

Концепция системы государственной антинаркотической политики в Российской Федерации (проект ЕСАД)¹

В начале февраля в Санкт-Петербургском госуниверситете состоялся семинар, который стал началом разработки новой Концепции системы государственной антинаркотической политики Российской Федерации. С докладами по заявленной теме выступили: руководитель международно-правового департамента ФСКН России Дмитрий Костенников, помощник председателя Федерального собрания РФ Наталья Малышева, советник регионального представительства УНП ООН Евгений Очковский и представитель ЕСАД в России Георгий Зазулин. Стремление 45 участников из семи субъектов РФ к концептуальной идеологии понимания наркоугрозы и осмыслению обязанностей государства и граждан ее уменьшить создало атмосферу творческой дискуссии о том, какой должна быть новая Концепция; есть ли в России механизм координации трех ветвей государственной власти или его еще предстоит создать; удастся ли всех объединить, возродив работу антинаркотической комиссии Правительства РФ под эгидой ФСКН России, или следует задачу координации ветвей государственной власти возложить на Администрацию Президента РФ. Эти и другие фундаментальные вопросы российской антинаркотической политики были в центре внимания участников семинара.

Экспурс в историю и оценка современного состояния противодействия

Наркотические средства и психотропные вещества (далее наркотики) являются запрещенными психоактивными товарами активно развивающегося международного и отечественного криминального рынка. Сбыт их организован по принципу сетевого маркетинга, а сверхприбыли от их продажи позволяет лидерам организованной преступности вторгаться в политику в целях лоббирования либерального отношения к наркопотреблению. При переходе к рыночной модели экономики наркоугроза представляет собой угрозу всем видам безопасности: политической, социальной, экономической, информационной, личной и т.п. Однако с 1990 г. направленные против нее нормы права оказались изолированными друг от друга, локализованными главным образом в уголовном, административном, гражданском, семейном, трудовом, уголовно-исполнительном и процессуальном законодательстве.

Необходимые для реформирования российской экономики либеральные принципы необоснованно (преждевременно) были распространены на такие сферы внутренней государственной политики и управления, как противодействие наркотизации населения, образование, воспитание, информационная и молодежная политика, алкогольная политика и борьба с курением. Из-за ошибок государства в наркополитике наркотизация населения страны стала происходить с эпидемической скоростью. Уже к 1997—1998 гг. наркоситуация в стране приобрела характер социальной наркоэпидемии, а наркоугроза вошла в ряд угроз национальной безопасности.

Положительно оценивая теоретическое и стратегическое значение «Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации», утвержденной Верховным Советом РФ 22 июня 1993 г., необходимо отметить, что с момента ее принятия прошло около 13 лет. За это время как в России, так и в сфере мировой геополитики наркотиков произошли очень боль-

шие изменения. Угроза распространения ВИЧ-инфекции была использована политическими силами, заинтересованными в расширении нелегального рынка наркотиков, для обоснования замены стратегии сокращения «спроса на наркотики» на стратегию «уменьшения вреда» от их немедицинского потребления. В качестве политического инструмента проведения этой стратегии была использована Всемирная организация здравоохранения, рекомендовавшая предупреждение распространения ВИЧ-инфекции среди инъекционных наркоманов основывать на программах предоставления им чистых шприцев (игл) и предоставления фактически ежедневного наркотического пайка (метадона, бупренорфина). Эти обстоятельства стали объективными внутренними и внешними причинами, вынудившими российскую власть сделать несколько практических шагов в направлении становления антинаркотической государственной политики.

Законодательная власть РФ первой смогла преодолеть разногласия во взглядах на проблему наркотизма и форм борьбы с наркоугрозой. 1 апреля 1999 г. в стране стал действовать Федеральный закон РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах». В соответствии с идеями антинаркотических Конвенций ООН он восстановил отмененный в 1990 г. правовой запрет потребления наркотиков в целях опьянения (без назначения врача). Нормативно точно зафиксировал политическую цель государства в сфере контроля наркотиков — сокращение количества.

