

Тонков Евгений Евгеньевич,
директор Юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

Плаксина Ксения Геннадьевна,
врач Белгородской областной клинической больницы
имени Святителя Иоасафа
(Белгород, Россия)

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НАРКОТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА

«Фактически получилось так, что нормативная проблематика, значение которой возрастает для выработки комплексных программ общественного управления и социального регулирования, является сейчас наименее разработанной в научных исследованиях закономерностей социального поведения. Здесь, пожалуй, мы имеем дело с невольными издержками в целом позитивного процесса углубляющейся специализации наук о морали, праве, политике, с тенденцией к расширению и интенсификации предмета соответствующих исследований за счет детализации общественных связей, включения в него возрастающей массы фактов, новых явлений и т.д.»

(Г.В. Мальцев¹)

К разочарованию тех ученых и практиков, которые находились когда-то у истоков формирования современной российской государственной антинаркотической политики, мы не можем констатировать ожидавшихся в то время прорывных успехов в эффективном противодействии наркотизации российского общества².

Как заявил недавно заместитель начальника Главного управления по контролю за оборотом наркотиков МВД России С. Сотников, «за последние несколько месяцев МВД выявило более 60 новых наркотиков»³.

Ранее глава МВД В. Колокольцев сообщил, что свыше 2 миллионов россиян употребляют наркотики постоянно, а 10 миллионов человек допускали употребление наркотических средств или психотропных веществ. Неофициальные данные говорят о примерно 8 миллионах наркоманов.

¹ Мальцев Г.В. Нравственные основания права. М., 2008. С. 195.

² В 2000-2002 гг. один из авторов статьи был начальником кафедры организации борьбы с незаконным оборотом наркотиков Белгородского юридического института МВД России.

³ Наркоманы в восемь лет // Российская газета. 2017. 13 апреля. № 78 (7244).

Поэтому все то, что происходит в стране сегодня, по своим масштабам не только вполне соизмеримо с наркотизацией и криминальной активностью населения двадцатилетие назад, но и существенно выше. По нашим наблюдениям, существует безусловная взаимосвязь наркотизма, наркомании и преступности, причем в ее наиболее опасной форме – организованной.

Как отмечал один из родоначальников наркоконтроля А.Н. Сергеев, «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»¹.

Результаты исследований наркопреступности свидетельствуют о том, что «доходы от незаконного оборота наркотиков используются для финансирования террористических актов, закупки оружия для незаконных вооруженных формирований, подкупа чиновников, поэтому ликвидация финансовой базы наркобизнеса играет исключительно важную роль в борьбе с терроризмом и коррупцией»².

Вследствие 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 прикрывавшимся 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 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.

¹ 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.

² Тонков В.Е. Квалификация преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков на стадии судебного разбирательства: автореф. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2007. – С. 3.

По данным Министерства образования и науки РФ, предрасположенность к наркомании зафиксирована в результате обследования учеников российских школ у 8% школьников, а в Москве этот показатель составил около 12%.

Данная ситуация позволяет предположить наличие больших перспектив у российской наркомафии, которая имеет значительные социальные ресурсы в виде несовершеннолетних правонарушителей. В целом рост наркомании является симптомом, предвестником нарастающих социальных катаклизмов в стране. На этом тревожном фоне приходится с сожалением констатировать неэффективность современной государственно-правовой политики противодействия наркотизации общества.

Во многом это стало следствием того, что «сегодня российское общество испытывает явный дефицит духовных скреп: милосердия, сочувствия, сострадания друг к другу, поддержки и взаимопомощи – дефицит того, что всегда, во все времена исторические делало нас крепче, сильнее, чем мы всегда гордились»¹.

Еще более двадцати лет назад в Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации 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; борьбы с их незаконным оборотом; предупреждение незаконного потребления этих средств; лечение и социальная реабилитация больных наркоманией»².

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 наркотических средств, 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.

Прошедшие годы с момента принятия Концепции показали, что государство не смогло справиться с возложенными на него функциями в рассматрива-

¹ Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. № 6258. 2013, 13 декабря.

² Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации: Утверждена Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 июля 1993 г. № 5494-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1265.

