



НОВЫЕ ПОДХОДЫ В БОРЬБЕ С НАРКОМАНИЕЙ И НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ

Выступление
председателя Государственного
антинаркотического комитета,
директора ФСКН России
В.П. Иванова

Уважаемые коллеги!

Считаю необходимым на столь представительной и масштабной Конференции представить вам основные положения нового подхода в борьбе с наркоманией и незаконным оборотом наркотиков.

Об этом нам позволяет говорить 12-летний опыт деятельности ФСКН России – спецслужбы, созданной Президентом России в 2003 году в ситуации, когда молодежная смертность в возрасте от 15 до 34 лет достигла своего исторического апогея – 140 тысяч умерших и вопрос повышения эффективности борьбы с наркотиками стоял исключительно остро.

Совместными усилиями этот прискорбный уровень смертности нашей молодежи удалось уменьшить до 90 тысяч человек в год.

Слаженная работа всего пула правоохранительных органов совместно с судебной системой, федеральными и региональными органами исполнительной и законодательной власти, юридической общественностью и экспертным сообществом позволила наработать уникальный опыт.

Произведенное нами обобщение данного опыта дает сегодня возможность приступить к масштабной стратегической реформе всей правовой базы по эффективной реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, поскольку сегодня, по сути, реализуется уголовная политика в стиле «перевернутого» сознания, когда силовая компонента государства вынуждена азартно крошить рядовых наркоманов и наркопотребителей, в массовом порядке отправляя их в места лишения свободы.

Такое положение вещей весьма устраивает наркомафию: внимание силовиков отвлечено на негодный объект, – и абсолютно не устраивает общество и в первую очередь – родных и близких наркопотребителей, которые ждут от государства именно помощи, а не просто формального наказания.

В основу такой реформы я бы предложил положить три базовые идеи или направления.

Первое направление реформы. Необходимо осуществить максимальную концентрацию усилий государства и общества на ликвидации крупной организованной преступности, подрыве ее глобальной, транснациональной и межрегиональной инфраструктуры.

ФСКН России в 2014 году системно решала данную задачу по следующим векторам:

– уничтожение инфраструктуры организованной наркопреступности, обеспечивающей все поставки наркотиков в регионы России и в большинстве своем связанной с транснациональной наркомафией: 718 раскрытых преступлений ФСКН России и 50 – МВД России;

– отслеживание и разрушение связей крупных международных организованных групп и преступных сообществ с региональными внутрироссийскими ОП, продвигающими оптовые партии на наркорынок, подрывая тем самым технологические схемы дистрибутивных наркосетей: 10 тысяч преступлений, пресеченных ФСКН России, и 1,5 тысячи – МВД России;

– через преследование ОП обеспечение опережающего перехвата крупных оптовых партий наркотиков до момента их поступления на потребительский рынок, предотвращая тем самым розничный оборот этих наркотиков на сумму в 130 миллиардов рублей в год;

– Служба абсолютно доминирует в выявлении и аресте активов наркопреступности. Из 371 уголовного дела в стране по легализации 366 дел – за ФСКН России. Таким образом, блокируя практически все активы российской наркомафии, ФСКН России демонстрирует существенный потенциал для целевых ударов по организованной преступности.

Второе направление реформы. Адаптировать систему уголовного наказания к реальным уровням общественной опасности принципиально разных преступных деяний.

Прежде всего, имеется в виду более четкая дифференциация степени ответственности за хранение наркотиков без цели сбыта, их розничный сбыт, оптовый сбыт и сбыт в организованных формах.

Сегодня все эти разные преступные деяния практически в одной категории – тяжкие или особо тяжкие. То есть все свалено в одну правовую кучу.

По сути, законодательно установлено, что наркоман Сидоров, хранящий без цели сбыта, то есть для личного потребления 2,5 грамма героина, приравнивается по степени общественной опасности к какому-нибудь отечественному наркобарону Пабло Эскобару.

