;

- организация в рамках своих должностных полномочий выполнения решений комиссии.

Заседания комиссии проводятся не реже одного раза в квартал в соответствии с ежегодным планом, утверждаемым председателем комиссии, включающим перечень основных вопросов, подлежащих рассмотрению на заседаниях комиссии, с указанием по каждому вопросу срока его рассмотрения и ответственных за подготовку вопроса лиц. В случае необходимости по решению председателя комиссии могут проводиться внеочередные заседания комиссии.

Возможность доступа СМИ к сведениям о деятельности комиссии и порядок размещения в информационных системах общего пользования сведений о вопросах и материалах, рассматриваемых на заседаниях комиссии, определяются председателем комиссии в соответствии с законодательством о порядке освещения в СМИ деятельности органов государственной власти.

Заседания комиссии созываются председателем комиссии либо по его поручению руководителем аппарата комиссии. Лица, участвующие в заседаниях

комиссии, регистрируются сотрудниками аппарата комиссии.

С докладами на заседании комиссии по вопросам его повестки выступают члены комиссии либо по согласованию с председателем комиссии в отдельных случаях лица, уполномоченные на то членами комиссии.

При голосовании член комиссии имеет один голос и голосует лично. Член комиссии, не согласный с принятым комиссией решением, вправе после голосования довести до сведения членов комиссии особое мнение, которое вносится в протокол. Особое мнение, изложенное в письменной форме, прилагается к протоколу заседания комиссии. Решения комиссии принимаются открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии, председатель голосует последним. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании. Результаты голосования, оглашенные председательствующим, вносятся в протокол.

Решение комиссии оформляется протоколом, который в пятидневный срок после проведения заседания готовится аппаратом комиссии и подписывается председательствующим на заседании.

Об исполнении поручений, содержащихся в решениях комиссии, ответственные исполнители готовят отчеты о проделанной работе и ее результатах. Отчеты представляются в течение 10 дней по окончании срока исполнения решений комиссии в аппарат комиссии. Контроль исполнения поручений, содержащихся в решениях комиссии, осуществляет аппарат комиссии.

Ввиду отсутствия указания на возможность привлечения членов комиссии в субъектах РФ и муниципальных образованиях к юридической ответственности за неисполнение решений комиссии существует серьезная угроза возможной неэффективности деятельности комиссии по причине не

исполнения принимаемых ею решений¹. Отчасти данную проблему удалось решить в результате внесения изменений в Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов исполнительной власти»². Данный указ дополнен пунктом 1¹ предоставляющий право высшему должностному лицу субъекта РФ вносить в соответствии с законодательством РФ руководителю федерального органа исполнительной власти предложение о дисциплинарной ответственности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти за ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей.

Исходя из положения о равном статусе всех членов антинаркотической комиссии, а также координационного характера деятельности, полагаем возможным предложить ротацию заместителей председателя комиссии в зависимости от рассматриваемых вопросов. Положительный опыт подобных мероприятий на сегодняшний день уже наблюдается в ряде комиссий субъектов РФ³. Данное предложение применимо и к комиссиям в муниципальных образованиях.

Анализируя статус антинаркотических комиссий в муниципальных образованиях следует отметить, что решение о создании комиссий в муниципальном образовании принимается руководителем органа местного самоуправления.

Деятельность комиссий муниципальных образований направлена на решение основных задач государственной антинаркотической политики – постепенное сокращение числа больных наркоманией, снижение количества

¹ Протокол заседания антинаркотической комиссии по Ставропольскому краю от 16.05.2014. URL: <http://www.stavregion.ru/govdep/koord/guber-council/antinark/deyatelnost/zasedanie-ot-16-maya-2014-goda> (дата обращения: 01.09.2014).

² О внесении изменений в Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов исполнительной власти» : Указ Президента РФ от 29.12.2012 № 1718 // СПС КонсультантПлюс.

³ Протокол заседания антинаркотической комиссии в республике Бурятия от 27.03.2014 № 26. URL: <http://www.03.fskn.gov.ru/GAK/detail.php?ID=2892> (дата обращения: 23.09.2014).

преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, координацию взаимодействия территориальных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций в сфере противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту.

Председателями комиссий в муниципальных образованиях, как правило, являются главы городских округов и муниципальных районов. В большинстве муниципальных комиссий заместителями председателя являются заместители глав муниципальных образований по социальным вопросам, руководители органов внутренних дел и подразделений территориальных органов ФСКН России. В состав комиссий входят начальники подразделений местной администрации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, на территории обслуживания которых находится муниципальное образование, привлекаются представители иных органов и организаций по согласованию, что позволяет принимать решения, способные повлиять на наркоситуацию. Секретарями комиссий, как правило, назначаются специалисты администрации муниципальных образований в дополнение к исполнению ими основных обязанностей.

В связи с тем, что в Указе Президента РФ от 18.10.2007 №1374 уделяется крайне малое внимание муниципальным антинаркотическим комиссиям, их правовой статус является еще более пробельным, нежели статус комиссий субъектов РФ. Данное обстоятельство порождает недостатки, которые не позволяют в полном объеме реализовать направления государственной политики в области профилактики наркомании и правонарушений, связанных с оборотом наркотиков. В теории права понимание пробела в праве не всегда связывается с юридической ошибкой. Зачастую законодатель сознательно идет на допущение пробела с целью предоставить возможность самостоятельной организации деятельности органа не связанной с ограничением прав и свобод человека и гражданина.

В состав ряда комиссий территориально отдаленных муниципальных образований формально включаются сотрудники территориальных органов

ФСКН России. Территориальная удаленность, слабо развитая система сообщений служат объективными препятствиями эффективному взаимодействию между подразделениями ФСКН и муниципальными образованиями. Анализ протоколов заседаний антинаркотических комиссий показывает, что это особенно характерно для располагающих обширной территорией субъектов РФ, в том числе Красноярского края, Республики Хакасия, Республики Саха (Якутия) и др.

Следует отметить как сложившуюся негативную практику следующий факт: во многих муниципальных образованиях на заседаниях комиссий зачастую председательствуют заместители председателей комиссий, являющиеся руководителями подразделений внутренних дел, заместителями глав муниципальных образований либо руководителями подразделений территориального органа ФСКН России. Указанное обстоятельство служит субъективным препятствием к исполнению решений, имеющих лишь рекомендательный характер, руководителями ведомств и организаций, не находящихся в отношениях «власти – подчинения», но юридически призванных обеспечивать контроль за реализацией мер, направленных на профилактическую работу среди населения.

Кроме того, зачастую планы работы комиссии утверждаются не председателями комиссии, а исполняющим обязанности главы муниципального образования, не являющимся членом комиссии, отсутствуют утвержденные номенклатуры дел, должностные инструкции секретарей комиссии, заседания комиссий проводятся с нарушением сроков проведения и несоблюдением Положения о комиссии. Например, Положением о комиссии предусмотрено проведение заседаний комиссии раз в квартал. Однако вместо 4 заседаний проведены 3 заседания, либо заседания не проводятся ежеквартально, а проводятся по два заседания в одном квартале¹.

Одним из важных направлений деятельности муниципальных комиссий

¹ Протокол заседания антинаркотической комиссии по Иркутской области от 16.12.2013 № 4. URL: <http://www.irkobl.ru/sites/ank/regions/zasedanija> (дата обращения: 17.10.2014).

является планирование их работы на календарный период с учетом складывающейся наркообстановки, наиболее характерных проблем для данного муниципального образования.

Как показал сравнительный анализ планов работы комиссий Красноярского края и Республики Хакасия и других субъектов РФ, в ряде муниципальных образований работа по планированию зачастую носит формальный характер. На рассмотрение данных комиссий выносятся вопросы, касающиеся результатов оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов, итогов работы подразделений муниципальных образований и другие, а иногда и вопросы, мало относящиеся к наркоситуации (например, тушение лесных пожаров на территории муниципальных образований Красноярского края). Напротив, такие важные вопросы, как повышение качества лечения, реабилитации, медицинского освидетельствования, эффективность культурно-просветительских, спортивно-массовых и других мер, не рассматриваются.

