



ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 351.746.1



Валерий Александрович ВЛАСОВ,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Сибирского юридического института ФСКН России
(г. Красноярск), кандидат юридических наук, доцент
vav.70@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННАЯ АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ПОНЯТИЕ, ЭТАПЫ, ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

STATE DRUG POLICY: DEFINITION, STAGES, PRIORITIES

Актуальность настоящей статьи обусловлена чрезвычайной важностью одной из центральных правовых категорий антинаркотического законодательства – "антинаркотическая политика" – для эффективного правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере. Автор анализирует нормативные и доктринальные подходы применительно к понятию "антинаркотическая политика", его этапы и приоритетные направления, формулирует собственное понятие исследуемого феномена.

The topicality of this article is caused by extreme importance of one of the main legal categories of anti-drug legislation "drug policy" for effective legal regulation of social relations in this sphere. The author analyzes the normative and doctrinal approaches in relation to the concept of "drug policy", its stages and priorities, formulates his own conception of the phenomenon under study.

Ключевые слова: антинаркотическая политика, антинаркотическое законодательство, оборот наркотиков, наркотизация, наркопреступность, национальная безопасность, концепция, стратегия.

Keywords: anti-drug policy, drug laws, trafficking in drugs, narcotization of population, drug crime, national security, conception, strategy.

Сегодня перед Российской Федерацией стоят ряд актуальных социально-правовых и социально-политических задач, решение которых требует очень взвешенной правовой политики во многих сферах, в том числе и в сфере противодействия наркомафии и наркопреступности. Признание выделения самостоятельного направления право-

вой политики – антинаркотической политики – обусловлено, по словам А.В. Федорова, процессом системного формирования в Российской Федерации антинаркотического законодательства. [14]

Вместе с тем сегодняшние реалии таковы, что единое понимание термина "антинаркотическая политика" отсутствует даже



среди специалистов. Например, И.А. Фролова и Г.В. Зазулин определяют антинаркотическую политику как "комплекс целей, задач, мер, идей, программ, методов, направленных, с одной стороны, на противодействие незаконному обороту наркотиков, а с другой – на восстановление человеческого потенциала" [15, С. 72].

А.В. Макаров и Т.А. Федоренко под государственной антинаркотической политикой подразумевают целый комплекс мероприятий предупредительно-пропагандистского, воспитательного, правового, медицинского и иного характера, проводимых тремя уровнями власти: федеральной, региональной и местной. [8, с. 16-21]

К.В. Харabet полагает, что антинаркотическая политика – одна из двух составляющих (направлений) реализации задачи обеспечения наркотической безопасности. Другим направлением, неразрывно с ним связанным, является антиалкогольная политика, направленная на предупреждение пьянства и алкоголизма, на достижение здорового образа жизни. [16]

А.В. Федоров считает: "Являясь составной частью внутренней и внешней политики, современная российская антинаркотическая политика определяет систему государственных органов, осуществляющих контроль за оборотом наркотиков и противодействие их незаконному обороту, основные направления, цели и средства такого контроля и воздействия на наркопреступность путем формирования уголовного, уголовно-процессуального, административного законодательства, регулирования практики его применения, а также путем выработки и реализации мер, направленных на предупреждение наркопреступлений, связанных с наркотиками административных правонарушений, сокращения спроса на наркотики, другие аспекты, включая вопросы профилактики наркомании, лечения от наркозависимости и реабилитации лиц, прошедших соответствующее лечение" [13, с. 86].

По нашему мнению, под антинаркотической политикой следует понимать систему политических, правовых, экономических, организационных, социальных, психологи-

ческих, медицинских и иных мер, направленных на осуществление строгого контроля за использованием наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пресечение незаконного их оборота, предупреждение и выявление незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сокращение количества правонарушений, комплексную профилактику наркомании, лечение от наркозависимости и медико-социальную реабилитацию лиц, прошедших соответствующее лечение, посредством эффективной деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, органов местного самоуправления и их должностных лиц и институтов гражданского общества.

Н.А. Фролова, Г.В. Зазулин в истории российского антинаркотического законодательства, в правовых нормах которого и проявлялась антинаркотическая политика, выделяют три этапа. Первый – законы периода контроля (1915-1990 гг.), когда была выстроена комплексная действенная правовая система мер борьбы с наркоманией. Вторым этапом (1990-1998 гг.) характеризуется либерализацией рассматриваемого законодательства. В этот период была отменена административная и уголовная ответственность за потребление наркотиков без назначения врача, ликвидированы лечебно-трудовые профилактории для лечения алкоголиков и наркоманов, была предпринята попытка декриминализации приобретения и хранения без цели сбыта наркотиков в небольших размерах, которая была нейтрализована Постоянным комитетом по контролю за наркотиками Минздрава России. Третий этап (начался в 1998 г.) – это период возврата к контролю незаконного потребления наркотиков. [15, с. 12-16]

С.Д. Демчук, анализируя эволюцию развития законодательства о наркотиках, подчеркивает: "Это – несколько обобщенный и относительно схематичный подход к истории законодательства о наркотиках. Тем не менее с определенной долей условности можно принять предложенную периодизацию антинаркотической политики" [5, с. 48].