Зато такое законодательство весьма комфортно для «палочной» отчетности и «парадной» статистики.

Так, коллеги, педалируемый экспертами и широко воспроизводимый в печати вывод о доминирующей роли МВД России в борьбе с наркопреступностью базируется исключительно на валовом и «парадном» показателе в 64 процента расследуемых ведомством преступлений по наркотикам.

Это, безусловно, дезориентирует и вводит в заблуждение общество и руководство страны, поскольку из 83 тысяч лиц, привлеченных МВД России к ответственности, абсолютное большинство – 70 тысяч (или 85 процентов) – это обычные наркоманы, хранившие при себе одну-две дозы для личного потребления без цели сбыта.

При этом понятно, что хранение без предшествующего сбыта невозможно. А в пресечении сбыта наркотиков ФСКН России лидирует с показателем 17 тысяч арестованных преступников против 13 тысяч в МВД России.

И если сбыт – это действительно тяжкие и особо тяжкие преступления, то хранение наркотиков без цели сбыта явно не имеет той степени общественной опасности, чтобы относить их к тяжким и особо тяжким преступлениям, как это сегодня фиксируется в статистике.

Это, безусловно, требует коррекции. На этом акцентировал внимание и Президент России на недавней Коллегии МВД России, указывая на переполненность тюрем.

Неразличие совершенно разных по содержанию и объективной стороне преступных деяний затрудняет криминологический анализ, статистическое наблюдение за состоянием

и тенденциями преступности и, главное, затрудняет судебно-следственную практику, с точки зрения ее методологии и целевых показателей.

Для этого предлагаю произвести переоценку степени общественной опасности подобных действий, разбив диспозицию статьи 228 УК России на отдельные составы преступлений.

Необходимо отнесение ряда деяний (в первую очередь, связанных с хранением наркотиков) в разряд менее серьезных преступлений путем изменения предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации весовых параметров, устанавливающих степень ответственности, что позволит более активно применять уже имеющиеся механизмы правового побуждения к отказу от наркопотребления. Не говоря уже о том, что в таком случае правоохранительная и судебная системы смогут сосредоточиться на раскрытии и судебном рассмотрении серьезных организованных форм наркопреступности, а не заниматься статистическим подсчетом количества наркоманов, задержанных за хранение разовых доз.

Третье направление реформы. Ни в коем случае не отвергая базовый принцип неотвратимости наказания, вместе с тем мы обязаны использовать уголовные наказания прежде всего для целей исправления преступивших закон наркопотребителей, их реабилитации и возвращения в общество.

В этих целях необходимо повысить профилактическую, воспитательную и социальную роль уголовного наказания и судебного решения.

При этом огромное значение приобретает более широкое внедрение принципиально нового для нашей правовой системы института альтернативной ответственности наркопотребителей через использование уголовного и административного законодательства для юридического закрепления процедур направления на комплексную реабилитацию.

По сути, это должно стать нормативно-правовым обеспечением утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 299 подпрограммы комплексной реабилитации государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков».

Принимая во внимание, что ежегодно порядка 200 тысяч наркопотребителей привлекаются к уголовной и административной ответственности, особую актуальность приобретает механизм их правового побуждения к лечению и реабилитации, который станет движущей силой вовлечения наркопотребителей в реабилитацию.

Так, в рамках уголовного законодательства успешно реализуются положения Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ, которым в УК России введена статья 82.1, позволяющая отсрочить наказания наркопотребителям в случае их согласия пройти лечение, реабилитационные процедуры и ресоциализацию.

С 25 мая 2014 года действуют нормы Федерального закона от 25 ноября 2013 года № 313-ФЗ, позволяющие судам, в рамках административного судопроизводства, возлагать на правонарушителей, потребляющих наркотики, обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение, медицинскую и социальную реабилитацию. На сегодняшний день суды вынесли решения о возложении обязанности прохождения соответствующих процедур в отношении более 10 тысяч наркопотребителей.