Решения комиссий не всегда носят конкретный характер, не определяют сроков исполнения, в определяемых задачах преобладают неопределенные расплывчатые формулировки: «Повысить...», «Усилить...», «Активизировать...». Значительная часть поручений комиссий носят декларативный, малозначимый и бессрочный характер, в материалах комиссий отсутствует информация о выполнении данных поручений. Выборочный анализ протоколов заседаний показал отсутствие надлежащего контроля за исполнением решений комиссии.

Во многих муниципальных районах, в том числе на территории Красноярского края и Республики Хакасия, отсутствует практика заслушивания отчетов глав сельских поселений о принимаемых антинаркотических мерах, в том числе тех территорий, где имелись факты незаконного культивирования наркосодержащих растений и совершения иных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Следует обратить внимание, что не всеми исполнителями программных

мероприятий в комиссию предоставляется информация об их выполнении. Как следствие – главе городского округа и муниципального района не предоставляются обобщенные сведения о выполнении программы, не вносятся предложения о выработке необходимых дополнительных мер по повышению эффективности совместной деятельности субъектов системы профилактики.

Более того, не все муниципальные образования располагают информацией о наркоситуации и состоянии наркопреступности на их территории, в связи с чем отсутствует объективная информация о наличии и объеме данной проблемы, а также путях и способах ее разрешения.

Подводя итог рассмотрению правовых и организационных вопросов деятельности комиссий как субъектов РФ, так и муниципальных образований, следует подчеркнуть, что одним из нерешенных вопросов в работе антинаркотических комиссий являются проблемы координации.

5. Предложения по совершенствованию правового статуса и повышению эффективности деятельности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В соответствии с положением о ГАК и положением об АНК в субъекте РФ целью данных органов является координация органов государственной власти и местного самоуправления. Проведенные нами ранее анализ природы координационной деятельности и координационных отношений показал, что они не всегда связаны с отношениями подчинения, а зачастую с целью повышения эффективности принимаемых решений базируются именно на совещательной, консенсусной основе. Данное высказывание особенно применимо, когда речь идет об органах и должностных лиц находящихся в одной плоскости государственной иерархии.

Акцент на совещательный статус ГАК и АНК на своих уровнях властной вертикали, в части выработки совместных решений, на наш взгляд фактически обоснует личную ответственность каждого из их членов за принятое решение.

В связи с вышеизложенным, предлагаем внести изменения в следующие нормативные правовые акты:

1) в Указ Президента РФ № 1374 от 18.10.2007:

– п.1. «Образовать Государственный антинаркотический комитет (далее – Комитет) для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в Российской Федерации»,

изложить в следующее редакции: «Образовать Государственный антинаркотический комитет (далее – Комитет) для принятия совместных решений в сфере координации деятельности федеральных органов

исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в Российской Федерации

– абз.1 п.3. «Образовать антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации»,

изложить в следующей редакции: «Образовать антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации для принятия совместных решений в сфере координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации.

2) в положение о Государственном антинаркотическом комитете (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– п.1. «Государственный антинаркотический комитет (далее – Комитет) является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществляющим мониторинг и

оценку развития наркоситуации в Российской Федерации, а также подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации»,

изложить в следующей редакции: «Государственный антинаркотический комитет (далее – Комитет) является совещательным органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществляющим мониторинг и оценку развития наркоситуации в Российской Федерации, а также подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации»;

– п. 7. «Комитет осуществляет свою деятельность на плановой основе в соответствии с регламентом, утверждаемым председателем Комитета»,

изложить в следующей редакции: «Комитет осуществляет свою деятельность на плановой основе в соответствии с регламентом, принимаемым голосованием на заседании Комитета. Предложения по внесению изменений в регламент Комитета подаются членами Комитета в аппарат Комитета».

3) в положение об антинаркотических комиссиях в субъекте РФ (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– п.1. «Антинаркотическая комиссия в субъекте Российской Федерации (далее – комиссия) является органом, обеспечивающим координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также осуществляющим мониторинг и оценку развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации»,

изложить в следующей редакции: «Антинаркотическая комиссия в субъекте Российской Федерации (далее – комиссия) является совещательным органом, обеспечивающим координацию деятельности территориальных

органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также осуществляющим мониторинг и оценку развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации».

Проведенный анализ координационной деятельности антинаркотических комиссий позволил утверждать о необходимости нормативного закрепления принципов координации в тексте Указа Президента РФ от 18.10.2007 № 1374. В качестве таковых предлагаются следующие:

- соблюдение законности;
- равенство всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и проведении мероприятий;
- самостоятельность каждого органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий;
- гласность в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне;
- информационное обеспечение координационной деятельности;
- совместная выработка решений;
- общий совместный контроль за исполнением координационного решения;
- исполнимость и конкретность координационных решений;
- ответственность руководителя каждого органа за выполнение согласованных решений;¹
- транспарентность деятельности.

¹ Подробнее см.: Князева Е.Г. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Российский следователь. 2009. № 6, Максуров А.А. Указ. соч.

В связи с вышеизложенным предлагается внести изменения:

1) в положение о Государственном антинаркотическом комитете (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить п. 2.1 следующего содержания:

«Основные принципы деятельности Государственного антинаркотического комитета

Государственный антинаркотический комитет в своей деятельности руководствуется принципами законности; равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и проведении мероприятий; самостоятельности каждого органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий; гласности; информационного обеспечения координационной деятельности; совместной выработки решений; общего совместного контроля за исполнением координационных решений; исполнимости и конкретности координационных решений; ответственности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, транспарентности деятельности».

2) в положение об антинаркотической комиссии в субъекте РФ (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить п. 2.1 следующего содержания:

«Основные принципы деятельности антинаркотической комиссии в субъекте РФ.

Антинаркотическая комиссия в субъекте РФ в своей деятельности руководствуется принципами законности; равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и проведении мероприятий; самостоятельности каждого органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий; гласности;

информационного обеспечения координационной деятельности; совместной выработки решений; общего совместного контроля за исполнением координационных решений; исполнимости и конкретности координационных решений; ответственности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, транспарентности деятельности».

Сохраняющаяся на сегодняшний день сложная оперативная обстановка связанная с постоянным совершенствованием химических формул подконтрольных психоактивных веществ, а также методов противодействия субъектам антинаркотической деятельности зачастую вызывает необходимость принятия оперативных координационных мер.

С целью повышения эффективности принимаемых решений и организационного обеспечения оперативных мероприятий необходимо предусмотреть дополнительную форму деятельности ГАК. В качестве таковой на наш взгляд следует предложить «совещание», которое бы, во-первых, не обязывала председателя Комитета созывать всех членов Комитета, а, во-вторых, позволила бы оперативно разрабатывать проекты решений Комитета.

В связи с вышеизложенным, предлагаем внести следующие изменения:

1) в положение о Государственном антинаркотическом комитете (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить пунктом 7.1 следующего содержания: «Деятельность Комитета осуществляется в форме заседаний и совещаний»;

– дополнить пунктом 9.1 следующего содержания: «В целях обсуждения текущих вопросов обеспечения антинаркотической безопасности, требующих принятия управленческих решений, председатель Комитета проводит с постоянными членами Комитета оперативные совещания Комитета, как правило, один раз в неделю.

Оперативные совещания Комитета проводятся в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Комитета.

Повестка дня оперативных совещаний Комитета и состав участников определяются председателем Комитета по представлению руководителем

аппарата Комитета.

Организация подготовки оперативных совещаний Комитета и проектов его решений осуществляется руководителем аппарата Комитета»;

Согласно положению о Государственный антинаркотический комитет утвержденном Указом Президента Российской Федерации № 1374 Государственный антинаркотический комитет является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществляющим мониторинг и оценку развития наркоситуации в Российской Федерации, а также подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

Рассмотренные нами ранее подходы к природе координационной деятельности и сформулированные предложения по нормативному закреплению принципов координационной деятельности обусловили возникновение проблемы связанной с механизмом принятия решений членами Государственного антинаркотического комитета.

В соответствии с п.п. а) п. 5 положения о Государственном антинаркотическом комитете, Комитет вправе принимать решения, касающиеся организации, координации, совершенствования и оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также осуществлять контроль за исполнением этих решений, однако ни в Положении, ни в регламенте Государственного антинаркотического комитета указания на механизм принятия таких решений нет.

