

Проблемные вопросы координации деятельности органов государственной власти в сфере совместного противостояния наркоугрозе¹

СЕДЫХ Н.П.

полковник полиции, заместитель начальника Управления по Северо-Западному Федеральному округу (СЗФО) 1 Департамента ФСКН России

*Доклад на семинаре-совещании по теме: “Роль Управления по СЗФО и территориальных органов наркоконтроля федерального округа в работе межведомственных комиссий по противодействию незаконному обороту наркотиков и их участие в региональных программах по борьбе с распространением наркотиков”.
22 сентября 2005 г., г. Новгород*

Сегодня мы в очередной раз собрались, чтобы обсудить очень важные вопросы, связанные с решением задачи противодействия наркопреступности и наркопотреблению в СЗФО.

12 апреля текущего года мы проводили семинар в г. Пскове, на котором рассмотрели и обсудили вопросы, связанные с координацией деятельности органов государственной власти.

Особенностью этого семинара является то, что сегодня мы должны обсудить не теоретические вопросы, а как в условиях сегодняшнего дня, с учетом имеющихся средств и возможностей, практически решить вопросы по активизации работы органов исполнительной власти в сфере профилактики наркомании, межведомственных антинаркотических комиссий и реализации целевых антинаркотических программ.

Указом Президента Российской Федерации № 976 от 28 июля 2004 г. органам наркоконтроля даны все полномочия по координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотических средств, однако на практике положения Указа реализуются не в полной мере.

Наркоситуация в округе характеризуется ростом наркопреступности, увеличением как количества наркозависимых, так и случаев передозировок наркотиками, в том числе и со смертельным исходом. Так, за 8 мес. 2005 г. на территории Мурманской области зарегистрировано 633 случая передозировок, из них 26 со смертельным исходом, в Республике Коми — 419 случаев передозировок, из них 14 со смертельным исходом.

Для более полного анализа наркоситуации сегодня назрела необходимость сбора статистической информации по смертности от употребления наркотиков. В настоящее время эта работа регламентируется приказами Минздрава РФ № 460 от 29.12.2000 года и № 385 от 22.10.2001 г.

В СЗФО сбор и анализ статистической информации по смертности организован с мая 2004 г., однако территориальными органами наркоконтроля округа еще не налажено должного взаимодействия с органами здравоохранения. В качестве положительного примера хочу отметить работу Управлений по Архангельской и Мурманской областям, где существует практика по взаимодействию со службами “Скорой помощи”. Не организован сбор статистической информации по смертности Управлением ФСКН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Сведения в 1-м полугодии 2005 г. в Управление

по СЗФО вообще не представлялись, учет не налажен и не ведется. Принятие только одних правоохранительных мер по пресечению наркопреступности не позволяет снизить уровень наркопотребления в округе, поэтому особенно важно сегодня принять конкретные меры, направленные на согласованную и эффективную работу органов государственной власти по профилактике наркомании.

Остановлюсь на основных проблемах в этой сфере деятельности.

Одной из проблем в сфере координации и управления деятельностью органов государственной власти является отсутствие системы управления, хотя элементы ее созданы и функционируют:

органы наркоконтроля округа — управляющий и координирующий;

органы государственной власти (комитеты по образованию, здравоохранению, молодежной политике, физкультуре и спорту и другие, занимающиеся вопросами профилактики наркомании) — координируемые элементы системы;

общественные и религиозные организации — взаимодействующие элементы системы;

межведомственные антинаркотические комиссии, действующие как на уровне округа, так и в его регионах — координирующий совещательный орган;

региональные целевые антинаркотические программы — планы действий.

Задача состоит в том, чтобы найти пути, как заставить функционировать такую систему, состоящую из элементов с разными задачами, но их деятельность должна быть направлена на решение единой задачи — снижение наркопотребления в округе.

