

НОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ

Крупнейшим событием в сфере реализации государственной криминологической политики, направленной на предупреждение и борьбу с наркотизмом и связанной с ней преступностью стала разработка ФСКН, по поручению Президента России, и утверждение Указом Президента Российской Федерации № 690 от 9 июня 2010 года **Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года** (далее по тексту – Стратегия)¹.

Принятию Стратегии предшествовало ее общественное и экспертное обсуждение (см. материалы сайта www.stratgap.ru). Стратегия пришла на смену Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации, утвержденной постановлением Верховного Совета страны 22 июля 1993 года, основные задачи которой к настоящему времени давно оказались выполненными².

Под *Стратегией государственной антинаркотической политики* ее разработчики понимают 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.

Государственная антинаркотическая политика определена в качестве системы 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

¹Российская газета, 2010, 15 июня.

²Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. –1993.–№32.– Ст.1265.

наркоманией.

Представляется, что разработка новой антинаркотической Стратегии была обусловлена рядом объективных факторов:

– существенно изменившейся 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 во главе с ФСКН и ГАК;

– 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 их основе теории и практики противодействия наркомании и наркотизму и др.

В качестве генеральной *цели* Стратегии определено *существенное сокращение* (к 2020 году) незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства (п.4), что представляется автору амбициозной, крайне сложно выполнимой задачей. В качестве ожидаемых *результатов* реализации Стратегии указаны:

- существенное сокращение предложения наркотиков и спроса на них;
- существенное сокращение масштабов последствий незаконного оборота наркотиков;
- создание и функционирование государственной системы мониторинга наркоситуации в Российской Федерации;
- создание и функционирование государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков;
- современная система лечения и реабилитации больных наркоманией;
- стратегические планы по пресечению незаконного распростра-

- нения наркотиков и их прекурсоров как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации;
- действенная система мер противодействия наркотрафику на территорию Российской Федерации;
 - надежный государственный контроль за легальным оборотом наркотиков и их прекурсоров;
 - организационное, нормативно–правовое и ресурсное обеспечение антинаркотической деятельности (п. 47).

Основными направлениями Стратегии определены:

- I. сокращение предложения наркотиков путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны, противодействия наркоагрессии;
- II. сокращение спроса на наркотики путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитационной работы;
- III. развитие и укрепление международного сотрудничества в сфере контроля над наркотиками (п. 5).

Основными стратегические задачи объявлены (п. 6):

- разработка и внедрение государственной системы мониторинга наркоситуации в Российской Федерации;
- создание и реализация общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотиков и их прекурсоров на территории Российской Федерации;
- выработка мер противодействия наркотрафику на территорию Российской Федерации, адекватных существующей наркоугрозе;
- обеспечение надежного государственного контроля за легальным оборотом наркотиков и их прекурсоров;
- создание государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков с приоритетом мероприятий первичной профилактики;
- совершенствование системы оказания наркологической медицинской помощи больным наркоманией и их реабилитации;
- совершенствование организационного, нормативно–правового и ресурсного обеспечения антинаркотической деятельности.

Стратегия закрепляет общее руководство антинаркотической деятельностью со стороны *Президента России*. К субъектам антинаркотической деятельности отнесены: ГАК, осуществляющий ко-

ординацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, а также организацию их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями по реализации государственной антинаркотической политики; *антинаркотические комиссии* в субъектах и в муниципальных образованиях; *ФСКН*, обеспечивающая выполнение функций по реализации государственной антинаркотической политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту; *Минздравсоцразвития*, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере организации медицинской профилактики, медицинской помощи и медицинской реабилитации для лиц, потребляющих наркотики, и больных наркоманией, а также в сфере фармацевтической деятельности, включая вопросы оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; *другие федеральные органы исполнительной власти*, обеспечивающие реализацию функций по противодействию незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров, а также меры профилактики немедицинского потребления наркотиков в пределах предоставленных им Президентом и Правительством полномочий; *высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и их органы исполнительной власти*, обеспечивающие реализацию государственной антинаркотической политики; *органы местного самоуправления*, в пределах своей компетенции организующие исполнение законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, а также *общественные объединения и религиозные организации*, которые вправе участвовать в профилактике немедицинского потребления наркотиков и реабилитации лиц, потребляющих наркотики.