Учитывая то обстоятельство, что в соответствии п.п. б) п. 5 положения, решения Государственного антинаркотического комитета могут быть

положены в основу решений Президента РФ или Правительства РФ, учет мнения всех членов Комитета должен быть обязателен при принятии итогового решения.

В связи с вышеизложенным предлагается внести изменения:

1) в Положение о Государственном антинаркотическом комитете (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить п. 9 абзацем следующего содержания «Решения Комитета принимаются большинством голосов его Членов. Решение связанное с профильным вопросом того или иного ведомства представитель которого (член Комитета) присутствует на заседании Комитета должно быть им поддержано».

2) в регламент Государственного антинаркотического комитета (утв. Председателем ГАК от 20.11.2007 ВЧ-3403):

– абз. 3 п. 6 «голосовать на заседаниях Комитета», изложить в следующей редакции «с правом решающего голоса участвовать в принятии решения Комитета»;

– абз. 6 п. 6 «излагать в случае несогласия с решением Комитета в письменной форме особое мнение», изложить в следующей редакции «излагать в случае несогласия с решением Комитета в письменной форме особое мнение, которое в обязательном порядке заносится в протокол заседания Комитета»;

– абз. 8 п. п.6 «Члены Комитета не вправе делегировать свои полномочия иным лицам», изложить в следующей редакции «Члены Комитета, за исключением участия в обсуждении рассматриваемых на заседании вопросов, не вправе делегировать свои полномочия иным лицам».

Существенной проблемой также является формирование антинаркотического законодательства на уровне субъектов Российской Федерации. Антинаркотические комиссии и территориальные органы ФСКН России активно участвуют в данном процессе. Однако при разработке и принятии законов, направленных на снижение производства и потребления наркотических средств и психотропных веществ, органы власти зачастую выходят за пределы своей компетенции, чем существенно нарушают права

граждан, предусмотренные Конституцией РФ.

Попробуем классифицировать наиболее часто встречающиеся нарушения Конституции РФ, допускаемые при формировании антинаркотического законодательства. Все примеры, приведенные ниже, уже получили соответствующую оценку в Верховном Суде РФ.¹

1. Установление административной ответственности с одновременным нарушением прав граждан. Согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом субъекты РФ довольно часто присваивают себе полномочия федерального законодателя, нарушая нормы Конституции РФ. Так, ст.1 Закона Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 20 июля 2004 г. № 292-ОкЗ «О внесении изменений в Закон Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа «Об административных правонарушениях» в указанный закон была введена ст.4.1, которая предусматривала ответственность граждан за систематическое предоставление жилых помещений гражданам с целью распития алкогольной и спиртосодержащей продукции. Нормы данного закона были обжалованы прокурором в судебном порядке. Представители администрации Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа в судебном заседании возражали против заявленных требований и пояснили, что оспариваемые составы правонарушений не предусматривают ограничение прав и свобод человека и гражданина в какой-либо форме и не ограничивают права граждан на пользование жилыми помещениями по их назначению. Данные меры направлены на защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц. Далее представитель администрации указал, что состав

¹ См. подробнее: Невирко Д.Д. Антинаркотическое законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы разграничения компетенции // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы конференции в 2-х частях / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2014.

правонарушений, предусмотренных п.1 ст.4.1 Закона округа, предусматривает административную ответственность в случае систематического, то есть неоднократного, организованного предоставления жилого помещения для распития алкогольной и спиртосодержащей продукции, создающего невыносимые условия для проживания и нормального отдыха граждан, проживающих в непосредственном соседстве. Суд суда Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа признал рассматриваемые нормы не соответствующими Конституции РФ и федеральному законодательству. Позже данная позиция была подтверждена Верховным Судом РФ.¹

2. Установление административной ответственности с выходом за пределы компетенции субъекта РФ. Данное нарушение является очень распространенным в практике законодательного обеспечения противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. Субъекты Федерации довольно часто вторгаются в компетенцию Российской Федерации в нарушение норм гл.3 Конституции РФ. Так, характерным примером являлся закон города Москвы №29 «Об административной ответственности за попустительство незаконному обороту или незаконному потреблению наркотических средств или психотропных веществ». Указанный закон признан недействующим решением Верховного Суда РФ.²

3. Разновидностью рассмотренного выше нарушения является запрет на уровне субъекта РФ свободной продажи некоторых видов лекарственных средств. Ввиду чрезвычайной распространенности данных нарушений полагаем возможным выделить их в отдельную группу. В частности, в 2011 г. ряд субъектов РФ приняли законы и подзаконные акты, запрещающие безрецептурный отпуск кодеиносодержащих препаратов, несмотря на то, что ответственность за незаконный оборот психоактивных веществ, в том числе и не контролируемых антинаркотическим законодательством, может быть

¹ Определение Верховного Суда РФ от 02.03.2005 № 54-Г05-1 // СПС КонсультантПлюс.

² Определение Верховного Суда РФ от 07.06.2006 № 5-Г06-46 // СПС КонсультантПлюс.

установлена исключительно в КоАП РФ.¹ Так, Законом Алтайского края от 31 декабря 2011 г. №557 в Закон Алтайского края от 14 сентября 2006 г. № 94-ЗС «О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае» были внесены изменения, в соответствии с которыми лекарственные препараты с малым содержанием кодеина или его солей отпускаются в медицинских целях по рецепту с обязательным гашением и изъятием аптечными организациями. Решением Алтайского краевого суда от 17 января 2012 г. ч.4 ст.17 Закона Алтайского края от 14 сентября 2006 г. № 94-ЗС «О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае» (в ред. Закона Алтайского края от 31 декабря 2011 г. № 557) признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей. Данная позиция также была подтверждена Верховным Судом РФ.²

Некоторые субъекты пошли еще дальше и запретили безрецептурный отпуск кодеиносодержащих препаратов путем принятия подзаконных актов. Характерными примерами служат постановление Правительства Архангельской области от 29 ноября 2011 г. №455-пп «Об утверждении порядка выписки и отпуска лекарственных препаратов, содержащих кодеин и его соли, в Архангельской области» и постановление Правительства Калужской области от 9 августа 2011 г. №443. Оба указанных постановления признаны недействующими в судебном порядке.³

4. Незаконное наделение полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления. Так, 8 марта 2002 г. принят Закон Нижегородской области № 16-З «О профилактике наркомании и токсикомании». Пунктом 11 ст.8 указанного акта к компетенции органов местного самоуправления в сфере

¹ Жильцов А.В. О возможности установления административной ответственности за оборот психоактивных веществ, не являющихся наркотическими средствами или психотропными веществами, законодательством субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы международной научно-практической конференции. Красноярск, 2013.

² Определение Верховного Суда РФ от 23.05.2012 № 51-АПГ12-3 // СПС КонсультантПлюс.

³ Определение Верховного Суда РФ от 06.06.2012 № 1-АПГ12-7; определение Верховного Суда РФ от 28.03.2012 № 85-АПГ12-1 // СПС КонсультантПлюс.

профилактики наркомании и токсикомании отнесено обеспечение контроля за деятельностью органов управления здравоохранения, учреждений здравоохранения, а также частной системы здравоохранения в сфере профилактики и лечения наркомании и токсикомании. Пунктом 8 ст.9 в числе основных обязанностей органов внутренних дел в сфере профилактики наркомании и токсикомании названо осуществление контроля над процессом законного производства, хранения, транспортировки, реализации и использования наркотиков. Несмотря на очевидно несоответствие рассматриваемых норм Конституции РФ и федеральному законодательству, указанный закон стал предметом судебного разбирательства только в 2011 г.,¹ но подобные нарушения довольно часто рассматривались в судах общей юрисдикции в иных субъектах, а также в Верховном Суде РФ.²

Таким образом, возможно отметить, что в последнее время все чаще наблюдаются случаи нарушения субъектами РФ норм Конституции РФ и федерального законодательства при принятии нормативно-правовых актов, связанных с противодействием незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. Большая часть из них признается недействующей в судебном порядке по заявлениям прокуроров соответствующих субъектов РФ. Основными нарушениями являются следующие:

- 1) ограничение прав и свобод граждан;
- 2) выход субъекта РФ за пределы своей компетенции;
- 3) запрет на уровне субъекта РФ свободной продажи некоторых видов лекарственных средств;
- 4) незаконное наделение полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления;
- 5) нарушение бюджетного законодательства при финансировании

¹ Определение Верховного Суда РФ от 06.04.2011 № 9-Г11-9 // СПС КонсультантПлюс.

