

Рекомендации парламентских слушаний¹

25 ноября 2004 г. в Москве состоялись открытые парламентские слушания на тему: “Актуальные проблемы и концептуальные подходы нормативно-правового обеспечения противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ и распространению наркомании в Российской Федерации”. Данное мероприятие проводилось Комитетом Государственной думы по безопасности при участии Комитета Государственной думы по образованию и науке.

Парламентские слушания имели следующие задачи:

выявить отрицательно влияющие на государственную и общественную безопасность пробелы в законодательном регулировании противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ и предупреждения распространения наркомании в Российской Федерации;

обсудить возможные пути совершенствования государственной системы противодействия незаконному обороту наркотиков, а также мобилизации различных институтов гражданского общества и российской общественности на решение государственных задач по противодействию незаконному обороту наркотиков;

рассмотреть вопросы повышения эффективности противодействия контрабанде наркотиков в Российскую Федерацию, а также обсудить предложения по пресечению незаконного транзита по территории России наркотических веществ и психотропных средств;

обсудить возможные направления повышения эффективности мер в оказании противодействия распространению наркомании в России и создания доступной системы лечения и реабилитации наркозависимых;

рассмотреть пути и способы совершенствования профилактической работы, уделив особое внимание целенаправленной работе с молодежью и социальными группами, наиболее подверженными угрозе наркотизации, а также вопросам усиления соответствующей информационной работы и антинаркотической пропаганды и просвещения;

обсудить проблемы судебной и административной практики по делам о правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

провести анализ международного опыта борьбы с наркопреступностью, определить возможные пути совершенствования российского законодательства с учетом норм международного права в данной сфере.

В парламентских слушаниях приняли участие депутаты Государственной думы, члены Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Совета безопасности Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, общественных организаций, специализированных научных учреждений, высших учебных заведений, органов государственной власти и общественных организаций субъектов Российской Федерации, средств массовой информации, международных организаций.

Участники парламентских слушаний отметили следующее

Анализ криминогенной обстановки в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ свидетельствует о возрастающем объеме контрабандного ввоза наркотиков, об увеличении числа лиц, вовлеченных в процесс перевозки и сбыта наркотиков, о росте потребителей наркотических средств и увеличении объема немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ.

По данным официальных учетов, количество наркозависимых граждан за последние 10 лет увеличилось почти в 15 раз и составило в среднем по стране 241 чел. на 100 тыс. населения. В ряде регионов уровень наркотизации значительно выше. Так, в Южном федеральном округе этот показатель составляет 253,2, в Дальневосточном — 302,1, Уральском — 334,5, Сибирском — 415,6.

По некоторым экспертным оценкам, количество лиц, допускающих в Российской Федерации немедицинское потребление наркотических средств, значительно выше данных официальной статистики и составляет от 3,5 до 4 млн чел. Результаты проведенного в 2003 г. мониторинга свидетельствуют о высоком уровне наркотизации населения в Самарской, Томской, Кемеровской, Тюменской и Иркутской областях. При этом отмечается, что среди впервые обратившихся больных с диагнозом “наркомания” 14% составляют подростки. В регионах, где обстановка с распространением наркотиков особо неблагоприятная, этот показатель еще выше.

В Российской Федерации, по данным органов здравоохранения, на начало 2004 г. в наркологической службе зарегистрировано свыше 500 тыс. лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических средств, в том числе около 343 тыс. чел. с диагнозом *наркотическая зависимость*. Тенденция к повышению уровня первичной заболеваемости наркоманией сохраняется, а масштаб незаконного оборота и немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ представляет серьезную угрозу здоровью нации, социально-политической и экономической стабильности государства. Отмечается, что наркобизнес в России все отчетливее приобретает транснациональные черты: организованность, создание устойчивых наркотрафиков, налаженный механизм отмывания денег, наличие влиятельных покровителей в государственных органах. Все устойчивее тенденция объединения участников транснационального наркобизнеса — производителей, перевозчиков, сбытчиков и потребителей — в единую глобальную сеть. Сегодня в России доля наркотиков зарубежного происхождения превышает половину, а героин, кокаин и амфетамины практически полностью поступают из других государств, среди которых “лидирующее” место занимает Афганистан. За 90-е годы транзитные наркотрафики, проложенные через Россию, обросли обширными зонами активной наркоторгов-