Основой успешной работы в сфере профилактики наркомании и наркопреступности является наличие эффективно действующего законодательства не только на федеральном, но и на региональном уровнях. В этой связи анализ регионального законодательства в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков, а также подготовка предложений по его совершенствованию являются одной из важнейших задач подразделений межведомственного взаимодействия в сфере профилактики территориальных органов наркоконтроля.

В ряде субъектов Российской Федерации разрабатываются нормативные правовые акты, предусматривающие административную ответственность за попустительство незаконному потреблению и обороту наркотических средств. Так, Закон г. Москвы от 08 июля 1999 г. № 29 “Об административной ответственности за попуститель-

¹ По материалам сайта www.ecad.ru

ство незаконному обороту и незаконному потреблению наркотических средств или психотропных веществ” предусматривает наложение штрафов на юридических лиц, а в случае многократных повторных нарушений — ликвидацию юридического лица. Такой положительной практики в СЗФО, к сожалению, нет. В настоящее время в регионах округа на основе действующего федерального законодательства только формируется нормативно-правовая база в сфере противодействия наркомании. По нашему мнению, основная работа по формированию нормативной правовой базы на местах в сфере противодействия наркомании должна быть возложена на органы местного самоуправления, которые наделены для этого соответствующими полномочиями в силу Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Муниципальное образование действует на основании устава, который разрабатывается им самостоятельно. Именно поэтому в уставах муниципальных образований должны быть отражены вопросы приоритетности мер по профилактике наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, стимулирования деятельности, направленной на антинаркотическую пропаганду. Кроме того, они вправе по вопросам своего ведения принимать (издавать) правовые акты, касающиеся антинаркотической деятельности, что является необходимым условием для ее осуществления. Интересен в этом плане опыт работы в Республике Коми. Здесь, помимо региональных нормативных правовых актов, широкое распространение получило закрепление антинаркотических мероприятий в нормативных актах муниципальных образований в форме решений их Советов и постановлений глав администраций. Мероприятия, запланированные муниципальными образованиями, выполняются наиболее результативно, поскольку относительно небольшие территории муниципальных образований дают возможность гибко планировать профилактическую деятельность и эффективно ее контролировать.

Следующей проблемой в решении задачи координации органов исполнительной власти является отсутствие четко сформулированных и поставленных им задач в сфере профилактики наркомании. Органы исполнительной власти до сих пор не определились, какую роль они выполняют в решении этой задачи. В положениях о комитетах и ведомствах задачи по профилактике наркомании конкретно не прописаны. Управлением по СЗФО еще в марте 2004 г. направлены письма губернатору Санкт-Петербурга и в территориальные органы с предложениями о внесении изменений в Положения о комитетах. До настоящего времени эта задача не решена до конца.

В связи с этим, необходимо в субъектах округа в кратчайшие сроки соответствующими постановлениями правительств внести изменения и дополнения в Положения о комитетах, а органы наркоконтроля должны принять самое активное участие по доработке этих положений. Если вопрос не решается напрямую, необходимо использовать потенциал межведомственных антинаркотических комиссий. Уверен, что определить и прописать задачи по профилактике наркомании в положениях о комитетах необходимо, но недостаточно, и работа в этом направлении не сдвинется с места, если прежде всего не организовать профилактическую работу в субъектах округа.

Приведу конкретный пример. В летний период в большинстве субъектов округа были организованы детские

летние лагеря, в том числе и для детей из неблагополучных семей. Необходимо было в это время спланировать проведение профилактических мероприятий комитетам по образованию, молодежной политике, физкультуре и спорту (провести спортивные мероприятия, показ фильмов о вреде наркотиков и т.п.). В Северо-Западном федеральном округе такие мероприятия организовано не проводились. Здесь недоработка и отдела профилактики Управления по СЗФО и руководителей территориальных органов в качестве председателей МВК и руководителей соответствующих комитетов. Время потеряно, теперь только через год возможно собрать вместе неблагополучных подростков для проведения профилактической работы. Если данное мероприятие требует финансовых затрат, необходимо на заседании МВК рассмотреть вопрос его финансирования и на уровне администраций решить его.