Проведенный нами анализ показывает, что 70 процентов наркопотребителей в соответствии с решениями суда являются к наркологам и в основной своей массе (свыше 50 процентов) проходят предписанные процедуры избавления от наркомании.

Вместе с тем, несмотря на то, что *de jure* данная норма действует, *de facto* ее применение ограничивается назначением либо диагностических процедур, либо, в крайне редких случаях, лечением от наркомании.

Безусловно, такое применение системы правового побуждения во многом может свести на нет практическую ценность данного механизма.

Поэтому необходимо и далее развивать институты правового побуждения к отказу от наркопотребления как в административном, так и в уголовном законодательстве.

При этом следует расширить спектр применения статей 82.1, 72.1 и 73 УК России, предоставив судам возможность применять заложенный в них инструментарий побуждения к отказу от наркотиков не только к наркобольным, но и к более широкому кругу наркопотребителей, переходя от преимущественно медицинской реабилитации к полномасштабной социальной реабилитации в неправительственных реабилитационных центрах.

Также для оптимизации указанного механизма необходимо предоставить суду возможность уже на стадии предварительного расследования приостанавливать уголовное преследование наркопотребителей, если они будут проходить лечение и реабилитацию. По имеющимся расчетам, это позволит кардинально сократить уличную преступность, 80 процентов которой – это преступления наркоманов с целью добыть средства на очередную дозу. По сути, наркотики – катализатор такого рода преступного поведения.

В рамках КоАП России необходимо регламентировать организационные вопросы назначения дополнительной обязанности (срок обращения в медицинскую или иную организацию), расширить субъектный состав органов, уполномоченных осуществлять контроль за исполнением обязанности, так как зачастую возникают проблемы контроля на территориях, где нет (или не хватает сотрудников) территориальных органов ФСКН России.

В целом следует более внимательно относиться к анализу динамично меняющейся криминогенной обстановки, а для этого стоит регулярно корректировать принципы сбора судебной статистики и анализировать предоставленные ею данные.

Для правоприменителей важно знать обобщенные результаты судебного рассмотрения дел об организации наркопритонов, о деятельности ОГ и ПС с разбивкой по ведомствам, направившим дело в суд, а не только в совокупности по всему правоохранительному блоку.

Помимо этого, важно оперативно обобщать информацию о судебных решениях по практике применения новой статьи 72.1 УК России, а также в перспективе – и о результатах рассмотрения судами дел о незаконном обороте новых психоактивных веществ.

Конечно, правовое регулирование системы социальной реабилитации наркопотребителей в нашей стране находится еще только в зачаточном состоянии, но опыт отдельных субъектов Российской Федерации показывает нам возможности того, как активно действовать в рамках нашего законодательства, постепенно совершенствуя его.

Создавать правовое поле для оказания комплексной помощи потребителям необходимо на всех уровнях законодательного регулирования: федеральном, региональном и муниципальном.

Именно сегодня, пользуясь уникальной возможностью объединить усилия практиков и теоретиков в различных сферах, нам представляется возможность открыть новые рубежи для совершенствования антинаркотического законодательства.

Только единый реабилитационный процесс, организованный совместными усилиями заинтересованных ведомств, гарантирующий оказание наркопотребителям (в том числе

распространителям наркотиков) качественной помощи в реабилитационных центрах, а не в тюрьмах, позволит существенно снизить спрос на наркотики.

И мы надеемся на гражданскую позицию судей, на их желание применять новые нормы закона, относящие сегодня на их усмотрение реализацию механизмов правового побуждения к отказу от наркопотребления.

Уважаемые коллеги, проведение в жизнь реформы, безусловно, повлечет за собой экономию бюджетных средств.

Несложные калькуляции, произведенные нами, показывают, что суммарные бюджетные затраты силовых структур, следствия, судов и пенитенциарной системы на привлечение к уголовной ответственности наркопотребителей и содержание их в местах лишения свободы – напомним, это 100 тысяч наркоманов ежегодно – составляют 96 миллиардов рублей ежегодно.