Эволюция развития государственной антинаркотической политики не всегда была четкой, логичной и последовательной. Трудно не согласиться с мнением А.В. Федорова: "Российское антинаркотическое законодательство начала XXI в. характеризуется высокая динамичность. Это свидетельствует, с одной стороны, о быстро меняющейся, подвижной наркоситуации, критически опасных всплесках в ее развитии, с другой стороны – об активном поиске путей воздействия на эту ситуацию со стороны государства в условиях ограниченных возможностей для финансирования антинаркотических мер, о попытках создания путем проб дешевого, но эффективного законодательного инструмента" [14].

Основополагающим правовым документом в российском антинаркотическом законодательстве является Конституция Российской Федерации. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ регулирование оборота (в частности, производства) наркотических средств и психотропных веществ отнесено к ведению Российской Федерации.

Первым нормативным правовым актом по исследуемой проблеме было постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22 июля 1993 г. № 5494-1, которым была утверждена Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации [4] (далее – Концепция). Основной целью единой государственной политики в течение ближайших лет должно было стать предупреждение роста незаконного потребления и оборота наркотиков, а в более отдаленной перспективе – их снижение.

А.В. Федоров, исследовав Концепцию, отмечал: впервые в Российской Федерации нашел отражение "комплексный подход к формированию и реализации антинаркотической политики", были определены "концептуальные основы государственно-правовой антинаркотической политики в организационных и законодательных аспектах" [14]. С.Д. Демчук, анализируя содержание данного подзаконного нормативного акта, обозначил следующий момент: "Хотя он формально предусматривал комплексный

подход к преодолению проблемы наркотизма, но не был в достаточной степени конкретизирован" [5, с. 49].

Позднее антинаркотическая политика государства осуществлялась в правовых нормах, закрепленных в федеральных целевых программах, утверждаемых постановлениями Правительства Российской Федерации на отдельные годы.

В 1998 г. исследуемое понятие, правда, в несколько ином смысловом содержании впервые было предусмотрено в акте высшей юридической силы. В п. 1 ст. 4 Федерального закона "О наркотических средствах и психотропных веществах" [2] устанавливалось, что "государственная политика в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту направлена на установление строгого контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, раннее выявление незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, постепенное сокращение числа больных наркоманией, сокращение количества правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров".

В 2010 г. Указом Президента Российской Федерации была утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года [3] (далее – Стратегия), в п. 7 которой государственная антинаркотическая политика определена как 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.



Стратегия представляет собой систему в первую очередь собственно политических, идеологических и правовых принципов, составляющих фундаментальную основу государственной антинаркотической политики в Российской Федерации, определяющих основные ее направления на ближайшую перспективу.

Разработка новой антинаркотической Стратегии, как указывает К.В. Харabet, была обусловлена рядом объективных факторов:

– новой наркоситуацией в стране и мире, характеризующейся процессами глобализации незаконного распространения наркотиков, ухудшающимися основными показателями наркомании и наркотизма, связанных с ними преступности, иных девиаций, социальных болезней и т.д., что представляет серьезную угрозу безопасности человека, общества и государства;

– формированием в стране системы антинаркотического законодательства, созданием органов исполнительной власти в области противодействия наркопреступности;

– институализацией функции противодействия незаконному обороту наркотиков в качестве временной функции государства и необходимостью ее дальнейшей реализации;

– принятием Стратегии национальной безопасности страны до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года, необходимостью совершенствования на их основе теории и практики противодействия наркомании и наркотизму и др. [16]

В Стратегии определены три приоритетных направления антинаркотической политики: сокращение спроса на наркотики путем организации системы профилактической, лечебной и реабилитационной работы, формирования в обществе иммунитета и нетерпимости к немедицинскому потреблению наркотических средств и психотропных веществ; сокращение предложения наркотиков путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны, противодействия внешней наркоагрессии; развитие и укрепление меж-

дународного сотрудничества в сфере контроля над наркотиками.

Рамки научной статьи не предоставляют возможности детально проанализировать каждое из обозначенных направлений, тем не менее позволим себе хотя бы кратко обратить внимание на отдельные аспекты их реализации.

Применительно к первому приоритетному направлению, например, важнейшей мерой следует считать, не только формирование единообразной правоприменительной практики по преступлениям в рассматриваемой области, но и реальную борьбу с созданием новых видов наркотиков. Устранение какого-либо одного наркотика из сферы торговли ведет не к ликвидации проблемы наркомании, а лишь к переориентации на другие наркотики или вещества, являющиеся предметом злоупотребления. [11, с. 26-27, 29].