Следующий пример: в 2005 г. не были организованы в округе профилактические мероприятия в школах, приуроченные к началу нового учебного года. В Управление по СЗФО в сентябре 2005 г. поступил обзор деятельности территориальных органов наркоконтроля по линии профилактики в 1-м полугодии 2005 г., в котором приведено большое количество положительных примеров организации профилактической работы в субъектах Российской Федерации. Однако примеров такой работы в Северо-Западном федеральном округе немного. В качестве положительного примера отмечены форум “Антинарко-2005”, который проведен Управлением по СЗФО совместно с аппаратом полномочного представителя Президента в СЗФО, а также организация взаимодействия с религиозными конфессиями Управления ФСКН России по Калининградской области.

В 1-м полугодии 2005 г. в субъектах округа не было организовано крупных и ярких с точки зрения распространения опыта профилактических мероприятий. Причиной тому — слабая организация работы по линии профилактики со стороны руководителей Управлений. Работа по координации деятельности органов государственной власти для руководителей некоторых Управлений еще не стала приоритетной задачей, хотя по степени важности она не уступает деятельности по выявлению и расследованию наркопреступлений. А там, где органы наркоконтроля не проявляют должной инициативы, исполнительная власть также бездействует.

В феврале 2005 г. на заседании Правительства Ленинградской области было принято Постановление № 41 от 24.02.2005 г. “О мерах по борьбе с незаконным распространением наркотических средств и психотропных веществ на территории Ленинградской области”. Инициатором его были Управление ФСКН России по СЗФО и Управление ФСКН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. С точки зрения организации и управления была применена на практике новая форма работы. Однако задача оказалась не решенной до конца, так как необходимо не только инициировать, но и контролировать выполнение мероприятий. Сейчас Управлению ФСКН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области предстоит разобраться, почему большая часть мероприятий Постановления органами исполнительной власти Ленинградской области не исполнена. И это на фоне того, что в области до сих пор не принята целевая антинаркотическая программа, а раздел по профилактике наркомании в программе “Молодежь Ленинградской области” не охватывает все аспекты профилактической деятельности.

Таким образом, положительные инициативы органов наркоконтроля в Ленинградской области пока не привели к положительному результату — снижению уровня наркомании. Думаю, что следующим шагом с нашей стороны должно быть рассмотрение данных вопросов, а именно заслушивание руководителей комитетов о выполнении Постановления Правительства Ленинградской области на заседании антинаркотической комиссии области, а может быть даже и на заседании Окружной антинаркотической комиссии при полномочном представителе Президента РФ в СЗФО.

Формальный подход со стороны органов государственной власти к решению задачи профилактики наркомании подтверждает отношение органов здравоохранения к решению задачи реабилитации наркозависимых. До сих пор остается нерешенной проблема создания необходимого количества реабилитационных центров в округе. Органы здравоохранения не проявляют никакой инициативы. Данные вопросы не рассматриваются на заседаниях межведомственных антинаркотических комиссий в регионах и не спланированы в большинстве целевых антинаркотических программ. Со стороны органов здравоохранения нерешенным остается вопрос по внедрению в практику наиболее эффективных методов первичного выявления наркозависимости. В 2004 г. на заседании Окружной антинаркотической комиссии при полномочном представителе Президента РФ в СЗФО было принято решение и поставлена задача Представительству Минздрава РФ в СЗФО решить этот вопрос, однако на практике в настоящее время не только не внедрен ни один из имеющихся методов раннего выявления, но и вообще не исследована эта проблема.

Только один субъект округа решает эту проблему. В Вологодской области администрацией принято постановление “О неотложных мерах по раннему выявлению лиц, допускающих немедицинское употребление наркотических средств”. В соответствии с этим организовано взаимодействие департаментов здравоохранения, безопасности, образования и финансов. Выявление лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, осуществляется с использованием иммунохроматографических экспресс-тестов.