Однако понадобилось 2 года на то, чтобы привести в соответствие с ним федеральный закон «О СМИ» и целых 4 года на то, чтобы привести в соответствие с ним Кодекс об административных правонарушениях в РФ. По законодательству врачебная тайна не должна препятствовать целенаправленной работе государственных органов по выявлению лиц, потребляющих наркотики, привлечению их к ответственности, постановки на учет и оказанию помощи, направленной на прекращение наркотизации. Систематической работы в этой области федеральная законодательная власть до настоящего времени не ведет. Законотворчество на региональном уровне в этой сфере не обобщается. Исполнительная власть РФ в направлении совершенствования государственной антинаркотической

¹ По материалам сайта esad.ru. ЕСАД — некоммерческая организация «Европейские города против наркотиков», Стокгольм, Швеция

политики стала реформироваться только благодаря Президенту РФ. В 2003 г. В.В. Путин осознал реальность наркоугрозы для национальной безопасности и усилил организационное обеспечение антинаркотической политики, создав мощную федеральную службу — ФСКН России. Она обязана остановить рост удельного веса населения, вовлеченного в незаконный оборот наркотиков. Поэтому кроме борьбы с наркопреступностью, ФСКН РФ определены задачи реализации антинаркотической политики и координации всех органов исполнительной власти (правительство РФ, министерства, региональные правительства).

Однако эта организационная новация не изменила идеологии управления — стремления исполнительной власти простыми средствами решать сложнейшие проблемы. Попыткой отделить наркоманов от наркоборонов объясняют сторонники принятия Правительством РФ Постановление №231 6 мая 2005 г. (об утверждении размеров средних разовых доз), которое по своей сути противоречит целям государства, регламентированным еще в 1998 г. Федеральным законом РФ “О наркотических средствах и психотропных веществах”.

Пока столь необходимую государству для борьбы с наркоугрозой координацию исполнительной власти достигнуть не удалось. Соответствие статуса директора ФСКН России только лишь рангу федерального министра в принципе не позволит Федеральной службе наркоконтроля добиться необходимого единства в действиях всех органов исполнительной власти против наркоугрозы. По этой же причине в стране отсутствует эффективный механизм предъявления претензий к тем региональным правительствам, которые из года в год игнорируют реальную антинаркотическую работу, подменяя ее формальной деятельностью межведомственных антинаркотических комиссий. Судебная власть Российской Федерации, став самостоятельной ветвью государственной власти в стране без развитого гражданского общества и независимого журналистского контроля, фактически оказалась полностью самоизолированной от других ветвей государственной власти, участвующих в сфере борьбы с наркопреступностью.

Кто на федеральном уровне в сфере антинаркотической политики приводит в действие механизм эффективной координации органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации? Отсутствие четкого ответа на этот вопрос воспринимается гражданами как “отсутствие у государства внятной антинаркотической позиции”. Это, несомненно, отрицательно сказывается на результативности антинаркотического управления в субъектах федерации и муниципальных образованиях.

Сделать очередной шаг в ликвидации разобщенности органов власти в борьбе с наркоугрозой — цель настоящей Концепции. Она позволит государственным служащим из различных ведомств, отвечающих за противодействие наркомании и наркобизнесу, и ответственным гражданам российского государства одинаково понимать суть и важность государственных интересов в сфере защиты молодежи от наркоугрозы. Но даже в научном мировоззрении наркотизм не воспринимается однозначно. Право, медицина, социология, психология, экономика, педагогика, культурология, политология и другие отрасли знаний отдельно не позволяют составить целостное представление о наркотической реальности. Они накапливают правильные, но фрагментарные разрозненные

представления о проблеме “наркотики и обществе”. Адекватный сложности наркоугрозы комплексный научный подход можно достигнуть только с позиции теории конфликта, так как все, что связано с запрещенными наркотиками в обществе, провозгласившем борьбу с ними, конфликтно по своей сути. Поэтому методологической основой данной концепции стало конфликтологическое знание, разработанное в рамках магистерской программы “наркоконфликтология” в Санкт-Петербургском государственном университете в 2002—2006 гг.

Взаимопониманию сотрудников всех органов государственной власти на всех уровнях будет способствовать введение в научно-практический оборот в качестве языка межведомственного общения следующих междисциплинарных понятий: *наркотики* (как междисциплинарная категория), *наркоконфликт*, *участники наркоконфликта*, *экспозиционное давление наркосреды*, *антинаркотическая норма*, *наркоситуация*, *наркоэпидемия*, *антинаркотическая политика*, *антинаркотический менеджмент*, *антинаркотическая целевая программа административно-территориального образования*, *антинаркотическая пропаганда*, *наркогенная информация*, *участники незаконного оборота наркотиков*, *легализация наркотиков* и др.

Антинаркотическая политика российского государства базируется на знаниях, стратегии, координации и лидерах.

