

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НАРКОТИЗМУ В РОССИИ: ДВАДЦАТЬ ЛЕТ СПУСТЯ



Е.Е. Тонков,
доктор юридических наук, профессор,
Директор Юридического института НИУ «БелГУ»,
заслуженный юрист Российской Федерации
(г. Белгород)

К большому сожалению всех, кто еще в 90-е годы XX века находился у истоков формирования современной российской государственной антинаркотической политики, мы не можем констатировать желаемых и планировавшихся в то время успехов ни в противодействии незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ (далее – наркотики), ни наркотизму населения⁶⁷. Все то, что происходит в России сегодня, по своим масштабам вполне соизмеримо с наркотизацией и криминальной активностью населения двадцатилетие назад.

Существует безусловная взаимосвязь наркотизма, наркомании и преступности, причем в ее наиболее опасной форме – организованной. Как отмечал один из родоначальников наркоконтроля, до обидного рано ушедший из жизни А.Н. Сергеев, длительное время возглавлявший в МВД службу по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, «ключевые моменты, характеризующие общественную опасность наркотизма в современных условиях, – это, во-первых, причинение вреда здоровью, влекущее снижение социальной активности граждан, ухудшение благополучия семей... и, во-вторых, обогащение наркопреступных группировок в масштабах, позволяющих им реально влиять на политику, юридическую систему, средства массовой информации, другие структуры и сферы государства и общества»⁶⁸.

В результате нестабильной экономической и социально-политической обстановки и девальвации духовно-ценностной парадигмы государство и общество оказались недостаточно готовы к защите эталонов своего поведения и тех нравственных идеалов, которые подвергаются бесцеремонному разрушению со стороны наших бывших западных партнеров, долго прикрывавшихся заботой о правах человека в России.

Во многом благодаря стараниям западной пропаганды и ее союзников в нашей стране, в отсутствие цензуры открыто рекламирующей так называемый свободный образ жизни, криминальная деятельность в сфере незаконного оборота наркотиков стала в глазах населения социально престижным занятием. Если ранее лица, сознательно преступившие закон, ассоциировались в массовом сознании с маргинальными слоями

⁶⁷ В 1999 – 2002 гг. автор статьи был начальником кафедры организации борьбы с незаконным оборотом наркотиков Белгородского юридического института МВД России.

⁶⁸ Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. – М.: УБНОН МВД России, Московская академия МВД России, Изд-во «ЩИТ-М», 2000. – С. 3-4.

общества, то в настоящее время их можно считать самостоятельной социальной группой. Участие в противоправной деятельности, правовой нигилизм, принадлежность к тем или иным преступным кланам и группировкам нередко становится пределом желаний и социальных ожиданий. Часть населения, особенно молодежи, мечтает войти в состав криминальных структур.

Возрастающее распространение таких воззрений и ориентаций позволяет предположить наличие больших перспектив у российской наркомафии, которая имеет значительные социальные ресурсы в виде несовершеннолетних правонарушителей. В целом рост наркопреступности является симптомом, предвестником нарастающих социальных катаклизмов в стране. На этом тревожном фоне приходится с сожалением констатировать неэффективность современной государственно-правовой политики противодействия распространению наркомании в обществе.

Еще в 1993 г. в Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации (далее – Концепция) отмечалось, что «государственная политика по контролю за наркотиками должна обеспечивать баланс мер, направленных на предупреждение и пресечение незаконного предложения наркотических средств и уменьшения спроса на них, и строиться по следующим главным направлениям: совершенствование порядка регулирования законного оборота наркотических средств; борьба с их незаконным оборотом; предупреждение незаконного потребления этих средств; лечение и социальная реабилитация больных наркоманией»⁶⁹.

В Концепции уже тогда были определены первоочередные задачи по совершенствованию и правовому обеспечению деятельности по контролю за оборотом наркотиков, созданию межведомственной системы сбора и анализа информации об их распространении, широкому внедрению объективных методов идентификации наркотиков, совершенствованию медицинских и юридических подходов к раннему выявлению их незаконных потребителей, а также выделению групп населения с повышенным риском незаконного потребления наркотиков и дифференцированному проведению в отношении них предупредительных мероприятий.