Представляется, что Правительство, Совет Безопасности, Министерство внутренних дел и ФСБ, включая ее пограничные органы, «заслужили», с учетом полномочий и выполняемых функций, рассмотрения (по тексту Стратегии) в качестве самостоятельных субъектов антинаркотической деятельности. Не вполне понятны и мотивы, по которым «отказано» в праве участвовать в антинаркотической деятельности общественным организациям, например, благотворительным и научным Фондам, а также рядовым гражданам (п.п. 9–10).

I. Совершенствование системы мер по сокращению предложения наркотиков

Стратегическими целями государственной антинаркотической политики в сфере сокращения предложения наркотиков в незаконном обороте определены: создание эффективной системы защиты территории Российской Федерации от нелегального ввоза наркотиков из-за рубежа; уничтожение инфраструктуры нелегального производства, транспортировки и распространения наркотиков внутри страны; ликвидация 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; подрыв экономических основ наркопреступности; пресечение преступных связей с международным наркобизнесом; разрушение коррупционных связей, способствующих незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров; пресечение оборота новых видов наркотиков, а также неконтролируемых психоактивных средств и веществ, используемых для немедицинского потребления.

К основным *организационным мерам* по сокращению предложения наркотиков отнесены (п. 16):

- постоянное совершенствование правоохранительных мер по пресечению деятельности организованных преступных групп (преступных сообществ), действующих в сфере незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров;
- комплексное развитие и совершенствование деятельности органов государственной власти, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров;
- укрепление социальных гарантий для сотрудников органов государственной власти, осуществляющих антинаркотическую деятельность;
- развитие системы профессиональной подготовки кадров в сфере антинаркотической деятельности и др.

К *правоохранительным мерам* по сокращению предложения наркотиков (п. 17–19) относятся: развитие системы противодействия организованной наркопреступности; формируется план правоохранительных мер, принимаемых во взаимодействии с государственными органами, осуществляющими противодействие незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров; повышение эффективности инструментов международного сотрудничества и пограничного контроля, в

том числе путем развития сотрудничества правоохранительных органов государств – участников антинаркотической деятельности; укрепление режима границ; участие нашей страны в реализации мероприятий по укреплению «поясов безопасности» вокруг Афганистана с целью пресечения незаконного ввоза опиатов; организация межгосударственные профилактических и оперативно – розыскных

мероприятия по выявлению и ликвидации каналов международного наркотрафика; совершенствование системы мер государственного контроля за иностранными гражданами (лицами без гражданства), прибывающими в страну, в особенности из наркоопасных регионов мира; принятие мер по выявлению новых видов психоактивных веществ с целью их классификации и решения вопроса о включении в списки I, II и III перечня наркотических средств; уничтожение имеющейся в стране сырьевой базы незаконного наркопроизводства, совершенствование системы выявления незаконных посевов и очагов произрастания дикорастущих наркосодержащих растений, разработка научных методик применения химических веществ для их уничтожения и др.

К основным вопросам совершенствования *нормативно–правовой базы* сокращения предложения наркотиков отнесены: имплементация передового международного опыта нормативного регулирования; ужесточение административной ответственности за незаконное потребление наркотиков, уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров, в том числе за сбыт наркотиков в исправительных учреждениях, а также в учреждениях или местах, используемых для проведения учебных, спортивных, культурных, развлекательных и иных публичных мероприятий; принятие мер, направленных на стимулирование социальной активности по информированию органов государственной власти, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров, о фактах их незаконного оборота (п. 21).

II. Совершенствование системы мер по сокращению спроса на наркотики рассматриваемая система мер включает в себя: государственную систему профилактики немедицинского потребления наркотиков (1); наркологическую медицинскую помощь (2); медико-социальную реабилитацию больных наркоманией (3).

(1) Стратегической целью профилактики немедицинского потребления наркотиков является сокращение масштабов немедицинского потребления наркотиков, формирование негативного отноше-

ния к незаконному обороту и потреблению наркотиков и существенное снижение спроса на них.