² Напр.: Об оставлении без изменения решения Пермского областного суда от 18.04.2005, которым было удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Пермской области от 10 марта 2000 г. № 837-128 «О профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании на территории Пермской области» : определение Верховного Суда РФ от 17.08.2005 по делу № 44-Г05-22.

антинаркотических программ;

- б) введение обязательных дополнительных медицинских исследований;
- 7) незаконное введение лицензирования.¹

Это лишь небольшой перечень наиболее часто встречающихся нарушений, который, естественно, не является исчерпывающим. Разумеется, нельзя утверждать, что нарушение Конституции РФ и законодательства России в перечисленных примерах являлось самоцелью органов государственной власти субъектов РФ при попустительстве антинаркотических комиссий. Более того, приведенные явно незаконные меры зачастую способствовали снижению незаконного оборота наркотических средств в конкретном субъекте Федерации. Многие меры, принятые субъектами РФ за пределами своей компетенции, позже получили отражение в федеральном законодательстве. Однако подобную практику никак нельзя признать положительной.

В связи с вышеизложенным, предлагаем внести изменения:

1) в положение о Государственном антинаркотическом комитете (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить п. 5 п.п. «ж» следующего содержания «проводить экспертизу проектов нормативных актов, разрабатываемых по предложению антинаркотических комиссий»;

2) в положение об антинаркотической комиссии в субъекте РФ (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить п. 5 п.п. «ж» следующего содержания «проводить экспертизу проектов нормативных актов, разрабатываемых по предложению антинаркотических комиссий».

Для данной экспертизы следует привлекать правовые подразделения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Следующей проблемой, требующей решения, является низкая

¹ Невирко Д.Д. Антинаркотическое законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы разграничения компетенции // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы конференции в 2-х частях / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2014.

эффективность принимаемых целевых программ, направленных на профилактику потребления наркотических средств и психотропных веществ. О насущности и практической значимости проблемы свидетельствуют не только низкие оценки качества целевых программ со стороны экспертов психолого-педагогической сферы, но и возрастающий научный интерес. Например, в 2012 году в Уральском федеральном университете имени первого Президента России Б.Н. Ельцина проходила конференция «Образование вне зависимостей», посвященная основным подходам (моделям) формирования современной системы эффективности профилактических программ и проектов, реализуемых в студенческой среде.

Следует отметить, что при формировании программ и планов по их реализации зачастую материальные и человеческие ресурсы используются не рационально. Большая часть изученных в рамках данного исследования программ содержат довольно интересные и перспективные проекты, однако, во-первых, не предусматривают всестороннего освещения данных мероприятий в средствах массовой информации, во-вторых, направлены на аудиторию, не входящую в группу риска, что противоречит поставленным в этих же программах задачам.

Предлагается предоставить антинаркотическим комиссиям субъекта РФ и антинаркотическим комиссиям муниципальных образований прав по проведению экспертизы проектов целевых антинаркотических программ соответствующего уровня, а также по осуществлению мониторинга их реализации. Введение контроля качества антинаркотических программ и реализации позволит повысить эффективность планируемых мероприятий, а также оперативно отследить рациональность использования выделенных денежных средств.

В связи с вышеизложенным, предлагаем внести изменения:

1) в положение о Государственном антинаркотическом комитете (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить п. 5 п.п. «з» следующего содержания «проводить экспертизу

проектов федеральных целевых антинаркотических программ, а также мониторинга по их реализации»;

2) в положение об антинаркотической комиссии в субъекте РФ (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить п. 5 п.п. «з» следующего содержания «проводить экспертизу проектов целевых антинаркотических программ субъекта РФ, а также мониторинга по их реализации».

В теории управления общепризнанным является положение о присущих координации чертах: опосредованность правом, управленческий характер, государственно-властный характер, осуществление компетентными органами и т.д. Выявленная в ходе исследования специфика правового статуса комиссий в субъектах РФ и, особенно в муниципальных образованиях, позволяет сделать вывод о появлении новых признаков координационной деятельности комиссий, ранее не вполне характерных для координации.

Антинаркотические комиссии не могут считаться государственными органами (особенно это касается комиссий муниципальных образований), соответственно, они не обладают государственно-властными полномочиями. Вышесказанное порождает проблему выполнения решений комиссий.

Анализ практической деятельности антинаркотических комиссий, а также экспертные опросы сотрудников территориальных органов наркоконтроля и членов антинаркотических комиссий Красноярского края, Новосибирской области, Республики Хакасия показывает, что не все решения, закрепленные в протоколах комиссий, своевременно и полностью выполняются. Этому способствуют следующие объективные причины:

1) протоколы антинаркотических комиссий не являются нормативными актами, поэтому не могут содержать общеобязательные правила поведения;

2) антинаркотические комиссии координируют деятельность различных органов публичной власти (государственных и муниципальных), которые не связаны отношениями «власти-подчинения». Кроме того, председатели антинаркотических комиссий в субъектах РФ и муниципальных образованиях

не имеют реальных непосредственных рычагов влияния на представителей силовых структур (МВД РФ, ФСБ РФ и т.д.).

Совокупность вышеперечисленных причин закономерно приводит к тому, что решения антинаркотических комиссий, закрепленные в протоколах и, как правило, имеющие рекомендательный характер, не обеспечены и не могут быть обеспечены мерами государственного либо публичного принуждения, а потому не исполняются либо исполняются ненадлежащим образом, виновные не устанавливаются и не претерпевают неблагоприятных последствий.

С целью повышения эффективности координирующей деятельности комиссий целесообразно внести следующие изменения в положения, регламентирующие правовой статус антинаркотических комиссий:

– придать решениям антинаркотической комиссии нормативный характер путем дублирования решений комиссии в приказах органов исполнительной власти (в части, их касающейся). Учитывая особенности управления в органах исполнительной власти, указанную обязанность возможно возложить путем внесения изменений в Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», в части закрепления в положении об антинаркотической комиссии в субъекте РФ, правового статуса члена антинаркотических комиссий в субъекте РФ с указанием в качестве обязанности «организовывать в рамках своих должностных полномочий выполнение решений Комиссии» либо принятия совместного приказа на федеральном уровне. Таким образом, антинаркотическим комиссиям предлагается выступить с подобной инициативой перед Государственным антинаркотическим комитетом;

– на постоянной основе привлекать главного федерального инспектора для оказания воздействия на территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти в части исполнения решения антинаркотических комиссий. Прежде всего это касается муниципальных комиссий, которые не имеют достаточных рычагов влияния на вышеуказанные

органы.

Следующей проблемой, разрешение которой способно повысить эффективность реализации антинаркотических программ, является отсутствие дифференцированного подхода к учету отдельных особенностей конкретных сельских поселений в рамках муниципального района. Напомним, что понятие «муниципальный район» появилось после принятия Федерального закона от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, ст.15 которого к вопросам местного значения муниципального района наряду с другими отнесено обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района, а также организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью.

В целях устранения имеющихся недостатков в деятельности антинаркотических комиссий муниципальных образований, повышения эффективности профилактической антинаркотической работы на территории муниципальных образований возможно предложить антинаркотическим комиссиям субъекта РФ:

- организовать ежеквартальный информационный обмен с антинаркотическими комиссиями муниципальных образований по вопросам организации и обеспечения проведения заседаний комиссий (согласование планов работы, предоставление итоговых протоколов, информации о состоянии наркоситуации);

- на постоянной основе обеспечить реализацию мероприятий по информированию населения муниципальных районов о проблемах наркомании, в том числе среди подростков и молодежи, повышению ответственности родителей за противоправные действия детей в сфере незаконного оборота

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6.10.2003 №131-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

наркотиков;

– по мере необходимости инициировать рассмотрение на заседаниях муниципальных антинаркотических комиссий актуальных, способных реально повлиять на улучшение наркоситуации вопросов по проблемам наркотизации, выявления и лечения наркозависимого населения;

– не реже одного раза в полугодие организовать систему оказания практической и методической помощи муниципальным антинаркотическим комиссиям;

– закрепить механизм участия комиссий субъектов РФ в обеспечении исполнения планов работы антинаркотических комиссий муниципальных образований и их протокольных решений;

– внести предложения в антинаркотические комиссии муниципальных районов о необходимости проведения выездных заседаний комиссий в сельских поселениях, а также о заслушивании глав сельских поселений с наиболее сложной наркоситуацией (напр., по фактам незаконного культивирования наркосодержащих растений, совершения иных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков и др.);

– не реже 1 раза в полугодие обеспечить выезды сотрудников подразделения межведомственного взаимодействия в сфере профилактики в отдаленные муниципальные районы, расположенные на территории субъекта РФ, с целью оказания практической и методической помощи муниципальным антинаркотическим комиссиям.