Годы, прошедшие с момента принятия Концепции, показали, что государство не смогло справиться с возложенными на него функциями в рассматриваемой сфере. Изложенный в Концепции неблагоприятный общий прогноз ситуации с наркотиками не только подтвердился, но и существенно усугубился прогрессирующими негативными процессами, расширением деятельности транснациональных преступных сообществ и организаций, связанных с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров, что стало одним из источников угрозы национальной безопасности.

Распространению наркомании среди населения способствовало и то, что сегодня, как и в 90-х годах XX века, российское общество не осознает и старается не задумываться об истинных масштабах опасности, которую несет экспансия неконтролируемого использования психоактивных веществ. Общественное мнение в отношении значимости государственной антинаркотической политики длительное время не формируется, крайне неэффективно. Выступления политиков, руководителей органов законодательной и исполнительной властей, ученых, представителей творческой интеллигенции, в которых представлена объективная картина развития наркоситуации в стране, обращают внимание на необходимость принятия

⁶⁹ Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации: Утверждена Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 июля 1993 года № 5494-1.

экстренных мер по противодействию распространению наркомании среди населения. Но они не могут консолидировать общество для реального решения проблем борьбы с наркобизнесом и наркоманией.

Безусловно, принципы государственной политики, перечисленные в статье 4 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее – Закон № 3-ФЗ), нуждаются в современном переосмыслении, дополнении и переоценке с учетом достигнутых результатов, анализа просчетов и промахов, определения новых подходов и актуализации задач, которые содержатся в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года (далее – Стратегия), утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690.

Исходя из этого, Стратегия была принята в целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан Российской Федерации по пресечению распространения на территории Российской Федерации наркотиков.

В Стратегии отмечается, что современная наркоситуация в Российской Федерации характеризуется расширением масштабов незаконного оборота и немедицинского потребления высококонцентрированных наркотиков – таких, как героин, кокаин, стимуляторы амфетаминового ряда, лекарственных препаратов, обладающих психотропным воздействием, а также их влиянием на распространение ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов, что представляет серьезную угрозу безопасности государства, экономике страны и здоровью ее населения.

В этих условиях активизировавшиеся попытки некоторых политиков, средств массовой информации и даже федеральных министерств внести предложение о расформировании устоявшейся мощной системы ФСКН России под предлогом финансовых проблем государства следует рассматривать не просто как провокационные, но как ангажированные наркобизнесом.

Не являются, на наш взгляд, достаточно продуманными и оптимизационные мероприятия по сокращению штатной численности ФСКН. Так, например, по словам начальника Управления ФСКН России по Белгородской области В.И. Борисовского, планируется сократить 15% сотрудников Управления, в результате чего до 1 мая 2015 г. станет меньше на 38 рабочих мест. Аналогичные изменения, продиктованные программой кадровой оптимизации, коснутся самой ФСКН России и всех ее территориальных органов. Характерно, что при сохранении общей напряженной ситуации в сфере противодействия наркобизнесу сокращение, прежде всего, затронет подразделения, которые обеспечивают оперативно-служебный процесс⁷⁰.

Прогнозируя развитие наркоситуации на территории оперативного обслуживания Управления ФСКН России по Белгородской области (далее – Управление), необходимо отметить, что соседние Харьковская и Луганская области Украины являются мощными индустриально развитыми регионами, традиционно имевшими тесные экономические отношения с Российской Федерацией. В связи с избранием курса нынешнего руководства Украины на приоритетную интеграцию с Европейским Союзом, надежность производственных связей с российскими предприятиями поставлена под угрозу. Исходя из этого, в Украине предполагается ухудшение материального положения работников крупных предприятий и, соответственно, населения этих промышленных областей.

⁷⁰ Десять смертей от спайса // Белгородские известия. – 2015. – 11 марта. – № 34 (3899).

Средний уровень доходов в этих областях составляет 2 800 украинских гривен, что эквивалентно по курсу 2014 г. 10 тыс. российских рублей и более чем в 2 раза ниже среднего уровня доходов в Белгородской области (22 400 рублей). При этом необходимо отметить, что с девальвацией гривны реальные доходы населения могут быть еще ниже.