Достижение названной цели осуществляется путем решения следующих основных задач (п. 25):

формирование негативного отношения в обществе к немедицинскому потреблению наркотиков, в том числе путем проведения активной антинаркотической пропаганды и противодействия деятельности по пропаганде и незаконной рекламе наркотиков и других психоактивных веществ, повышения уровня осведомленности населения о негативных последствиях немедицинского потребления наркотиков и об ответственности за участие в их незаконном обороте, проведения грамотной информационной политики в средствах массовой информации;

- организация и проведение профилактических мероприятий с группами риска немедицинского потребления наркотиков;
- организация профилактической работы в организованных (трудовых и образовательных) коллективах; развитие системы раннего выявления незаконных потребителей наркотиков, в частности посредством ежегодной диспансеризации;
- создание условий для вовлечения граждан в антинаркотическую деятельность, формирование, стимулирование развития и государственная поддержка деятельности волонтерского молодежного антинаркотического движения, общественных антинаркотических объединений и организаций, занимающихся профилактикой наркомании;
- формирование личной ответственности за свое поведение, обуславливающее снижение спроса на наркотики;
- реализация в учебных заведениях программ, ориентированных, прежде всего, на детей и подростков в возрасте до 17 лет включительно; молодежь в возрасте до 30 лет; работающее население; призывников и военнослужащих.

(2) Стратегической целью в области наркологической медицинской помощи является своевременное выявление и лечение лиц, незаконно потребляющих наркотики, совершенствование наркологической медицинской помощи больным наркоманией, повышение ее доступности и качества, снижение уровня смертности (п. 31).

Основные мероприятия по повышению эффективности и развитию наркологической медицинской помощи включают в себя:

- подготовку и утверждение порядка оказания наркологической

медицинской помощи и стандартов оказания наркологической медицинской помощи;

- совершенствование основ законодательного, экономического и иного обеспечения организации обязательных форм оказания медицинской помощи больным наркоманией, в том числе вопросов межведомственного взаимодействия и его информационного обеспечения;
- формирование государственной программы научных исследований в области наркологии;
- недопущение применения заместительных методов лечения наркомании с применением наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I и II перечня наркотических средств, а равно легализации употребления отдельных наркотиков в немедицинских целях;
- совершенствование методов диагностики наркомании, обследования, лечения больных наркоманией и др.

(3) Реабилитация больных наркоманией определена как 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.

Стратегической целью государственной политики в сфере реабилитации больных наркоманией является формирование многоуровневой системы, обеспечивающей доступность к эффективным программам реабилитации лиц, больных наркоманией, восстановление их социального и общественного статуса, улучшение качества и увеличение продолжительности жизни больных наркоманией (п. 35).

Основными направлениями развития медико-социальной реабилитации больных наркоманией в Российской Федерации являются: организация реабилитационных наркологических центров (отделений) в субъектах Российской Федерации; повышение доступности медико-социальной реабилитации для больных наркоманией, а также для обратившихся за медицинской помощью лиц, употребляющих наркотики с вредными последствиями; разработка критериев оценки эффективности работы наркологических реабилитационных центров (отделений), а также немедицинских реабилитационных организаций; совершенствование методов медико-социальной реабилитации больных наркоманией; формирование правовых основ, обеспечивающих использование потенциала традиционных религиозных конфессий,

неправительственных и общественных организаций в государственной системе реабилитационной помощи; введение системы государственного контроля деятельности немедицинских реабилитационных учреждений вне зависимости от их организационно–правовой формы; создание механизмов мотивации лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, на участие в реабилитационных программах и др. (п.36).

III. Основные направления развития международного сотрудничества

Стратегическими целями международного сотрудничества страны в сфере контроля за оборотом наркотиков являются использование механизмов многостороннего и двустороннего сотрудничества с иностранными государствами, региональными и международными организациями, включая расширение необходимой договорно–правовой базы; укрепление существующей системы международного контроля за оборотом наркотиков на основе соответствующих Конвенций ООН, резолюций Совета Безопасности, решений Генеральной Ассамблеи и других органов системы ООН (п. 38).