Особое внимание следует уделить профилактической работе среди детей, подростков и молодежи, формированию у них антинаркотического мировоззрения, пропаганде здорового образа жизни. Также важное значение имеет формирование идеологии отторжения наркотиков в обществе, установление барьеров проникновению в молодежную сферу пропаганды образа легкой жизни, насаждению криминальной субкультуры, потребительского отношения к родным.

Поэтому следует согласиться с П.В. Тепляшиным в том, что "мероприятия, осуществляемые государством при тесном сотрудничестве с институтами гражданского общества, с учетом интересов и возможностей современной молодежи, при их реальном организационно-управленческом сопровождении со стороны специализированных государственных и общественных структур способны усилить результативность государственной антинаркотической политики" [12, с. 106].

В отношении второго приоритетного направления антинаркотической политики стратегически важными являются следующие меры: организация системы получения, обработки и анализа информации в отноше-



нии организованных преступных групп (сообществ), причастных к производству, переработке, транспортировке и сбыту наркотиков и их прекурсоров на территории Российской Федерации; проведение специальных операций по пресечению преступной деятельности выявленных наркодельцов; уничтожение инфраструктуры нелегального производства, транспортировки и распространения внутри страны; ликвидацию сырьевой базы незаконного наркопроизводства на территории Российской Федерации; недопущение поступления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также сильнодействующих веществ из легального в незаконный оборот; разрушение коррупционных связей, способствующих незаконному обороту наркотиков.

Особое внимание следует уделять мерам в сфере профилактики распространения наркотиков: направление усилий правоохранительных органов на существенное снижение распространения и возможности приобретения наркотических средств и психотропных веществ в ночных клубах, дискотеках и иных молодежных массовых местах досуга; направление усилий правоохранительных органов на существенное снижение распространения и возможности приобретения наркотических средств и психотропных веществ в аптеках и фармацевтических отделах медучреждений (наркосодержащих препаратов), через сеть Интернет, а также на проведение мониторинга неформальных групп в социальных сетях на предмет их причастности к незаконному обороту наркотиков. [10, с. 103-104]

Третье приоритетное направление антинаркотической политики, посвященное развитию и укреплению международного сотрудничества в сфере контроля над наркотиками, также является чрезвычайно актуальным.

На заседании Президиума Государственного совета РФ В.В. Путин поручил усилить борьбу с наркотрафиком из-за рубежа и создать эффективную систему реабилитации. Вместе с тем, по словам Президента РФ: "Ситуация с наркотизацией в России остается непростой. Не прекращаются по-

пытки распространения наркотиков в регионах Российской Федерации, в том числе героина, поставляемого из Афганистана. К сожалению, наши партнеры, которые присутствуют в Афганистане, не идут на совместную активную работу по этому направлению" [6].

Обращает на себя внимание тот факт, что наркоситуация в мировом измерении определяется достаточно высоким уровнем потребления наркотиков. В докладе Международного управления ООН по контролю за наркотиками 2015 г. указывается, что в мире насчитывается около 27 миллионов проблемных наркопотребителей, что почти соответствует численности населения такой страны, как Малайзия. Почти половина (12,19 миллионов) этих проблемных наркопотребителей употребляют наркотики путем инъекций, и в их число входят около 1,65 миллионов человек, которые в 2013 году жили с ВИЧ. [1]

Производство смолы каннабиса по-прежнему сосредоточено в нескольких странах Северной Африки, Ближнего Востока и Юго-Западной Азии, в то время как марихуана производится практически во всех странах мира. В Южной Америке сосредоточено почти все культивирование кокаинового куста, а на долю Юго-Западной Азии и Юго-Восточной Азии приходится подавляющая часть незаконного культивирования опийного мака.

Соответственно, крайне важно объединить усилия всех государств по ликвидации глобальных центров производства героина и кокаина, поскольку это является одним из основных приоритетных направлений антинаркотической политики. Стратегическими целями международного сотрудничества в исследуемой области следует признать использование механизмов многостороннего и двустороннего взаимодействия с иностранными государствами, международными организациями, укрепление существующей системы международного контроля за оборотом наркотиков на основе соответствующих двусторонних и многосторонних договоров, разработанных под эгидой ООН, резолюций Совета Безопасности, решений Генеральной Ассамблеи и других органов системы ООН.



Приоритетными направлениями являются развитие регионального сотрудничества в сфере контроля над наркотиками в рамках Содружества Независимых Государств, Организации Договора о коллективной безопасности, Шанхайской Организации Сотрудничества, в том числе в контексте укрепления "поясов" антинаркотической безопасности вокруг Афганистана.