Примеров декларативного подхода к решению задачи профилактики наркомании со стороны органов исполнительной власти много и основной путь борьбы с ним — это настойчиво и последовательно координировать их работу. Основным программным документом, регламентирующим антинаркотическую деятельность, являются целевые антинаркотические программы.

В сентябре 2005 г. Правительство Российской Федерации приняло федеральную программу по борьбе с наркоманией и незаконным оборотом наркотиков на 2005—2009 гг. На ее реализацию из федерального бюджета всего будет выделено более 3 млрд 62 млн руб. Основная цель программы — сокращение потребления наркотиков в России. Приоритетные направления программы — профилактика распространения наркотиков, лечение и реабилитация, пресечение незаконного оборота наркотиков.

В настоящее время в средствах массовой информации факт принятия Федеральной программы сопровождается высказываниями о том, что по-прежнему “с наркотиками опять будут бороться силой”. Это объясняется тем, что органам наркоконтроля из программы выделяется третья часть всех средств. Думаю, следует разобраться, на прове-

дение каких мероприятий распределены эти средства, сколько на правоохранительные мероприятия и сколько на профилактические.

С учетом принятия Федеральной целевой программы в субъектах округа необходимо оценить, какая доля средств Федеральной программы будет направлена в субъект округа и скорректировать в связи с этим свои программы, чтобы исключить дублирование финансирования одних и тех же мероприятий, т.е. провести перераспределение средств. Это непростая задача. Данные вопросы как минимум должны быть проработаны рабочими группами и рассмотрены на заседаниях межведомственных комиссий.

Остановлюсь на вопросе исполнения целевых антинаркотических программ в субъектах СЗФО, основным недостатком которых является их ведомственный отраслевой, а не целевой принцип финансирования. В решении проблемы была предпринята попытка в Республике Коми заложить целевой принцип финансирования программы, однако он не прошел согласование с заинтересованными комитетами и ведомствами.

Следует отметить, что во всех регионах Северо-Западного федерального округа существует ряд проблем, связанных с финансированием целевых программ, а именно:

недостаточные его объемы;

наличие фактов нецелевого использования денежных средств;

неэффективное использование денежных средств.

В 1-м полугодии 2005 г. антинаркотические программы субъектов СЗФО профинансированы за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников на общую сумму 49 млн 846 тыс. руб. Однако в Республиках Карелия, Коми, в Вологодской, Мурманской, Новгородской, Псковской областях, а также в Ненецком автономном округе в 1-м полугодии 2005 г. антинаркотические программы не финансировались.

В условиях недостаточного финансирования целевых программ органам наркоконтроля необходимо расставить приоритеты по выполнению мероприятий. В первую очередь следует финансировать те из них, выполнение которых в большей степени повлияет на улучшение и стабилизацию наркоситуации в регионе.

Отсутствие контроля за вложением средств в рамках антинаркотических программ создает серьезную преграду на пути достижения поставленной цели. Органы наркоконтроля самостоятельно не уполномочены осуществлять деятельность по проверке целевого использования денежных средств, однако эту работу можно организовать в составе групп, возглавляемых органами прокуратуры. Также вопросы эффективного использования и перераспределения средств антинаркотических программ могут выноситься на заседания межведомственных антинаркотических комиссий. Не везде решается проблема включения органов наркоконтроля в качестве исполнителей, координаторов и контролеров программ. Так, на обращение начальника Управления ФСКН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области к губернатору по этому вопросу получен отказ, так как территориальный орган Федерального органа исполнительной власти, т.е. ФСКН России, не может быть исполнителем программы. Вопрос до сих пор не решен. Считаю, что после принятия Федеральной программы, в которой ФСКН России является основным исполнителем программы, необходимо во всех регионах округа принять меры, направленные на исключение этого

несоответствия. В Санкт-Петербурге, например, необходимо инициировать внесение изменений в ст. 5 Закона Санкт-Петербурга о целевых программах.