С учетом вышеизложенного, а также разницы в стоимости наркотиков на «черном» рынке представляется вполне вероятным увеличение количества наркотиков, поставляемых контрабандным путем через российско-украинскую границу.

В 2014 г. в Белгородской области зарегистрировано 1 230 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в том числе 756 тяжких и особо тяжких, что на 6% и 21% соответственно больше, чем за аналогичный период 2013 г.

В том числе Управлением зарегистрировано 604 преступления, что составляет 50% от общего количества в области, из которых 458 тяжких и особо тяжких. Раскрыто 512 преступлений, в том числе 339 тяжких и особо тяжких, что на 8% больше, чем в 2013 г. На 12% возросло количество раскрытых групповых преступлений.

Из незаконного оборота изъято свыше 83 кг наркотиков, в том числе на 15% (с 1,3 кг до 1,5 кг) увеличилось количество изъятого героина. Высокая прибыльность наркобизнеса порождает масштабность рынка сбыта наркотиков и способствуют его организованности. Если ранее организованный наркобизнес на территории Белгородской области носил локальный характер, то сегодня Белгородчина все чаще подвергается наркоэкспансии из других регионов, в том числе и этнического характера.

Так, Управлением ликвидирована международная организованная группа, занимающаяся распространением героина, поступающего из Московского региона. В результате проведенного комплекса мероприятий были задержаны ее лидер (гражданин Таджикистана) и 8 активных участников. При этом из незаконного оборота изъято более 700 г героина.

Упомянутые факты свидетельствуют о достаточно сложной оперативной обстановке в регионе. Поэтому сокращение штатной численности сотрудников органов наркоконтроля, безусловно, скажется отрицательно на энергии воздействия правоохранительных органов на состояние и непосредственную организацию борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Стабильная правоохранительная система – одно из определяющих условий правового государства, в котором интересы граждан признаются истинными ценностями.

Российское общество переживает в своем развитии сложный период, ставший расплатой за иллюзорные и ненужные претензии обретения статуса полноправного участника процессов, происходящих в современном западном мире. Разбалансированность функционирования сложившейся правоохранительной системы может инициировать как рост социальной напряженности, так и обострение криминогенной ситуации. Изыскивать средства для преодоления проблем, связанных с экономическими санкциями Запада, следовало бы в распухших от «переваривания» федеральных денежных потоков госкорпорациях и других структурах, патронируемых олигархами, а не повторять ошибок прошлого, сокращая правоохранительные органы.

Одновременно этим актуализируется проблема развития научной составляющей государственной антинаркотической политики, которая должна проводиться в неразрывной связи с деятельностью по защите прав и свобод человека и гражданина, установлению конституционного правопорядка, сохранению психического здоровья нации при соблюдении принципов сбалансированного применения воспитательных и принудительных мер, скоординированного решения задач правоохранительной и просветительской направленности.

Ограничения свободы поведения и выбора форм деятельности существовали на протяжении всей истории человечества. Как подчеркивает Д. Шумпетер, ни одно современное общество не обеспечивает абсолютной свободы и ни одно государство не сводит ее к нулю⁷¹.

На самом деле, проблема состоит не в наличии имеющихся правовых ограничений в сфере оборота наркотиков или дополнительном их установлении, а в отношении к ним общества. Допустимость и принципиальная необходимость правовых ограничений в рассматриваемой области правового регулирования не противоречит принципам правового государства, но и во многом предопределяется ими.

Конфликт установленных государством правовых ограничений и гарантированных Конституцией Российской Федерации правовых возможностей личности представляет собой не сугубо юридическое явление, а важнейшую социальную реалию, обладающую собственным местом в структуре общественной жизни, своеобразный проблемный эпицентр формирования государственной антинаркотической политики. Государство не только обязано обеспечить гарантии беспрепятственного и свободного осуществления гражданами правовых возможностей, но и создать эффективную систему ограничений, препятствующих злоупотреблению этим правом.

Нельзя забывать, что формирование свободного гражданского общества, реальной демократии, создание правового государства подразумевают, в первую очередь, господство права, Конституции и закона. Сильное государство, соответствующее современному характеру и структуре общества, должно располагать не менее эффективной методологией и реальным инструментарием, позволяющими обеспечить надежное противостояние угрозе распространения наркомании среди населения.