В январе 2016 г. директор ФСКН России В.П. Иванов на встрече с Президентом России В.В. Путиным доложил главе государства: "В прошедшем году был проведен ряд крупных операций за счет международного сотрудничества с министерством общественной безопасности КНР, Королевской полицией Испании, нашими коллегами в Молдавии, Белоруссии, Таджикистане, Кыргызстане, а также в рамках антинаркотического квартета, который мы в минувшем году преобразовали в квинтет. Это компетентные органы России, Афганистана, Таджикистана, Пакистана, и теперь уже примкнул к этому сообществу Иран. Это позволяет нам более оперативно обмениваться информацией, планировать и проводить серьезные крупные операции" [7].

Также В.П. Иванов отметил: "В 2015 году основным приоритетом работы ФСКН России была ликвидация инфраструктуры поставки и сбыта наркотиков. Совместно с коллегами ликвидированы 4300 наркоформирований. Удалось изъять свыше 36 тонн наркотиков, из них 3,5 тонны – опийной

группы, в том числе 2 тонны героина, 21 тонна марихуаны, 3 тонны гашиша, 1,5 тонны кокаина и 6,5 тонн синтетических наркотиков. Отмечается устойчивая тенденция по увеличению объема изъятия синтетических наркотиков, которые большей частью поступают из региона Юго-Восточной Азии" [7].

С.Ф. Милюков, С.А. Ступина анализируют рассматриваемое явление и делают вполне обоснованный вывод о формировании новой парадигмы антинаркотической политики. [9, с. 21].

Все вышеуказанное указывает на объективную необходимость серьезного научного переосмысления проводимой государственной антинаркотической политики как важнейшей компоненты внутренней политики Российской Федерации. Следовательно, объективная реальность настоятельно требует адекватного правового анализа не только данного понятия, но и приоритетных направлений исследуемого феномена.

Подводя итог, можно констатировать следующее: понятие "антинаркотическая политика" реально обозначает существующее правовое явление и закрепляет его в пределах правового поля. Проблема эффективной реализации в современных реалиях антинаркотической политики России является стратегически важной в силу ее значимости для системного обеспечения безопасности отдельного гражданина, общества и государства.

Библиографический список

1. Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2015 год, ООН, Нью-Йорк, 2015. URL: http://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_R.pdf (дата обращения: 05.02.2015).
2. О наркотических средствах и психотропных веществах : Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2, ст. 219.
3. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 24, ст. 3015.



4. Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации : утв. постановлением Верховного Совета РФ от 22.07.1993 № 5494-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 32, ст. 1265.
5. Демчук, С.Д. Российская государственная антинаркотическая политика и ее совершенствование / С.Д. Демчук // Государство и право. – 2012. – № 8. – С. 46-56.
6. Латухина, К. Зелье вне закона. Владимир Путин поручил усилить борьбу с наркоугрозой / К. Латухина. – URL: <http://www.rg.ru/2015/06/17/gossovet-site.html>.
7. Латухина, К. Путин поручил кардинально решить проблему с наркотиками / К. Латухина. – URL: <http://www.rg.ru/2016/01/13/narkotiki-site-anons.html>.
8. Макаров, А.В. Криминологическая оценка антинаркотической политики современной России / А.В. Макаров, Т.А. Федоренко // Наркоконтроль. – 2012. – № 1. – С. 16-21.
9. Милюков, С.Ф. Некоторые направления формирования новой парадигмы антинаркотической политики / С.Ф. Милюков, С.А. Ступина // Наркоконтроль. – 2015. – № 4 (41). – С. 15-22.
10. Невирко, Д.Д. Особенности наркоситуации в субъектах Сибирского федерального округа и основные направления антинаркотической профилактической деятельности в современных условиях (по результатам социологических исследований) / Д.Д. Невирко, П.В. Тепляшин, С.А. Ступина // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2014. – № 4 (17). – С. 96-105.
11. Незаконный оборот наркотиков: глобальные тенденции и проблемы : сборник докладов Международного комитета по контролю за наркотиками / сост. А.В. Федоров. – М., 2007.
12. Тепляшин, И.В. Участие российской молодежи в антинаркотической политике: основные положения и вопросы / П.В. Тепляшин // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2015. – № 4. – С. 102-107.
13. Федоров, А.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, историко-правовые, уголовно-правовые и международно-правовые аспекты : сборник статей. – М., 2011.
14. Федоров, А.В. Тенденции развития российской антинаркотической политики на современном этапе / А.В. Федоров // Наркоконтроль. – 2011. – № 4. – С. 5-14.
15. Фролова, Н.А. Актуальные вопросы антинаркотической политики: отечественный и зарубежный опыт / Н.А. Фролова, Г.В. Зазулин. – М., 2003.
16. Харабет, К.В. Новая антинаркотическая политика России / К.В. Харабет // Российская юстиция. – 2010. – № 9. – С. 2-6.