емой сфере. Изложенный в Концепции неблагоприятный общий прогноз ситуации с наркотиками не только подтвердился, но и существенно усугубился прогрессирующими негативными процессами, расширением деятельности транснациональных преступных группировок и организаций, связанной с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров, что стало одним из источников угроз национальной безопасности.

Распространению наркотизации 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, обращается внимание на необходимость принятия экстренных мер по противодействию наркотизации не могут консолидировать общество для реального решения проблем борьбы с наркобизнесом и наркоманией.

В свое время мы подчеркивали, что «одной из мер борьбы с наркотизацией является урегулирование вопроса потребления наркотических веществ»¹.

Кроме того, принципы государственной политики, перечисленные в ст. 4 Федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», 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, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 года № 690².

Исходя из этого, Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года 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 наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

¹ Тонков Е.Е. Государственно-правовая политика противодействия наркотизации российского общества. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 35.

² Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года // Российская газета. 2010. 15 июня. № 5207.

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 представляется недостаточно продуманной и поспешной ликвидация устоявшейся мощной системы ФСКН России.

Расформирование наркоконтроля не может не сказаться 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, патронированных олигархами, а не повторять ошибок прошлого, сокращая правоохранительные органы.

Одновременно 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 нулю¹.

¹ Schumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. London: Georg Allen, 1976. – P. 271.

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 наркотизации.

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 наркотизации общества.

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»¹. Правопорядок в обществе является не только показателем внятной государственной политики и стабильности социального пространства, но и выражает уровень лояльности граждан по отношению к государству.

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

В реализации государственной антинаркотической политики значительную роль играют механизмы и средства ее осуществления. Безусловно, что основная направленность уголовно-правовой борьбы в сфере противодействия наркотизации 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, психологические 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 доли зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ с 79, 85% в 2014 году до 80, 75% в 2020 году¹.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2014 г. № 864-р утвержден план реализации Государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков» на 2014 год и на плановый период 2015-2016 гг. В данном плане особое внимание уделяется профилактике проявлений наркотизма среди молодежи, таких как молодежный форум «Балтийский Артек», 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.

¹ http://www.fskn.gov.ru/pages/main/info/official_information/22132/index.shtml

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 личности налагает особые обязанности по отношению к государству и обществу и именно поэтому может быть ограничена 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 критического положения, сложившегося в связи с расширением масштабов незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, 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 практического 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 наркотических средств, соблюдении правовых, административных, контрольно-технологических требований, регламентирующих производство, хранение, транспортировку и медицинское использование лекарственных препаратов, содержащих наркотические вещества.

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 его 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. Некоторое время назад инициировалось предложение о целесообразности принятия Всеобщей декларации обязанностей человека, а в ООН даже был разработан ее проект. В его преамбуле подчеркивалось, что упор исключительно на правах человека может иметь следствием конфликты, расколы и бесконечные споры, а пренебрежение обязанностями – привести к беззаконию и хаосу.

Между тем еще Гегель предлагал включить в состав юридических обязанностей человека ответственность перед самим собой, перед государством, перед другими людьми¹.

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 масштабы. В определенный момент произошла переоценка способности силовых ведомств в борьбе с этими явлениями. В результате в стране не сформиро-

¹ См.: Гегель Г.В.Ф. Работы разных лет: в 2 т. – Т. 2. – М., 1973. – С. 61.

ваны 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.

Беляев Валерий Петрович,
профессор кафедры теории и истории государства и права
Юго-Западного государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
Чапчиков Сергей Юрьевич,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Юго-Западного государственного университета,
кандидат юридических наук
(Курск, Россия)

СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

«С идеей государственного суверенитета каждый народ воспринимает себя как некий геополитический центр, где формулируются национальные идеи и претензии, происходит постоянная оценка и переоценка статуса того или иного государства в неизменно иерархическом мировом сообществе»

(Г.В. Мальцев¹)

Для обеспечения устойчивого развития национальной безопасности особое значение имеет эффективное функционирование обеспечительного меха-

¹ Мальцев Г.В. Права человека в свете современных представлений о государственном суверенитете // Сборник трудов конференции: Всеобщая декларация прав человека: универсализм и многообразие опытов М., 2009. С. 107.