Одновременно перед нами выдвигается требование, реализация которого может обеспечить успех развитию исследовательских и практических усилий. В условиях происходящей трансформации общественных отношений предстоит, прежде всего, смена парадигмы в самом подходе к существу взаимодействия правовых ограничений и правовых возможностей в сфере управления противодействием распространению наркомании в обществе.

Как справедливо отмечают Д.Н. Бахрах и Л.А. Гущина, «оценивая ограничивающий характер правового регулирования и пытаюсь найти оптимальную форму взаимоотношений между государством и личностью, сегодня мы формируем качественно новый характер правового регулирования общественных отношений, основанного на правовом стимулировании позитивными правовыми средствами социально полезного поведения»⁷². Правопорядок в обществе является не только показателем внятной государственной политики и стабильности социального пространства, но и выражает уровень лояльности граждан по отношению к государству.

В реализации государственной антинаркотической политики значительную роль играют механизмы и средства ее осуществления. Безусловно, что основная направленность уголовно-правовой борьбы в сфере противодействия распространению наркомании должна быть сосредоточена на выявлении и привлечении к ответственности лиц, являющихся активными участниками наркобизнеса (организаторы, изготовители, распространители, перевозчики наркотиков и т.д.). Что же касается категории граждан, находящихся в наркотической зависимости, то в отношении них, в первую очередь, следует избирать медицинские, педагогические, социальные, пси-

⁷¹ Schumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. London: Georg Allen, 1976. – P. 271.

⁷² Бахрах Д.Н., Гущина Л.А. Стимулирование правового поведения личности: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 1. – С. 24.

хологические и другие аналогичные ресурсы, так как эти лица являются не носителями проблемы, а ее жертвами.

В свою очередь, главный акцент государственно-правовой политики в указанной сфере, по нашему мнению, должен быть сделан на обеспечении гарантированной защиты населения от наркотической угрозы с помощью юридических, социальных и воспитательных средств, выработанных на научной основе и реализуемых в процессе управления.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 299 утверждена государственная программа Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков». В частности, в ней предусмотрен незначительный рост (с 79,85 в 2014 г. до 80,75 в 2020 г.) доли зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, уголовные дела о которых находятся в производстве органов по контролю за оборотом наркотиков, в общем количестве зарегистрированных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, уголовные дела о которых находятся в производстве органов наркоконтроля⁷³.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2014 г. № 864-р утвержден план реализации государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков» на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг. В данном плане особое внимание уделяется профилактике проявлений наркотизма среди молодежи: организации таких мероприятий, как молодежный форум «Балтийский Артек-2015», ежегодная Всероссийская олимпиада научных и студенческих работ, тематическая антинаркотическая программа «Маросейка,12» на радиостанции «Эхо Москвы», ежегодный форум-выставка «Реабилитация» и др.

Наркомания – это не личное дело каждого. Потенциально наркоман всегда опасен. В результате наркотизации у потребителя возникают серьезные проблемы со здоровьем, он легко заболевает тяжелыми инфекционными заболеваниями (гепатиты, ВИЧ-инфекция и СПИД, венерические болезни) и становится их активным распространителем. Потребители наркотиков практически во всех случаях становятся участниками криминальной деятельности.

Наркоманы представляют серьезную опасность для здоровья и жизни окружающих, разрушают и деструктурируют семьи, не могут выполнять свой долг перед обществом и защищать интересы государства. Поэтому они должны знать, что им придется смириться с установленными государством правовыми ограничениями, так как закон, мораль, общечеловеческие ценности имеют приоритет и должны господствовать в демократическом обществе. Реализация права на свободу налагает особые обязанности по отношению к государству и обществу и именно поэтому оно может быть ограничено в тех пределах, в которых этого требуют интересы обеспечения защиты общественной нравственности, здоровья, прав других граждан.

Российская Федерация предпринимает определенные меры в целях выхода из кризисного положения, сложившегося в связи с расширением масштабов незаконного оборота наркотиков, угрожающих национальной безопасности и здоровью населения. В государственной антинаркотической политике, рассматриваемой в качестве формы деятельности, присутствуют как минимум две стороны.