В связи с вышеизложенным, предлагаем внести изменения:

1) в положение об антинаркотической комиссии в субъекте РФ (утв. Указом Президента РФ № 1374 от 18.10.2007):

– дополнить п. 4 п.п. «е.2» следующего содержания «организация ежеквартального информационного обмена с антинаркотическими комиссиями муниципальных образований по вопросам организации и обеспечения проведения заседаний Комиссий (согласование планов работы, предоставление итоговых протоколов, информации о состоянии наркоситуации)»;

– дополнить п. 4 п.п. «е.3» следующего содержания «на постоянной основе обеспечение реализации мероприятий по информированию населения муниципальных районов о проблемах наркомании»;

– дополнить п. 4 п.п. «е.4» следующего содержания «инициировать рассмотрение на заседаниях муниципальных антинаркотических комиссий актуальных, способных реально повлиять на улучшение наркоситуации вопросов по проблемам наркотизации, выявления и лечения наркозависимых»;

– дополнить п. 4 п.п. «е.5» следующего содержания «не реже одного раза в полугодие организовать мероприятия по оказания практической и методической помощи муниципальным антинаркотическим комиссиям».

Экспертные опросы, проводимые авторским коллективом свидетельствуют о недостаточной прозрачности деятельности Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в Российской Федерации. Полагаем, что информация о деятельности данных органов должна быть максимально открыта для граждан (разумеется, с учетом требований законодательства о государственной тайне и иных сведениях конфиденциального характера).

На основании изложенного, предлагаем внести следующие изменения в регламенты ГАК и АНК субъекта Российской Федерации:

1) П. 46. Регламента Государственного антинаркотического комитета изложить в следующей редакции:

№46. В протоколе указываются:

фамилии председательствующего, присутствующих на заседании членов Комитета и приглашенных лиц;

вопросы, рассмотренные в ходе заседания;

принятые решения.

К протоколу прилагаются особые мнения членов Комитета, если таковые имеются.

Протокол не может содержать информацию, составляющую государственную тайну и иные сведения конфиденциального характера.

По решению Комитета к протоколу также могут прилагаться стенограммы (тексты) выступлений членов комитета и приглашенных лиц».

2) П. 48. Регламента Государственного антинаркотического комитета изложить в следующей редакции:

«48. Протоколы заседаний (выписки из протоколов заседаний) аппаратом Комитета рассылаются членам Комитета, а также организациям и должностным лицам по списку, утверждаемому руководителем аппарата Комитета, в пятидневный срок после получения аппаратом Комитета подписанного протокола, а также публикуются на официальном сайте Комитета».

3) П. 48 Регламента антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«48. В протоколе указываются:

фамилии председательствующего, присутствующих на заседании членов Комиссии и приглашенных лиц;

вопросы, рассмотренные в ходе заседания; принятые решения.

К протоколу прилагаются особые мнения членов Комиссии, если таковые имеются.

Протокол не может содержать информацию, составляющую государственную тайну и иные сведения конфиденциального характера.

По решению Комитета к протоколу также могут прилагаться стенограммы (тексты) выступлений членов комитета и приглашенных лиц».

4) П. 50 Регламента антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«50. Протоколы заседаний (выписки из протоколов заседаний) аппаратом Комиссии рассылаются членам Комиссии, в аппарат Комитета, а также организациям и должностным лицам по списку, утверждаемому руководителем аппарата Комиссии, в трехдневный срок после получения аппаратом Комиссии подписанного протокола а также публикуются на официальном сайте высшего органа исполнительной власти субъекта».

Значительный рост наркотизации подростков и молодежи требует

внесения изменений в механизм взаимодействия антинаркотических комиссий с образовательными учреждениями среднего и высшего образования по направлениям первичной и вторичной профилактики наркомании:

- организацию профилактической работы в дошкольных учреждениях в целях формирования устойчивого неприятия к употреблению наркотических средств, и пропаганды здорового образа жизни;

- использование услуг социального педагога, непосредственно не подчиняющегося администрации учебного заведения. Статус независимого эксперта позволит добиться объективного отражения наркоситуации в школе ввиду беспристрастного отношения социального педагога к показателям учебного заведения;

- достаточно высоких результатов по выявлению лиц, употребляющих наркотики на начальных этапах, можно достичь за счет применения психологического и медицинского тестирования на предмет употребления наркотиков в старших классах школы и в учебных заведениях высшего образования. Сегодня уже существует опыт применения тестирования школьников с согласия и по просьбе родителей. Считаем возможным антинаркотическим комиссиям разработать предложения по изменению действующего законодательства в части введения обязательного тестирования на употребление наркотических средств и психотропных веществ в рамках обязательных медицинских осмотров учащихся.

Необходимо кардинальное усиление научной обоснованности принимаемых решений в сфере противодействия наркопреступности и профилактической антинаркотической деятельности, внесение изменений в механизм управления на региональном и муниципальном уровне в соответствии с новым качеством гражданского общества. Отказ от метода проб и ошибок возможен посредством интеграции современного научного знания в работу антинаркотической комиссии субъекта РФ. Представляется целесообразным рекомендовать антинаркотической комиссии Республики Хакасия использовать научный и методический потенциал СибЮИ ФСКН

России. В рамках целевых региональных и муниципальных программ на договорной основе возможные следующие формы взаимодействия: создание экспертной рабочей группы с привлечением сотрудников вуза, обучение членов муниципальных антинаркотических комиссий на базе института с выдачей сертификатов о повышении квалификации, проведение правовой экспертизы нормативных правовых документов муниципальных антинаркотических комиссий, выезд сотрудников и курсантов (студентов) вуза с антинаркотическими тренингами в рамках волонтерского молодежного движения, он-лайн консультации и пр. Положительный опыт подобного взаимодействия антинаркотических комиссий субъекта РФ и учебного заведения наркоконтроля уже имеется в Дальневосточном институте повышения квалификации ФСКН России.

В 2011 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 27.01.2011 № 97¹ на антинаркотические комиссии в субъектах РФ была возложена задача по мониторингу и оценке развития наркоситуации в субъекте РФ. Указанная задача не совсем свойственна антинаркотическим комиссиям, логичнее было бы выполнение указанной задачи возложить на Росстат. На основании изложенного полагаем антинаркотической комиссии необходимо обратиться с подобной инициативой в Государственный антинаркотический комитет.

Обсуждение насущных проблем реализации государственной антинаркотической политики и внесение конкретных предложений направленных на оптимизацию координационных процессов – это не исключительно ведомственная задача. Привлечение представителей гражданского общества позволит единым фронтом действовать на опережение и предупреждение негативных проявлений наркотизации населения. Ввиду изложенного полагаем необходимым рекомендовать комиссиям внедрение положительного опыта включения в состав комиссий представителей системы

¹ О внесении изменений в Указ Президента РФ от 18.10.2007 года № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента РФ от 27.01.2011 № 97 // СПС Консультант Плюс.

образования и правозащитных организаций. Подобная позиция высказана на расширенном заседании Совета Безопасности 20 ноября 2014 года и предложена Президентом РФ в проекте Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года¹.

¹ Материалы расширенного заседания Совета Безопасности от 20.11.2014 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/47045> (дата обращения 21.11.2014 г.)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Авторским коллективом предпринята попытка в рамках комплексного междисциплинарного подхода выявить роль и место Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в реализации антинаркотической политики Российской Федерации.