Остается нерешенной проблема разработки и реализации антинаркотических программ более мелких административно-территориальных единиц, которые должны быть планами тактическими: более конкретными и приближенными к местным условиям. Мероприятия, запланированные муниципальными образованиями, выполняются наиболее результативно, поскольку относительно небольшие территории муниципалитетов дают возможность гибко планировать профилактическую деятельность и эффективно ее контролировать.

В качестве положительного примера приведу практику разработки программы “Здоровый ребенок” администрацией муниципального образования г. Ухты, в которой определены мероприятия по предупреждению наркомагии, токсикомании, пьянства среди подростков. Однако примеров эффективной профилактической деятельности на уровне органов местного самоуправления в субъектах СЗФО очень и очень мало.

Отсутствие единой системы статистики в сфере наркопотребления не позволяет нам сейчас оценить уровень наркопотребления, однако зарегистрированные факты потребления наркотиков, факты передозировок, в том числе и со смертельным исходом, говорят о том, что меры, принимаемые органами наркоконтроля округа, органами государственной власти, явно недостаточны для стабилизации наркоситуации. Управление по СЗФО сейчас решает вопросы организации наркомониторинга в Северо-Западном федеральном округе. Считаю, что руководителем на местах не стоит ждать, когда начнет работать система мониторинга в рамках округа.

Есть очевидные вещи, которые принесут результат и в отсутствие мониторинга. Так, например, развитие физической культуры и спорта, приобщение детей к физкультуре, пропаганда здорового образа жизни в основном не требуют результатов наркомониторинга.

В этом направлении в Северо-Западном федеральном округе сделан серьезный шаг, который может послужить примером для других федеральных округов. В 2004 г. Санкт-Петербургским государственным университетом физкультуры им. П.Ф. Лесгафта разработана и действует “Межрегиональная общественная программа пропаганды любительского спорта на Северо-Западе России”. Считаю, что этот пример требует распространения на уровне ФСКН России.

Одним из основных координирующих совещательных органов в системе управления и координации деятельности органов государственной власти являются межведомственные антинаркотические комиссии.

Организационно органы наркоконтроля возглавили работу по координации. Во всех регионах округа руководители наших Управлений назначены и являются заместителями председателей антинаркотических межведомственных комиссий, а во многих регионах наши сотрудники являются даже секретарями таких комиссий. Однако в ряде субъектов округа результативность работы комиссий в связи с этим слабо изменилась. Критики заслуживают Архангельская, Калининградская, Псковская, Ленинградская области и Ненецкий автономный округ. Руководители этих управлений пока формально входят в состав комиссий. Им прежде всего необходимо оценить свою роль и место в организации работы антинаркотиче-

ских комиссий и не только присутствовать на заседаниях, а выносить на рассмотрение актуальные и злободневные проблемы, указывать возможные пути их решения, добиваться их исполнения, т.е. проводить политику органов наркоконтроля в жизнь.

Анализ, проведенный Управлением по СЗФО, свидетельствует о том, что межведомственные комиссии при администрациях республик и областей округа не в полной мере осуществляют постоянную целенаправленную деятельность по выработке предложений для принятия решений управленческими структурами регионов и муниципальными образованиями.

Причины такого положения дел:

вице-губернаторы, на которых возложено руководство межведомственными антинаркотическими комиссиями, обладают очень большими полномочиями и решают достаточно широкий спектр вопросов. В связи с этим, антинаркотическая деятельность не является приоритетным направлением в их работе. Потенциал вице-губернаторов (председателей комиссий) используется не в полной мере;

консультативно-совещательный статус комиссий, решения которых носят рекомендательный, а не обязательный характер;

отсутствие системы контроля за исполнением принятых решений;

работа членов комиссии осуществляется на общественных началах, и как следствие они не могут уделять достаточного внимания организации антинаркотической деятельности.