В первую очередь, речь идет о концептуальной составляющей, которая содержит базисные, теоретические представления о деятельности государства в исследуемой сфере (цель, назначение, содержание, средства и т.д.). Кроме того, нельзя обойтись без практиче-

⁷³ http://www.fskn.gov.ru/pages/main/info/official_information/22132/index.shtml.

ского компонента, представляющего собой совокупность конкретных действий по реализации намеченной цели.

Можно с уверенностью говорить о том, что в России сегодня сформированы теоретические основы государственной антинаркотической политики. Имеющаяся юридическая база содержит существенный объем систематизированных положений, определяющих задачи, принципы, приоритеты, субъекты ее реализации, однако стратегия успеха видится во взаимодействии всех органов и общественных организаций, противостоящих распространению наркомании, совершенствованию системы профилактики, строгом регулировании легального оборота наркотиков, соблюдении правовых, административных, контрольно-технологических требований, регламентирующих производство, хранение, транспортировку и медицинское использование лекарственных препаратов, содержащих наркотики.

Проблема противодействия наркотизации общества является специальной в ряду с другими. Это вызов времени, с которым приходится считаться, принимать его, осуществлять поиск адекватных средств государственно-правового реагирования. Рассматриваемая проблема поставлена перед современным обществом как целостным образованием.

Общество – саморегулирующаяся система, которая, в случае возникновения угроз для ее безопасности (терроризм, наркотизация и др.), задействует весь арсенал средств противодействия неблагоприятным тенденциям, прежде всего политических возможностей государства, правовых средств, социальных институтов и др. Это относится и к плоскости научных исследований, поскольку политика, система управления, правовое регулирование нуждаются в научном обеспечении (в данном случае, с точки зрения установления оптимального набора средств противостояния неблагоприятным тенденциям). Особую значимость данная проблема приобретает в связи с тем, что находится в сфере, с одной стороны, прав и свобод человека, а с другой – вынужденных юридических ограничений и даже применения юрисдикционных средств.

Как уже отмечалось, проблема противодействия наркотизации общества хотя и имеет специальный характер, но ее разрешение, тем более, в условиях современной глобализации, требует выхода на общеметодологический уровень научного ее освоения для выработки общей концепции, политической программы, системы государственного управления и правовых компонентов. Без решения этих общих вопросов мы будем постоянно испытывать затруднения. Отсюда оправданность внимания к общеметодологическому срезу, к установлению логики структурирования политики и правовых средств в области противодействия наркотизации.

Наркотизация общества не стала порождением социально-политических и экономических реформ в России, а имела место и ранее. Другое дело, что масштабы распространения наркомании стали принимать угрожающие размеры, близкие по своим параметрам к эпидемическому порогу. Кроме того, как уже отмечалось, сама парадигма противодействия наркомании и наркобизнесу имеет ряд системных недостатков, существенно снижающих ее эффективность.

Речь идет о недостаточно верном восприятии и не всегда адекватной оценке факторов, провоцирующих осложнение наркоситуации, а также их масштабности. В определенный момент произошла переоценка способности силовых ведомств в борьбе с этими явлениями. В результате в стране не сформированы реальные механизмы по координации усилий государственных и общественных организаций, созданию которых уже способствует

упоминавшаяся ранее Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года.

Серьезной проблемой является тот факт, что общественное мнение в регионах остается практически равнодушным к предпринимаемым со стороны государства попыткам повысить эффективность противодействия наркотизации. Помимо низкого уровня ресурсного обеспечения, в государственной антинаркотической политике особую значимость приобрела специфическая чувствительность населения не только к содержанию правительственных мер, но и к стилю действий властных структур. Патернализм, унаследованная от коммунистических времен заорганизованность и навязанный сверху характер противодействия наркотизации обесценивают даже достаточно сильные меры.

Наиболее приемлемая форма осуществления государственной антинаркотической политики – предложение партнерства государства и общества – так и не получила заметного развития и распространения.

Эта слабость современной государственной антинаркотической политики может сделать недостижимой генеральную цель, поставленную в Стратегии: существенное сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