Следует заметить, что, несмотря на значительное количество существующих проблем деятельности Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий на сегодняшний день, данная тема практически не подвергалась научно-прикладному осмыслению.

Определяя роль и место ГАК и АНК в реализации антинаркотической комиссии, авторы пришли к выводу, что место определяется совокупностью норм, регламентирующих правовой статус, компетенцию и порядок деятельности ГАК и АНК, которые имеют в основном подзаконный характер и отражают волю компетентного нормотворческого органа. Роль же определяется несколько иными объективными факторами, а именно реальными общественными отношениями, складывающимися в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств.

Правовое положение ГАК и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях рассмотрено, в первую очередь, в разрезе их координационной деятельности как основной функции, определяющей их правовую природу.

В результате исследования авторами решены поставленные задачи и разработаны рекомендации, содержащие ряд предложений по повышению эффективности координационной деятельности ГАК и АНК, которые условно можно разделить на две группы:

- 1) предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы деятельности ГАК и АНК;
- 2) рекомендации руководителям и членам антинаркотических комиссий

по повышению эффективности их деятельности.

Комплексный анализ рассматриваемых вопросов позволил с целью повышения эффективности деятельности антинаркотических комиссий выработать следующие рекомендации:

- разработать положения, связанные с предоставлением антинаркотическим комиссиям субъекта РФ и антинаркотическим комиссиям муниципальных образований прав по проведению экспертизы проектов целевых антинаркотических программ соответствующего уровня, а также по осуществлению мониторинга их реализации;

- организовать ежеквартальный информационный обмен между комиссиями субъектов РФ и антинаркотическими комиссиями муниципальных образований по вопросам организации и обеспечения проведения заседаний комиссий (согласование планов работы, предоставление итоговых протоколов, информации о состоянии наркоситуации);

- по мере необходимости инициировать рассмотрение на заседаниях муниципальных антинаркотических комиссий актуальных, способных реально повлиять на улучшение наркоситуации вопросов по проблемам наркотизации, выявления и лечения наркозависимого населения;

- не реже одного раза в полугодие организовать систему оказания практической и методической помощи муниципальным антинаркотическим комиссиям со стороны комиссий субъектов РФ;

- закрепить механизм участия комиссий субъектов РФ в обеспечении исполнения планов работы антинаркотических комиссий муниципальных образований и их протокольных решений;

- внести предложения в антинаркотические комиссии муниципальных районов о проведении выездных заседаний комиссий в сельских поселениях, а также о заслушивании глав сельских поселений с наиболее сложной наркоситуацией (например, по фактам незаконного культивирования наркосодержащих растений, совершения иных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков и др.);

– не реже 1 раза в полугодие обеспечить выезды сотрудников подразделения межведомственного взаимодействия в сфере профилактики в отдаленные муниципальные районы, расположенные на территории субъекта РФ, с целью оказания практической и методической помощи муниципальным антинаркотическим комиссиям;

– для придания решениям антинаркотической комиссии нормативного характера предлагается дублировать решения комиссии в приказах органов исполнительной власти (в части, их касающейся). Учитывая особенности управления в органах исполнительной власти, указанную обязанность возможно возложить путем внесения изменений в Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» либо путем принятия совместного приказа на федеральном уровне. Таким образом, антинаркотическим комиссиям предлагается обратиться с подобной инициативой в Государственный антинаркотический комитет;

– более активно привлекать главного федерального инспектора для оказания воздействия на территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти в части исполнения решения антинаркотических комиссий. В первую очередь это касается муниципальных комиссий, которые не имеют достаточно рычагов влияния на указанные органы;

– исходя из положения о равном статусе всех членов антинаркотической комиссии, полагаем возможным предложить ротацию заместителей председателя комиссии в зависимости от рассматриваемых вопросов;

– для повышения эффективности координации антинаркотической деятельности на уровне субъекта РФ предложить ввести в состав комиссий в субъекте РФ представителей прокуратуры, что возможно сделать путем внесения изменений в Указ Президента РФ №1374. Отделам межведомственного взаимодействия территориальных органов ФСКН России рекомендуется выступить с инициативой внесения соответствующих изменений в положения о комиссиях в муниципальных образованиях.

Существенной проблемой, выявленной в ходе исследования, является формирование антинаркотического законодательства на уровне субъектов Российской Федерации. Антинаркотические комиссии и территориальные органы ФСКН России активно участвуют в данном процессе. Однако при разработке и принятии законов, направленных на снижение производства и потребления наркотических средств и психотропных веществ, органы власти зачастую выходят за пределы своей компетенции, чем существенно нарушают права граждан, предусмотренные Конституцией РФ. В связи с вышеизложенным предлагаем проводить экспертизу проектов нормативных актов субъекта, разрабатываемых по предложению антинаркотических комиссий. Для данной экспертизы следует привлекать правовые подразделения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Выводы и предложения, содержащиеся в представленной работе, предлагается использовать в целях совершенствования правового обеспечения деятельности Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в практической деятельности указанных органов, а также в дальнейшей научной работе и в учебном процессе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.¹
2. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
3. О прокуратуре : Федеральный закон от 17.01.1992 №2201-1 // СПС КонсультантПлюс.
4. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 №51 // СПС КонсультантПлюс.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
6. Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 29.12.2012 № 1718 // СПС КонсультантПлюс.
7. Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков : Указ Президента РФ от 28.07.2004 № 976 // СПС КонсультантПлюс.
8. О внесении изменений в Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов исполнительной власти» : Указ Президента РФ от 29.12.2012 № 1718 // СПС КонсультантПлюс.
9. О внесении изменений в Положение о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденное указом Президента Российской Федерации от 28.07.2004 № 976 : Указ Президента РФ от 10.07.2014 № 507 // СПС КонсультантПлюс.

¹ Здесь и далее приводятся дата принятия и номер нормативного акта. Последние редакции документов находятся в СПС КонсультантПлюс.

10. О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента Российской Федерации от 18.10.2007 № 1374 // СПС КонсультантПлюс.

11. О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : Указ Президента РФ от 05.06.2003 № 613 // СПС КонсультантПлюс.

12. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 // СПС КонсультантПлюс.

13. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 1314 // СПС КонсультантПлюс.

14. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 // СПС КонсультантПлюс.

15. О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту: Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 // СПС КонсультантПлюс.

16. Об утверждении положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 20.06.2011 № 485 // СПС КонсультантПлюс.

17. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 299 // СПС КонсультантПлюс.

18. О совершенствовании деятельности координационных и консультативных органов, создаваемых Правительством Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 31.12.1995 № 1304 //

СПС КонсультантПлюс.

19. Определение Верховного Суда РФ от 02.03.2005 № 54-Г05-1 // СПС КонсультантПлюс.

20. Определение Верховного Суда РФ от 17.08.2005 по делу № 44-Г05-22 // СПС КонсультантПлюс.

21. Определение Верховного Суда РФ от 07.06.2006 № 5-Г06-46 // СПС КонсультантПлюс.

22. Определение Верховного Суда РФ от 23.05.2012 № 51-АПГ12-3 // СПС КонсультантПлюс.

23. Определение Верховного Суда РФ от 06.06.2012 № 1-АПГ12-7; определение Верховного Суда РФ от 28.03.2012 № 85-АПГ12-1 // СПС КонсультантПлюс.

24. Определение Верховного Суда РФ от 06.04.2011 № 9-Г11-9 // СПС КонсультантПлюс.

25. Материалы выступления председателя Государственного антинаркотического комитета директора ФСКН России В.П. Иванова на заседании ГАК 06.10.2014. URL: http://fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2014/1006/124332682/detail.shtml (дата обращения: 07.10.2014).

26. Материалы выступления Президента РФ В.В. Путина на церемонии представления офицеров по случаю их назначения на высшестоящие командные должности и присвоения им высших воинских (специальных) званий 31.10.2014. URL: http://fskn.gov.ru/includes/periodics/events_all/2014/1031/163133185/detail.shtml (дата обращения: 01.11.2014).

27. Материалы выступления директора ФСКН России В.П. Иванова на заседании министров внутренних дел (безопасности) и министров иностранных дел Центральноамериканской интеграционной системы, 04.09.2015. URL: http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2015/0904/102639501/detail.shtml (дата обращения: 06.09.2015).