¹ Подготовлено по материалам, опубликованным на официальном сайте фонда “Европейские города против наркотиков” www.ecad.ru

ли. В результате возникла качественно новая ситуация: из страны транзита Россия превращается в страну все возрастающего наркопотребления, а наркобизнес становится одним из наиболее прибыльных видов преступной деятельности. Фактически мы имеем дело с наркоагрессией, в которую втягиваются все новые организованные преступные группы. Государственная граница России на протяжении долгого времени продолжает оставаться необорудованной. Ряд ее участков, особенно на южных рубежах страны, непригоден для эффективного пограничного контроля. Отсутствие на них демаркационной линии и специальных инженерно-технических сооружений в значительной степени обуславливают рост контрабанды наркотических средств. Наряду с контрабандой наркотиков также отмечается рост контрабандного ввоза (преимущественно из Китая, Турции, Украины и иных европейских государств) и незаконного сбыта сильнодействующих лекарственных препаратов, содержащих эфедрин и другие вещества.

Составной частью незаконного производства наркотических средств является организация утечки из легального оборота химических веществ, используемых в процессе их изготовления — прекурсоров. Суммарный объем производимых в России прекурсоров составляет почти 9,5 млн т в год. Внешнеторговый оборот прекурсоров в 2003 г. превышал 222 тыс. т. Количество предприятий производителей, потребителей прекурсоров и посредников в операциях с ними составляет более 6 тыс. Острота проблемы поступления прекурсоров в незаконный оборот обусловлена, в первую очередь, несовершенством мер контроля в данной сфере. За последние 3 года пресечена деятельность более 150 крупных подпольных лабораторий, производивших наркотики на высокотехнологичном оборудовании, выявлено около 2500 фактов их кустарного изготовления в «домашних» условиях.

В настоящее время наркомания охватила многие социальные слои российского общества, но быстрее всего она распространяется в среде лиц без определенных занятий, представители которых в настоящее время составляют около 60% контингента, состоящего на учете в специализированных лечебных учреждениях в связи с немедическим потреблением наркотиков.

Возросшие в последние годы объемы изъятия правоохранительными органами из незаконного оборота так называемых тяжелых наркотиков свидетельствует о структурной перестройке наркорынка в сторону высокоактивных наркотиков, таких, как героин, кокаин, стимуляторы амфетаминового ряда, которые способствуют быстрому развитию физической зависимости, деградации личности, появлению серьезных соматических осложнений и смертности населения. Отмечается, что по различным причинам, связанным с употреблением наркотиков, в стране ежегодно умирает до 70 тыс. чел. По мнению медицинских работников, средняя продолжительность жизни наркоманов, употребляющих наркотики непрерывно и внутривенно, составляет не более 7—10 лет. Рост наркотизации населения обусловил существенный рост преступности в целом: не только увеличилось количество совершаемых наркопреступлений, но и множится число преступлений, совершаемых наркоманами в целях добычи денег для оплаты наркотиков. Значительное число преступлений и правонарушений совершается в состоянии наркотического и токсического опьянения. Происходит омоложение наркопреступности. Большую часть пре-

ступлений совершают лица в возрасте от 18 до 30 лет (61,3%), при этом количество их постоянно растет. Отмечается увеличение участия в незаконном обороте наркотиков женщин (их доля выросла с 11,8% — в 1993 г. до 14,1% — в 2003 г.). Более 30% привлекаемых к ответственности за наркопреступления — ранее уже совершавшие преступления.