Однако, с учетом указанных недостатков, есть пути повышения работоспособности межведомственных комиссий. Прежде всего, руководителям комиссий необходимо пересмотреть регламент и порядок работы комиссий. Периодичность заседаний должна быть не реже, чем один раз в квартал. Кроме того, при комиссиях должны быть обязательно созданы рабочие группы по рассмотрению разных вопросов, например:

разработка антинаркотической программы субъекта округа;

анализ выполнения программы и контроля за ходом ее реализации;

анализ наркоситуации, организации и проведения антинаркотического мониторинга;

проведение различного рода экспертиз по вопросам профилактической деятельности;

правовая группа, решающая правовые вопросы сопровождения профилактической деятельности;

оценка эффективности деятельности и контроля за работой межведомственных антинаркотических комиссий органов местного самоуправления.

В состав таких групп должны включаться специалисты по направлениям деятельности, но не только члены МВК, а и представители комитетов — исполнителей антинаркотической программы. В целях стимулирования работы таких групп в антинаркотических программах может быть заложено финансирование их деятельности, которая должна носить текущий характер и не ограничиваться только проведением заседаний. Члены рабочих групп должны выезжать на места и решать текущие проблемы по вопросам, касающимся направления их деятельности. Руководители рабочих групп должны отчитываться за результаты проделанной работы на заседаниях комиссий. Хорошая практика деятельности рабочих групп имеется в Новгородской области.

Обязательными для рассмотрения на комиссиях должны быть вопросы исполнения принятых решений, которые должны носить конкретный характер и быть реальными для исполнения соответствующими комитетами и ведомствами. Нельзя принимать решения с формулировками “Активизировать работу”, “Принять меры” и т.п., где не указаны конкретные механизмы выполнения мероприятий, сроки исполнения. Стимулом качественного выполнения решений могут быть поощрение исполнителя на уровне губернатора, а также предоставление губернатором дополнительных финансовых средств на решение вопросов профилактики, в том числе и при формировании антинаркотических программ.

На уровне ФСКН России сейчас рассматривается вопрос о возможности прикомандирования сотрудников территориальных органов наркоконтроля к органам исполнительной власти в порядке, предусмотренном Указом Президента Российской Федерации № 976, в том числе и для замещения должности ответственного секретаря межведомственной комиссии. Думаю, что такая мера еще больше укрепит влияние и координирующую роль органов наркоконтроля в работе межведомственных комиссий.

Одной из ключевых проблем является подготовка кадров в области координации органов государственной власти. Нуждаются в дополнительной подготовке и повышении квалификации сотрудники подразделений межведомственного взаимодействия в сфере профилактики территориальных органов наркоконтроля СЗФО, специалисты государственных структур, комитетов и ведомств. Начальники подразделений МВП территориальных органов наркоконтроля в апреле—мае 2005 г. прошли курсы повышения квалификации на базе Северо-Западного института повышения квалификации ФСКН России. Специализированная подготовка представителей органов государственной власти по вопросам антинаркотического менеджмента с 2003 г. организована на философском факультете Санкт-Петербургского государственного университета. Однако администрациями субъектов округа, за исключением Новгородской области, сотрудники для обучения в Университет не направляются. При невозможности направления специалистов на обучение с отрывом от основной деятельности, обучение может быть организовано путем проведения различного рода семинаров и сборов. Таким мероприятием является и наш семинар.

Органы государственной власти, имеющие достаточно высокий научный потенциал, не проявляют активности в проведении учебных сборов и семинаров. Вопросы подготовки кадров не находят отражения в целевых антинаркотических программах, не рассматриваются на межведомственных антинаркотических комиссиях.

С учетом того, что с момента проведения предыдущего семинара в апреле 2005 г. в г. Пскове обстановка в сфере организации профилактики наркомании в округе существенно не изменилась, а инициативы органов наркоконтроля не всегда находят поддержку со стороны органов государственной власти, хотел бы ориентировать выступающих на обсуждение практических вопросов. В выступлениях прошу не только ставить проблемы, но и предлагать пути их решения.

Кроме того, по итогам семинара-совещания будет принято Решение, в котором будут поставлены конкретные задачи территориальным органам наркоконтроля округа и Управлению по СЗФО по вопросам организации работы межведомственных комиссий и реализации целевых антинаркотических программ.