Перенаправление этого контингента не в места лишения свободы, а на реабилитацию даст стране десятикратную экономию средств налогоплательщиков.

Позитивные результаты будут и для государственной статистики, которая станет на порядок реалистичнее отражать уровни наркомании и наркопреступности и тенденции в этой сфере.

Следует отметить, что в настоящее время правовая статистика о состоянии преступности существенно искажена и уже давно не выступает основой формирования уголовной политики государства, а служит преимущественно для презентации оценки работы ведомств, участвующих в борьбе с преступностью.

Это явное противоречие уже акцентирует гражданское общество: в частности, в недавнем исследовательском отчете «Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования» и в аналитической записке «Криминальная статистика – через открытость к управляемости», подготовленных Институтом проблем правоприменения. Это исследование проведено при поддержке Комитета гражданских инициатив и при содействии Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации.

Особенно актуальна эта проблема для преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Уважаемые коллеги!

2015 год будет для нас во многом рубежным и пройдет под знаком подготовки к проведению в 2016 году Специальной сессии Генеральной ассамблеи ООН по наркотикам, в ходе которой столкнутся интересы тех, кто стремится сломать существующую международную правовую систему отпора наркоцунями, лоббируя легализацию наркопотребления и снижение мер контроля за распространением наркотиков, и тех, кто активно противодействует глобальной наркоугрозе.

ФСКН России активно участвует в работе Верховного Суда Российской Федерации по выработке предложений, направленных на приведение к единообразию судебной практики. В том числе с нашим участием подготовлены предложения в новую редакцию постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по делам о наркотиках.

Считаем целесообразным внести ясность в вопросы квалификации контрабанды наркотиков, их пересылки, а также некоторых форм сбыта.

Необходимо вернуться к вопросу о совершенствовании правовых норм и механизмов подрыва экономических основ наркопреступности.

Учитывая высокую степень латентности совершаемых правонарушений, конфискация доходов только от того преступления, за совершение которого преступник привлекается к ответственности, едва ли влечет значительное уменьшение преступных доходов и привлекательность данного «бизнеса».

Мы должны создать такие условия, в которых риски для преступников будут в несколько раз превышать возможную прибыль. А это возможно осуществить, прежде всего, путем закрепления за лицом, совершившим преступление в сфере незаконного оборота наркотиков, и его близкими родственниками обязанности подтверждать законность происхождения принадлежащего им имущества.

На сегодняшний день госслужащие, правоохранители и судьи обязаны это делать, а наркобароны законодательно от этого освобождены, даже после осуждения за наркобизнес.

В соответствии с положениями международных Конвенций о противодействии организованной преступности и противодействии коррупции подобные нормы уже нашли свое отражение в законодательстве многих стран мира – в частности, Италии, Швейцарии, Великобритании, Австрии, Ирландии, Греции, Норвегии и США.

Очевидна необходимость совершенствования и конфискационных механизмов. Конфискация имущества должна быть предусмотрена УК России в качестве как основного, так и дополнительного наказания, что предоставит правоохранительным органам право изымать преступно нажитое имущество без предварительного наложения ареста.

Следует рассмотреть возможность введения в российскую правовую систему расширенной и гражданской конфискации без уголовного осуждения. Аналогичная тенденция является основным приоритетом в политике многих зарубежных государств и обусловлена эффективностью данного правового института.

Применение института гражданской конфискации с учетом положительного зарубежного опыта (например, Хорватии, Черногории, Словении, Австралии и др.) может быть успешно воспринято и российской практикой.

Полагаю, что выработка оптимальных путей решения существующих проблем и определение перспектив совершенствования правовых мер противодействия незаконному обороту наркотиков, наркомании и немедицинскому потреблению наркотиков получат свое продолжение в работе участников соответствующих секций Конференции.

Надеюсь на поддержку и активное участие всех органов власти, судебного сообщества и граждан в реализации наших предложений.

Спасибо за внимание.