28. Материалы выступления председателя ГАК директора ФСКН России В.П. Иванова на международной конференции «Московско-

Африканский антинаркотический диалог», г. Банжул, Республика Гамбия, отель «Кайраба», 23.07.2015. URL: [http:// fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2015/0723/134338901/detail.shtml](http://fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2015/0723/134338901/detail.shtml) (дата обращения: 27.07.2015).

29. Материалы заседания Государственного антинаркотического комитета от 20 ноября 2013 по теме: «Об организации деятельности муниципальных антинаркотических комиссий». URL http://fskn.gov.ru/includes/periodics/events_all/2013/1120/095627371/detail.shtml (дата обращения: 10.09.2014).

30. Материалы пресс-конференции председателя Государственного антинаркотического комитета директора ФСКН России В.П. Иванова о серии успешных операций под кодовым названием «Восточный экспресс», 02.09.2014. URL: http://fskn.gov.ru/includes/periodics/events_all/2014/0902/102532248/detail.shtml (дата обращения: 01.11.2014).

31. Материалы третьей встречи руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, 18.09.2014, г. Астрахань. URL: http://fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2014/0918/130132508/detail.shtml (дата обращения: 01.11.2014).

32. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 23.06.2008¹.

33. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 10.10.2008.

34. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 17.11.2008.

35. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 19.03.2009.

36. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 24.06.2009.

37. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского

¹ Материалы находятся в аппарате антинаркотической комиссии Красноярского края.

края от 30.06.2009.

38. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 27.10.2009.

39. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 23.12.2009.

40. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 01.04.2010.

41. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 12.05.2010.

42. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 01.07.2010.

43. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 25.08.2010.

44. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 12.10.2010.

45. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 24.01.2011.

46. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 14.03.2011.

47. Материалы совместного заседания антинаркотических комиссий Красноярского края, Республики Тыва, Республики Хакасия от 23.06.2011.

48. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 07.07.2011.

49. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 24.10.2011.

50. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 16.12.2011.

51. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 26.03.2012.

52. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского

края от 21.05.2012.

53. Материалы заседания антинаркотической комиссии Красноярского края от 15.10.2012.

54. Материалы заседания антинаркотической комиссии Иркутской области от 16.12.2013¹.

55. Материалы заседания антинаркотической комиссии по республике Бурятия от 27.03.2014².

56. Материалы заседания антинаркотической комиссии по Ставропольскому краю от 16.05.2014³.

57. Материалы заседания антинаркотической комиссии Свердловской области от 17.09.2014⁴.

58. Материалы расширенного заседания Совета Безопасности от 20.11.2014. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/47045> (дата обращения: 21.11.2014).

59. Методика и порядок осуществления мониторинга, а также критерии оценки развития наркоситуации в Российской Федерации и ее субъектах : утв. Государственным антинаркотическим комитетом 24.12.2014, протокол № 26, п. 3.2.

60. Бессарабов, В.Г. Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (история, состояние, перспективы) / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. – 2001. – № 3.

61. Блох, А. Закон Мэрфи / А. Блох. – М., 2000.

62. Егоров, Ю.В. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией – самостоятельная функция прокуратуры / Ю.В. Егоров // Законность. – 2015. – № 2.

¹ Материалы находятся в аппарате антинаркотической комиссии Иркутской области.

² Материалы находятся в аппарате антинаркотической комиссии Республики Бурятия.

³ Материалы находятся в аппарате антинаркотической комиссии Ставропольского края.

⁴ Материалы находятся в аппарате антинаркотической комиссии Свердловской области.

63. Жильцов, А.В. О возможности установления административной ответственности за оборот психоактивных веществ, не являющихся наркотическими средствами или психотропными веществами, законодательством субъектов Российской Федерации / А.В. Жильцов // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы конференции: в 2 ч. / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2013.

64. Ережипалиев, Д.И. Профилактика потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов среди несовершеннолетних / Д.И. Ережипалиев // Адвокат. – 2015. – № 6.

65. Зайцев, С.П. Профилактика преступлений и правонарушений: координация и прокурорский надзор / С.П. Зайцев // Законность. – 2009. – № 8.

66. Кизевич, Г.В. Принципы выживания, или Теория творчества на каждый день / Г.В. Кизевич. – М., 2000.

67. Князева, Е.Г. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / Е.Г. Князева // Российский следователь. – 2009. – № 6.

68. Кобзарев, Ф.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью / Ф.М. Кобзарев // Законность. – 2014. – № 11.

69. Кокунова, С.Д. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров / С.Д. Кокунова // Наркоконтроль. – 2006. – №4.

70. Линский, И.В. Методика оценки эффективности антинаркотических профилактических программ на примере учащихся 7–11 классов средней школы / И.В. Линский, Э.Б. Первомайский, Т.В. Савкина // Журнал психиатрии и медицинской психологии. – 2001. – № 1.

71. Лутовинова, О. Российские аптеки превращаются в точки сбыта

наркотических средств / О. Лутовинова, Ю. Зиновьева, А. Лонская // Новые известия. – 2009. – 31 марта.

72. Максуров, А.А. Координация – наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации / А.А. Максуров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 9.

73. Максуров, А.А. Координация глазами практиков / А.А. Максуров // Законность – 2006. – № 6.

74. Максуров, А.А. Проект Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации» / А.А. Максуров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 9.

75. Невирко, Д.Д. Антинаркотическое законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы разграничения компетенции / Д.Д. Невирко // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы конференции: в 2 ч. / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2014.

76. Невирко, Д.Д. Проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере формирования антинаркотического законодательства / Д.Д. Невирко // Национальный и международный уровни противодействия наркоугрозе и взаимодействие в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей : материалы XVIII международной научно-практической конференции (16 – 17 апреля 2015 г.): в 2 ч. / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2015.

77. Невирко Д.Д. Противодействие наркоугрозе и взаимодействие в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей на международном и национальном уровнях в современных условиях // Национальный и

международный уровни противодействия наркоугрозе и взаимодействие в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей : материалы XVIII международной научно-практической конференции (16 – 17 апреля 2015 г.): в 2-х частях / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2015.

78. Паненков, А.А. Координация и взаимодействие правоохранительных органов и спецслужб России – залог успеха в борьбе с терроризмом и его финансированием / А.А. Паненков // Военно-юридический журнал. – 2011. – №9.

79. Погодина, И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов / И.В. Погодина. – Владимир, 2003.

80. Пономарева, В.В. Проблемы правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) / В.В. Пономарева, Д.Д. Невирко, В.В. Чугаев. – Красноярск, 2012.

81. Пономарева, В.В. Проблемы правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации : отчет о научно-исследовательской работе (промежуточный). Этап 1. Организационно-правовые основы деятельности антинаркотических комиссий в РФ / В.В. Пономарева, Д.Д. Невирко, В.В. Чугаев. – Красноярск, 2013.

82. Пономарева, В.В. Проблемы правового статуса антинаркотических комиссий в Российской Федерации : отчет о научно-исследовательской работе (промежуточный). Этап 2. Организационно-правовые основы деятельности антинаркотических комиссий в РФ / В.В. Пономарева, Д.Д. Невирко, В.В. Чугаев. – Красноярск, 2014.

83. Пономарева, В.В. Пути совершенствования деятельности антинаркотических комиссий / В.В. Пономарева, Д.Д. Невирко // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков : материалы конференции в: 2 ч. / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2013.

84. Пономарева, В.В. Проблемы правового статуса антинаркотических

комиссий в Российской Федерации / В.В. Пономарева, В.В. Чугаев // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России: научно-практический журнал. – 2015. – № 1 (18).

85. Руденко, Ю.И. К вопросу о координации правоохранительной деятельности / Ю.И. Руденко // Российская юстиция. – 2010. – № 11.

86. Середа, И.М. К вопросу о координации деятельности правоохранительных органов по профилактике незаконного предпринимательства / И.М. Середа, С.В. Суханов // Юридический мир. – 2011. – № 7.

87. Тарасов, А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня / А.М. Тарасов // СПС КонсультантПлюс.

88. Тихомиров, Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение / Ю.А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1990. – №2.

89. Челпаченко, О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности О.А. Челпаченко // Административное и муниципальное право. – 2012. – №2.