Уголовная статистика показывает, что в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ зарегистрировано в 2001 г. — 241,6 тыс., в 2002 г. — 189,6 тыс., в 2003 г. — 181,6 тыс. преступлений, в первом полугодии 2004 г. — 88,9 тыс. преступлений. При этом за период 2001—2003 гг. почти в 1,5 раза (со 140 тыс. до 89,5 тыс. чел.) сократилось количество осужденных за преступления в сфере незаконного оборота наркотиков. За первое полугодие 2004 г. осуждено 33,6 тыс. чел. Отмечается, что на граждан России приходится подавляющее большинство преступлений, связанных с хранением наркотиков, незаконным культивированием и мелкооптовым сбытом наркосодержащих растений. Иностранцы граждане, как правило, совершали преступления, связанные с контрабандой, незаконными перевозками наркотиков и их сбытом в особо крупных размерах. По данным правоохранительных органов, в России насчитывается свыше 950 наркогруппировок, контролирующих незаконный наркорынок. Ими организованы стабильные и разветвленные схемы поставок и реализации крупных партий наркотических средств. Более 330 организованных преступных группировок сформированы по этническому признаку. Их активные участники поддерживают устойчивые контакты с национальными диаспорами практически во всех крупных городах России, а также с представителями транснациональных наркосообществ.

На этом фоне нелогично выглядит судебная практика по уголовным делам в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, согласно которой в отношении двух третей осужденных за незаконные приобретение или хранение без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ в крупном размере (ч.1 ст.228 Уголовного кодекса Российской Федерации) суды применяли к ним условное наказание, а каждый четвертый из осужденных за наркопреступления получил наказание ниже нижнего предела, установленного законом. В 2003 г. суды посчитали возможным применить условное осуждение к более 40% обвиняемых в сбыте наркотиков в крупном размере или совершивших преступления в составе организованной группы (ч.3 ст.228 Уголовного кодекса Российской Федерации), наказание за которые предусмотрено от 5 до 10 лет лишения свободы. Такие приговоры не могут быть адекватны сложной криминальной ситуации в данной сфере и не отвечают условиям бескомпромиссной борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Кроме того, криминологические исследования показывают, что в местах лишения свободы сложилась и функционирует устойчивая система незаконного оборота наркотиков, которая не может не оказывать дезорганизующего воздействия на процессы исполнения уголовного наказания, исправления осужденных и способствует расширению сферы наркобизнеса в стране. Эти же исследования показали, что у четверти содержащихся в колониях наркоманов первичная наркотизация происходила именно при отбывании наказания.

Снижение числа регистрируемых преступлений в деятельности правоохранительных органов обусловлено как

недостаточно эффективной работой правоохранительных органов по их выявлению, так и произошедшими изменениями в российском законодательстве. Так, в 2004 г. вступили в действие новые редакции антинаркотических статей Уголовного кодекса Российской Федерации, принятые с учетом общей либерализации уголовного законодательства. В соответствии с ними существенно увеличены границы количества наркотиков, при которых наступает уголовная ответственность за хранение без цели сбыта. Принятие указанных поправок в Уголовный кодекс России фактически исключило привлечение к уголовной ответственности наркопотребителей за приобретение и хранение наркотиков в целях личного потребления. Данные изменения уголовного законодательства вызвали неоднозначную оценку с позиции эффективности противодействия наркопреступности. Имеются также серьезные сомнения в части соответствия этих изменений требованиям международных конвенций, участником которых является Российская Федерация. Это относится, прежде всего, к отмене института конфискации, а также к установленным минимальным размерам наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов для квалификации их нахождения в незаконном обороте в целях уголовного преследования.

Одновременно деятельность правоохранительных органов в настоящее время переориентирована на приоритетное выявление и привлечение к уголовной ответственности производителей, перевозчиков и сбытчиков наркотиков. Так, за первое полугодие 2004 г. на территории Российской Федерации изъято из незаконного оборота 2061 кг героина. Это сопоставимо с объемом героина, изъятого за два предыдущих года (в 2002 г. — 842 кг, в 2003 г. — 1431 кг). За совершение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, к уголовной ответственности привлечено более 44 тыс. лиц, из которых 95,1% составляют граждане России, 4,9% — иностранные граждане, из которых 4,5% — граждане государств—участников СНГ.