Приоритетными направлениями международного сотрудничества являются: осуществление противодействия глобальной наркоугрозе с учетом координирующей роли ООН и ее Совета Безопасности в борьбе с новыми вызовами и угрозами в этой сфере; концентрация основных усилий на борьбе с контрабандой в Российскую Федерацию опиатов и каннабиноидов из Афганистана и стран Центральной Азии; повышение роли России в оказании технического содействия Афганистану и другим странам Азии в противодействии афганской наркоугрозе; ведение целенаправленной работы по прогнозированию и ликвидации угроз национальной безопасности Российской Федерации со стороны других типов наркотиков, включая синтетические; развитие регионального сотрудничества в сфере контроля над наркотиками в рамках ОДКБ, ШОС, СНГ и др., в том числе в контексте укрепления «поясов» антинаркотической и финансовой безопасности вокруг Афганистана; выработка совместных мер по решению указанных проблем в контактах с США, Европейским союзом, НАТО и др.

Организационное, правовое и ресурсное обеспечение антинаркотической деятельности в Российской Федерации.

Совершенствованию организационного обеспечения антинаркотической деятельности будет способствовать:

- создание государственной системы мониторинга наркоситуации

- в Российской Федерации;
- разработка и реализация федеральных и региональных целевых программ в сфере противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту;
 - повышение роли антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации в части, касающейся законодательного закрепления обязательности исполнения решений комиссий для территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
 - создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия немедицинскому потреблению и незаконному распространению наркотиков;
 - создание государственного научно-исследовательского центра с системой филиалов в федеральных округах, работающего на основе междисциплинарного подхода и продвигающего передовые мировые методы антинаркотической политики (п. 42).

Совершенствование *нормативно-правового* регулирования антинаркотической деятельности предусматривает совершенствование законодательства Российской Федерации по основным стратегическим направлениям государственной антинаркотической политики; совершенствование уголовно-правового законодательства Российской Федерации в части, касающейся гармонизации диспозиционных конструкций с мерами уголовного наказания в зависимости от тяжести совершенных преступлений, более широкого использования административной преюдиции, обеспечения гибкости системы наказания, предусматривающей дифференциацию ответственности; введение в законодательство Российской Федерации норм, предоставляющих подсудимым, больным наркоманией и признанным виновными в совершении преступлений небольшой или средней тяжести, связанных с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров, возможность выбора между лечением и уголовным наказанием, а также устанавливающих механизм контроля за принятыми данной категорией лиц обязательствами по лечению и ответственность за их невыполнение; обеспечение административно-правового регулирования деятельности юридических и физических лиц, действия которых могут создавать условия, способствующие распространению немедицинского потреб-

ления наркотиков, особенно в группах риска; законодательное расширение полномочий органов местного самоуправления в сфере профилактики немедицинского потребления; совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере информации и информатизации в части, касающейся разработки механизмов, препятствующих пропаганде потребления наркотиков, а также позволяющих более активно использовать средства массовой информации в пропаганде здорового образа жизни; принятие мер, стимулирующих развитие международно-правовой базы сотрудничества, совершенствование и гармонизацию национальных законодательств государств – участников антинаркотической деятельности; создание законодательных условий, позволяющих гарантировать проведение антинаркотической пропаганды и профилактики в СМИ; нормативно-правовое регулирование деятельности немедицинских организаций различных форм собственности, частных лиц в сфере профилактики немедицинского потребления наркотиков и реабилитации больных наркоманией и др. (п. 43).

Вместо выводов. Утвержденная Президентом России антинаркотическая Стратегия является важным политико-правовым и аналитическим документом, нуждающимся в дальнейшем научно–практическом осмыслении и реализации. Представляется, что ее отдельные положения могут быть уточнены в разрабатываемых на ее основе антинаркотических» федеральных и региональных *программах и планах*. В тоже время, по мнению автора, в Стратегии не нашли отражения многие важные криминологические и организационно-управленческие проблемы, неразрывно связанные с антинаркотической деятельностью: институализация феномена «наркотической безопасности», в т. ч. в связи с задачей правового обеспечения безопасности личности; влияние коррупции в рядах правоохранительных органов на эффективность антинаркотических мероприятий; необходимость гармонизации и унификации терминологического аппарата и некоторые другие³.

³См. подробнее: Харабет К.В. Вопросы законодательного обеспечения борьбы с незаконным оборотом наркотиков и наркотизмом в свете Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года //Теория и практика противодействия незаконному обороту наркотиков: Материалы всероссийской научно–практической конференции 15–16 декабря 2009 года. Часть 1. – Ленинградская область: Северо–Западный институт повышения квалификации ФСКН России, С. 7–13.