90. Чугаев, В.В. Ошибки применения антинаркотического законодательства / В.В. Чугаев // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков: национальный и международный уровни. Материалы XVII международной научно-практической конференции (17 – 18 апреля 2014 г.): в 2 ч. / ответственный редактор И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2014.

91. Шобухин, В.Ю. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов / В.Ю. Шобухин // Безопасность бизнеса. – 2007. – № 1.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

При составлении словаря использовались следующие нормативные правовые акты:

- 1) Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690;
- 2) О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств психотропных веществ и их прекурсоров : Указ Президента Российской Федерации от 18.10.2007 № 1374;
- 3) О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567;
- 4) О внесении изменений в Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов исполнительной власти» : Указ Президента РФ от 29.12.2012 № 1718;
- 5) О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : Указ Президента РФ от 05.06.2003 № 613.

1. Аналитические (стандартные) образцы наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (аналитические образцы) – препараты, состав которых в установленном порядке подтвержден сертификатом качества и которые предназначены для использования в экспертной, оперативно-розыскной, научной и учебной деятельности, а также при медицинском освидетельствовании.

2. Аналоги наркотических средств и психотропных веществ – запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Перечень наркотических

средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят.

3. Антинаркотическая деятельность – деятельность федеральных органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной антинаркотической политики.

4. Антинаркотическая комиссия в субъекте Российской Федерации – орган, обеспечивающий координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также осуществляющим мониторинг и оценку развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации.

5. Антинаркотическая пропаганда – пропаганда здорового образа жизни, в том числе физической культуры и спорта, направленная на формирование в обществе негативного отношения к наркомании.

6. Больной наркоманией – лицо, которому по результатам медицинского освидетельствования, проведенного в соответствии с настоящим Федеральным законом, поставлен диагноз «наркомания».

7. Ввоз (вывоз) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (далее – ввоз (вывоз) – перемещение наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров с территории другого государства на территорию Российской Федерации или с таможенной территории Российской Федерации на таможенную территорию другого государства.

8. Генеральная цель Стратегии государственной антинаркотической

политики Российской Федерации до 2020 года – существенное сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

9. Государственная система профилактики немедицинского потребления наркотиков – совокупность мероприятий политического, экономического, правового, социального, медицинского, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного и иного характера, направленных на предупреждение возникновения и распространения немедицинского потребления наркотиков и наркомании.

10. Государственная антинаркотическая политика – это система стратегических приоритетов и мер, а также деятельность федеральных органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

11. Государственные квоты на наркотические средства и психотропные вещества (далее – государственные квоты) – квоты на наркотические средства и психотропные вещества, устанавливаемые Правительством Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации на основании расчета потребности Российской Федерации в наркотических средствах и психотропных веществах, в пределах которых осуществляется их оборот.

12. Государственный антинаркотический комитет – орган, обеспечивающий координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований

по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществляющим мониторинг и оценку развития наркоситуации в Российской Федерации, а также подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

13. Единый банк данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров – специализированная межведомственная автоматизированная информационная система, которая содержит сформированную в виде информационных ресурсов информацию, касающуюся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, и предназначена для осуществления мониторинга наркоситуации в Российской Федерации и совместного использования Государственным антинаркотическим комитетом и антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации.

14. Изготовление наркотических средств, психотропных веществ – действия, в результате которых на основе наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров получены готовые к использованию и потреблению формы наркотических средств, психотропных веществ или содержащие их лекарственные средства.

15. Культивирование наркосодержащих растений – деятельность, связанная с созданием специальных условий для посева и выращивания наркосодержащих растений, а также их посев и выращивание, совершенствование технологии выращивания, выведение новых сортов, повышение урожайности и устойчивости к неблагоприятным

метеорологическим условиям.

16. Лечение больных наркоманией - комплекс медицинских вмешательств, выполняемых по назначению медицинского работника, целью которых является устранение или облегчение проявлений наркомании либо связанных с ней состояний, восстановление или улучшение здоровья, трудоспособности и качества жизни.

17. Наркомания – заболевание, обусловленное зависимостью от наркотического средства или психотропного вещества.

18. Наркотические средства - вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 года.

19. Незаконное культивирование наркосодержащих растений – культивирование наркосодержащих растений, осуществляемое с нарушением законодательства Российской Федерации.

20. Незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ – потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

21. Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров – оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществляемый в нарушение законодательства Российской Федерации.

22. Оборот наркотических средств, психотропных веществ – разработка, производство, изготовление, переработка, хранение, перевозка, пересылка, отпуск, реализация, распределение, приобретение, использование, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации, уничтожение наркотических средств, психотропных веществ, разрешенные и контролируемые в соответствии с законодательством

Российской Федерации.

23. Оборот прекурсоров – разработка, производство, переработка, хранение, перевозка, пересылка, отпуск, реализация, приобретение, использование, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации, уничтожение прекурсоров, разрешенные и контролируемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

24. Переработка наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров – действия, в результате которых происходят рафинирование (очистка от посторонних примесей), повышение в препарате концентрации наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, а также получение на основе одних наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров других наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров либо получение веществ, не являющихся наркотическими средствами, психотропными веществами или их прекурсорами.

25. Побуждение больных наркоманией к лечению от наркомании и реабилитации – комплекс правовых и организационных мероприятий, направленных на создание дополнительных стимулов для больных наркоманией принимать решение о лечении от наркомании и медицинской и (или) социальной реабилитации.

26. Правоохранительная служба в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ – вид государственной службы граждан Российской Федерации, замещающих должности правоохранительной службы в Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и ее территориальных органах.

27. Прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ (далее – прекурсоры) – вещества, часто используемые при производстве, изготовлении, переработке наркотических средств и психотропных веществ, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами

Российской Федерации, в том числе Конвенцией Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года.

28. Препарат – смесь веществ в любом физическом состоянии, содержащая одно или несколько наркотических средств или психотропных веществ либо один или несколько прекурсоров, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации.

29. Производство наркотических средств, психотропных веществ – действия, направленные на серийное получение наркотических средств или психотропных веществ из химических веществ и (или) растений.

30. Производство прекурсоров – действия, направленные на получение готовых к использованию и (или) потреблению прекурсоров из химических веществ и (или) растений.

31. Профилактика незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании – совокупность мероприятий политического, экономического, правового, социального, медицинского, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного и иного характера, направленных на предупреждение возникновения и распространения наркомании.

32. Профилактические мероприятия – мероприятия, направленные на предупреждение потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача и укрепление психического здоровья лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача.

33. Психотропные вещества – вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами

Российской Федерации, в том числе Конвенцией о психотропных веществах 1971 года.

34. Распределение наркотических средств, психотропных веществ – действия, в результате которых в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации, конкретные юридические лица получают в установленных для них размерах конкретные наркотические средства или психотропные вещества для осуществления оборота наркотических средств или психотропных веществ.

35. Растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры – растения, из которых могут быть получены наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры и которые включены в Перечень растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации.

36. Реабилитация больных наркоманией – совокупность медицинских, психологических, педагогических, правовых и социальных мер, направленных на восстановление физического, психического, духовного и социального здоровья, способности функционирования в обществе (реинтеграцию) без употребления наркотиков.

37. Реабилитация больных наркоманией – комплекс мероприятий медицинского, психологического и социального характера, направленных на полное или частичное восстановление нарушенных вследствие потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача функций пораженного органа либо системы организма и (или) компенсацию утраченных функций, а также максимально возможное восстановление и (или) формирование социальных навыков и навыков психологической устойчивости.

38. Стратегическая цель профилактики немедицинского потребления наркотиков – сокращение масштабов немедицинского потребления наркотиков, формирование негативного отношения к незаконному обороту и потреблению наркотиков и существенное снижение спроса на них.

39. Стратегия государственной антинаркотической политики – официально принятые основные направления государственной политики, определяющие меры, организацию и координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров и противодействия их незаконному обороту.

40. Федеральная государственная гражданская служба в органах наркоконтроля – вид федеральной государственной службы граждан, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в ФСКН России и ее территориальных органах, которые вводятся в пределах их штатной численности, установленной нормативными правовыми актами Российской Федерации.

41. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.