Невозможно потреблять наркотики и не стать наркозависимым. Наркотики — общественно-опасный товар, их потребление в целях опьянения запрещено государством, а наркорынок подавляется. Юридический запрет потребления наркотиков в целях опьянения имеет фундаментальное значение как для эффективности профилактики наркомании, так и для противодействия маркетинговым технологиям их незаконного распространения. В Российской Федерации наркомания не личное дело индивида. Лицо, потребляющее наркотики без назначения врача, является для государства правонарушителем. Государственная антинаркотическая политика — это борьба не с наркоманией, а с наркоэпидемией; средство предупреждения обострения наркоситуации в регионах, городах, поселках. Врачебная тайна не должна препятствовать целенаправленной работе государственных органов по выявлению лиц, потребляющих наркотики, привлечению их к административной ответственности, постановке на учет и оказанию помощи, направленной на прекращение наркотизации. Потребитель наркотиков (наркоман), добровольно обратившийся за помощью, не является правонарушителем антинаркотического законодательства. Снимать с учета так же важно, как и ставить.

В каждом административно-территориальном образовании величина удельного веса населения, участвующего в незаконном обороте наркотиков (т.е. наркоситуация), прямо пропорциональна масштабам наркотизма, наркопреступности и наркокультуры на его территории. Без эффективной антинаркотической политики наркоситуация во многих субъектах Федерации приобрела характер социальной наркоэпидемии. Во многом это связано с отсутствием критериев ее оценки и критериев оценки результативности антинаркотической работы территориальных органов исполнительной власти. Вклад органов государственной власти субъектов Федерации в реализацию целей государственной антинаркотической политики явно недостаточен.

Единая целостная система государственной власти				
Власть/уровни	Президент РФ	Законодательная власть	Исполнительная власть	Судебная власть
Территория РФ	Администрация Президента РФ	Федеральное собрание	Правительство РФ и 17 министерств, федеральные службы и агентства	Верховный суд
Территория ФО	Аппарат полномочного представителя Президента РФ			
Территория субъекта РФ		Республиканская, краевая, областная дума (Москвы, Санкт-Петербурга)	Правительство субъекта РФ, отраслевые и территориальные органы власти	Федеральный суд
Территория МО		Городская дума	Администрация главы МО	

Матрица структуры Концепции системы российской государственной антинаркотической политики

Внутренняя антинаркотическая политика России (структура концепции)

1. Федеральная государственная антинаркотическая политика

Федеральная государственная антинаркотическая политика — это скоординированная Администрацией Президента РФ, деятельностью Федерального собрания, Правительства РФ, Верховного суда и других участников антинаркотической политики, направленная на сокращение масштабов наркотизации населения страны.

1.1. Основные субъекты федеральной государственной антинаркотической политики:

- Администрация Президента РФ;
- Федеральные органы исполнительной власти РФ;
- Правительство РФ;
- ФСКН РФ;
- МВД РФ;
- Министерство юстиции РФ (федеральная служба исполнения наказания);
- Министерство образования и науки;
- Министерство здравоохранения и социального развития;
- Министерство культуры и массовых коммуникаций;
- Министерство транспорта;
- Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации;
- Министерство информационных технологий и связи;
- Министерство финансов;
- Министерство экономического развития и торговли;
- Федеральное агентство по физической культуре и спорту;
- Федеральная служба государственной статистики (учет смертности участников НОН).

1.2. Федеральное собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума).

1.3. Судебная власть Российской Федерации.

1.4. Генеральная прокуратура Российской Федерации.

1.5. Общественные организации федерального уровня.

1.6. Аппараты полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах.

2. Региональная антинаркотическая политика

Региональная государственная антинаркотическая политика — это скоординированная территориальным Управлением ФСКН РФ деятельностью Правительства субъекта Федерации, Республиканской (краевой, областной) думы, Федерального суда субъекта Федерации и других участников антинаркотической политики, направленная на сокращение масштабов наркотизации населения субъекта Федерации.

Основные субъекты региональной антинаркотической политики:

- Законодательное собрание субъекта Федерации;
- Правительство субъекта Федерации;
- Управление ФСКН субъекта Федерации;
- суд субъекта Федерации;
- общественные организации;
- проблемные регионы;
- приоритетные проекты.

3. Муниципальная антинаркотическая политика

Муниципальная государственная антинаркотическая политика — это скоординированная главой администрации муниципального образования деятельностью администрации, городской думы, суда и других участников антинаркотической политики, направленная на сокращение масштабов наркотизации населения муниципального образования.

Основные субъекты муниципальной антинаркотической политики:

- городская дума;
- администрации глав муниципальных образований;
- милиция;
- мировые судьи;
- негосударственные организации (общественные, коммерческие, религиозные).

Внешняя антинаркотическая политика Российской Федерации

Препятствовать попыткам изменить российское законодательство с целью беспрепятственного внедрения опыта некоторых государств (Голландия, Австралия, Швейцария и т.д.) по программам “снижения вреда” (раздача наркоманам чистых шприцев, выдача наркоманам наркотического пайка (метадона, бупренорфина и т.д.). Приверженность конвенциям ООН.