Вместе с тем, наркобизнес пока еще не встречает должного отпора и противодействия. Мало выявляется организованной наркопреступности, практически отсутствуют дела об отмывании преступных доходов, полученных от наркобизнеса, а наркотизация населения представляет реальную угрозу безопасности страны.

Выявлению лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, не уделяется должного внимания. Потребители наркотиков, которые не подлежат уголовной ответственности, как свидетельствует статистика по административным правонарушениям, редко подвергаются административной ответственности, с ними недостаточно проводится профилактическая работа и не принимаются меры по их реабилитации.

Программы по реабилитации больных наркоманией приняты только в 12 субъектах Российской Федерации, однако и они зачастую не выполнялись из-за отсутствия финансирования. В нарушение Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, утвержденной Постановлением Правительства России от 11 сентября 1998 г. № 1086, наркологическая помощь чаще оказывалась в психиатрических больницах, а не в специализированных диспансерах и лечебно-профилактических учреждениях; кроме того, лечение осуществлялось за плату и с нарушением установленных на лечение сроков.

Возросшие масштабы незаконного распространения наркотиков, увеличение количества противоправных деяний, совершаемых потребителями наркотиков, и организованной преступности, требуют принятия соответствующих мер, в том числе на межгосударственном уровне. В частности отмечается, что отсутствие единообразия в уголовном законодательстве государств—участников СНГ при решении вопроса о признании преступных деяний, является фактором, препятствующим эффективному сотрудничеству в сфере борьбы с наркопреступностью. Настоящее и будущее миллионов наших детей, подростков, молодежи, да и взрослых людей во многом зависит от того, как будет строиться национальная стратегия антинаркотической борьбы и антинаркотической пропаганды, препятствующие сбыту и потреблению наркотиков, втягиванию россиян в орбиту индустрии наркобизнеса. Вместе с тем, наркотические средства и психотропные вещества продолжают оставаться неперенным атрибутом вечеринок, дискотек, концертов популярных музыкальных групп. Становится характерным распространение наркотиков в образовательных учреждениях, уличных подростковых компаниях, растет популярность среди увлекающейся спортом молодежи употребления анаболических стероидов и т.п., относящихся к сильнодействующим веществам. В этих условиях необходимо принять неотложные и эффективные меры по недопущению и предупреждению массового характера распространения наркотических и психотропных веществ в молодежной среде. В целях повышения эффективности антинаркотической пропаганды необходимо активнее использовать потенциал средств массовой информации и опыт различных общественных организаций, специализирующихся на вопросах противодействия наркомании. Целесообразно также усилить социальную направленность различного вида рекламы на утверждение в обществе принципов здорового, высококачественного и культурного образа жизни.

Обсудив доклады, содоклады и выступления по теме парламентских слушаний, участники отмечают важность и актуальность указанных проблем и рекомендуют следующее.

Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации:

1. Рассмотреть вопрос о совершенствовании законодательства в части регулирования альтернативной подсудственности по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в том числе по преступлениям об их контрабанде;

2. Принять меры по совершенствованию регулирования в законодательстве России санкций за совершение правонарушений в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, предусматривающие в соответствии с требованиями Венской Конвенции ООН “О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ” (1988 г.) конфискацию доходов или собственности, стоимостью которой соответствует этим доходам;

3. Разработать изменения в Федеральный закон “О наркотических средствах и психотропных веществах” в части предоставления командирам воинских частей, военным комиссариатам полномочий по принудительному направлению военнослужащих на медицинское освидетельствование на предмет наркотического опьянения либо потребления наркотических средств или психотропных веществ;

4. Подготовить изменения в законодательство Российской Федерации о государственной службе (военной, гражданской, правоохранительной), предусматривающие в числе оснований для отказа в приеме на службу наркоманию, токсикоманию, а также в числе оснований для отстранения от занимаемой должности либо увольнения со службы — немедицинское употребление наркотических средств и психотропных веществ.

Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации:

1. По линии межпарламентских связей предпринять меры по обсуждению с парламентариями Афганистана, Казахстана, Таджикистана, Киргизии, Узбекистана вопросов совершенствования законодательного обеспечения антинаркотической политики;

2. Поручить Счетной палате Российской Федерации провести проверку законности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных по Федеральной целевой программе “Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002—2004 годы”;

3. Внести изменения в уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации в части установления ответственности среди лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за незаконный оборот наркотиков без цели сбыта;

4. Подготовить предложения по изменению законодательства Российской Федерации в части установления пожизненного заключения как меры наказания за преступление, предусмотренное ч.3 ст.228.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, за незаконные производство, сбыт или пересылку наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, совершенные: организованной группой; лицом с использованием своего служебного положения; в отношении лица, заведомо не достигшего четырнадцатилетнего возраста; в особо крупном размере.

Правительству Российской Федерации:

1. Осуществить комплекс мер, направленных на устранение просчетов и нарушений при выявлении, документировании и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, обеспечить приоритетное выявление компетентными правоохранительными органами правонарушений, связанных с легализацией преступных доходов, полученных от наркобизнеса;

2. Наделить в соответствии с Федеральным законом “О наркотических средствах и психотропных веществах” Федеральную службу исполнения наказаний Российской Федерации необходимыми полномочиями по противодействию незаконному обороту наркотиков;

3. Пересмотреть установленный Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1993 г. № 377 Перечень медицинских психиатрических показаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности в условиях повышенной опасности, включив в него соответствующие ограничения по государственной службе (военной, гражданской и правоохранительной) для лиц, страдающих наркоманией и токсикоманией;

4. Принять экстренные меры по усилению охраны государственной границы и совершенствованию материально-технического оснащения пограничных пунктов пропуска;

5. В целях реализации ст. 18—21, 23, 28—30, 32, 42 Федерального закона “О наркотических средствах и психотропных веществах” в трехмесячный срок подготовить и издать соответствующие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации;

6. Ускорить разработку и внедрение новых методов лечения и социально-психологической реабилитации наркозависимых лиц, а также принять меры по оснащению наркологических диспансеров, лечебно-профилактических учреждений уголовно-исполнительной системы и военно-медицинских учреждений необходимым медицинским оборудованием;

7. Рассмотреть вопрос о создании единого банка данных о лицах, причастных к незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, больных наркоманией и токсикоманией в рамках исполнения Федеральной целевой программы “Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005—2009 годы”;

8. На постоянной основе осуществлять мониторинг масштабов распространения наркомании, незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, а также периодически проводить социологические исследования, направленные на выявление объективных и субъективных факторов злоупотребления наркотиками и совершенствование деятельности органов противодействия распространению наркотиков;

9. Обеспечить финансирование мероприятий по разработке и внедрению новых эффективных методов лечения, социально-психологической реабилитации наркозависимых лиц, а также по оснащению наркологических диспансеров, военно-медицинских учреждений Минобороны России и лечебно-профилактических учреждений уголовно-исполнительной системы необходимым медицинским оборудованием;

10. Принять постановление Правительства России, регулирующее в целях применения ч. 3 ст. 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации порядок хранения, учета и передачи вещественных доказательств в виде наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ;

11. В кратчайшие сроки внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2004 г. № 231 “Об утверждении размеров средних разовых доз наркотических средств и психотропных веществ для целей ст. 228, 228.1 и 229 Уголовного кодекса Российской Федерации” с учетом постановления Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 14 мая 2004 г. “Об обращении Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации ”К председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2004 г. № 231 “Об утверждении размеров средних разовых доз наркотических средств и психотропных веществ для целей ст. 228, 228.1 и 229 Уголовного кодекса Российской Федерации”.

Верховному суду Российской Федерации:

В целях единообразного применения норм материального и процессуального права обобщить судебную практику по уголовным делам о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ и издать соответствующее постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации.