

## РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ЕЁ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

© 2012 г. Сергей Дмитриевич Демчук<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в статье рассматриваются изменения в сфере незаконного оборота наркотиков и даётся оценка антинаркотической политики в России, а также анализируются проблемы, связанные с реализацией Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., и предлагаются возможные направления их решения.

**Annotation:** the article covers changes in the sphere of illicit drug trafficking and assesses anti-drug policy in Russia. It also analyzes problems related to the implementation of the state anti-drug policy strategy in the Russian Federation till 2020 and offers possible ways to solve them.

**Ключевые слова:** незаконный оборот наркотиков, преступления, стратегия, антинаркотическая политика, коррупция, глобализация, наркомания, лечение.

**Key words:** Illicit drug trafficking, crimes, strategy, anti-drug policy, corruption, globalization, drug abuse, treatment.

К концу 80-х годов прошлого века на почве происходивших тогда в СССР политических и социально-экономических изменений созрели предпосылки для более широкого и интенсивного распространения всего спектра социальных патологий. Не случайно 1989–1993 гг. характеризуются резким ростом преступности, включая её организованные формы<sup>2</sup>. Закономерно и то, что в этот же период полностью сложился комплекс причин и условий, необходимых для становления наркотизма как общественного феномена, характеризующегося масштабным незаконным оборотом и немедицинским употреблением наркотиков

с сопутствующими социально значимыми вредными последствиями.

Относительно небольшой спрос на наркотики до начала 90-х годов XX в. удовлетворялся в основном “кустарно-подручными” средствами с использованием, как правило, наркосодержащих растений и медицинских препаратов. Ситуация в корне изменилась под негативным влиянием потрясений периода перехода к весьма своеобразному варианту капиталистических общественных отношений – “дикому рынку”. При этом свою роль сыграла и либерализация антинаркотического законодательства, начавшаяся в 1990 г. Наряду с быстрым ростом производства и потребления алкоголя и табака сюда “своевременно” добавился фактор предложения наркотиков, связанный с формированием их незаконного рынка. В этом усматривается и прямая вина лиц, определявших внутреннюю политику государства<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Заместитель начальника СЗИПК ФСКН России по учебной и научной работе, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: VPP911@yandex.ru).

<sup>2</sup> Именно в этот период в условиях благоприятной среды и отсутствия эффективного противодействия быстро набравшая силу организованная преступность превратилась в относительно самостоятельное социальное явление. Процесс её формирования как общественно значимого фактора несколько опережал укоренение коррупции, и особенно наркотизма, что вполне закономерно. Организованная преступность “выросла” из общеуголовной и экономической преступности, расширяя сферу своих незаконных операций, включая выход на международную арену, паразитируя на новых легальных видах хозяйственной деятельности и подчиняя их себе, а также внедряясь в органы власти. Причём в этом разнообразном конгломерате взаимодействующих лиц (с участием увеличивающих своё влияние коррупционеров) одновременно имели место и война всех против всех, и “деловое” сотрудничество. Организованная преступность просто не могла не занять новую высокоприбыльную нишу, поэтому она в 90-е годы XX в. взяла под свой контроль и интенсифицировала незаконный рынок наркотиков.

<sup>3</sup> Субкультура наркотизма (как и других социальных отклонений) явилась одним из наполнителей идеологического вакуума, возникшего на историческом переломе, и инструментом, хотя и не самым основным, хаотизации общественного сознания, выгодной определённым влиятельным силам. Здесь прослеживаются некоторые параллели с развитием событий на Западе в 60–70-е годы XX в., когда социальный протест молодёжи был в значительной мере “канализирован” в демонстративно антиобщественное поведение, потребление наркотиков, борьбу за их легализацию, отстаивание прав различных меньшинств и т.п. деятельность, не посягающую на устои капиталистического общества. В социально-психологическом механизме процесса снижения его конфликтного потенциала важную роль сыграла массовая культура.

В.В. Лунеев констатирует, что различные формы “нового” криминала, включая наркотизм, сводят на нет и демократию, и рыночную экономику, и правовое государство, и права человека. Развитие уголовной политики и уголовного права в годы рыночных реформ было ситуативным, неадекватным, пробельным и неэффективным. Оно опиралось не на криминологические анализы и прогнозы, а на политическую демагогию, на волне которой формировались так называемые реформаторы<sup>4</sup>.

Поэтому не случайно 90-е годы прошлого столетия являются для России временем становления наркотизма именно как феномена, оказывающего всё более вредное влияние на различные стороны жизни не только отдельных людей, но и общества, и государства в целом. Количественные изменения – расширение сферы незаконного оборота и потребления наркотиков – повлекли за собой и качественную трансформацию этого социального явления – переход в режим устойчивого самовоспроизводства, влияние на здоровье населения и преступность во всей стране. Эпидемический характер наркотизма обусловлен специфическим социально-психологическим механизмом его распространения среди вовлекаемых лиц и быстрым формированием у многих из них болезненной зависимости. Поэтому злоупотребление наркотиками относится к числу самых опасных социальных отклонений, представляющих угрозу национальной безопасности. Такое утверждение подтверждается следующими данными.

В России в течение 11 лет (1975–1986 гг.) число состоящих на учете больных наркоманией оставалось примерно на одном уровне – около 11 человек на 100 тыс. населения. С 1990 по 1999 г. уровень первичной заболеваемости наркоманией вырос более чем в 13 раз, как в целом, так и среди подростков. В 1992 г. число лиц с синдромом зависимости от наркотиков составило 23.1 на 100 тыс. населения (34 253 человека) и, практически постоянно увеличиваясь, в 2006 г. достигло – 245.4 (350 267 человек). При этом к 2005 г. количество зарегистрированных в России лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, составило свыше 500 тыс. (в основном в возрасте 18–30 лет), а реально их, по мнению экспертов, в 5–8 раз больше<sup>5</sup>. По дан-

ном ННЦ наркологии, число лиц, обращающихся за медицинской помощью, соотносится с истинным числом больных наркоманией как 1:7, и, следовательно, их общая численность составляет более 2.5–3 млн человек<sup>6</sup>.

Анализ данных 2007 г. показал, что наиболее высокий уровень распространённости наркомании приходится на возрастную группу 20–39 лет (695,4 больных на 100 тыс. населения этого возраста), второе ранговое место занимает молодёжь в возрасте 18–19 лет (219.5 больных на 100 тыс. населения этого возраста) и третье место – возрастная группа 40–59 лет (92.9 больных на 100 тыс. населения этого возраста). Среди подростков (15–17 лет) этот показатель составил 26.5 и среди детей – 0.7. Большинство больных наркоманией – мужчины, употребляющие наркотики инъекционным способом<sup>7</sup>.

Учтённая ГИАЦ МВД России статистика наркопреступлений также показывает неблагоприятную тенденцию в рассматриваемом периоде. С 1992 г. начинается быстрый рост их количества, продолжавшийся до 2000 г. включительно (243 572 преступления), когда число и индекс (коэффициент) преступности увеличились по сравнению с 1990 г. примерно в 15 раз, что коррелируется с происходившим ростом первичной заболеваемости наркоманией, числа и массы изъятий героина в этот период. Сложилась тесная связь наркопреступлений с корыстными и корыстно-насильственными преступлениями. В течение следующих четырёх лет количество наркопреступлений (2004 г. – 150 096), а затем и их индекс снижались.

Здесь необходимо отметить, что эти преступления отличаются очень высокой латентностью и в действительности их совершается намного больше. Если реальное общее число преступлений превышает зарегистрированное, по некоторым оценкам, как минимум, в 2–3 раза, то реальное

заболевания населения России в 2006 г. (Статистические материалы). М., 2007. С. 42; Об итогах оперативно-служебной деятельности Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков в 2004 г. и задачах на 2005 г. // Наркомат. 2005. № 18. С. 12.

<sup>6</sup> Цит. по: Козлов А.А., Перельгин В.В., Чиквина А.Г. Ситуация с героиновой наркоманией в Российской Федерации // Наркология. 2005, № 11. С. 32. В пользу приведённой выше экспертной оценки количества наркозависимых говорит и близкое соотношение числа лиц, состоявших и не состоявших на учёте в органах здравоохранения среди умерших в связи с неконтролируемым приёмом наркотиков.

<sup>7</sup> См.: Валькова У.В. Оценка наркологической ситуации в России на основе анализа статистических данных // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2009. № 115. С. 308.

<sup>4</sup> См.: Лунеев В.В. Криминологические проблемы глобализации // Гос. и право. 2010. № 1. С. 48.

<sup>5</sup> Цит. по: Шабанов П.Д. Основы наркологии. СПб., 2002. С. 240; Романова Л.И. Наркомания и наркотизм. СПб., 2003. С. 106; Тишук Е.А. Если я заболею // В сб.: Почему вымирают русские. М., 2004. С. 89–108; Социально значимые

количество наркопреступлений ввиду их типично многоэпизодного характера ещё в несколько раз больше. Кроме того, на статистику влияют изменения законодательства, регламентирующего государственную политику в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. В частности, это криминализация и декриминализация их немедицинского употребления и существенные изменения размеров наркотиков, незаконные действия с которыми влекут уголовную ответственность<sup>8</sup>.

В истории российского законодательства о наркотиках выделяются три этапа. *Первый* – законы периода контроля (1915–1990 гг.), когда была выстроена комплексная действенная правовая система мер борьбы с наркоманией. *Второй* этап характеризуется либерализацией антинаркотического законодательства. В этот период отменяется административная и уголовная ответственность за потребление наркотиков без назначения врача, ликвидируются лечебно-трудовые профилактории для лечения алкоголиков и наркоманов, предпринимается попытка декриминализации приобретения и хранения без цели сбыта наркотиков в небольших размерах, которая была нейтрализована Постоянным комитетом по контролю за наркотиками Минздрава России. И наконец, *третий* этап (с 1998 г.) – это период возврата к контролю за незаконным потреблением наркотиков<sup>9</sup>.

Это – несколько обобщённый и относительно схематичный подход к истории законодательства о наркотиках. Тем не менее, с определённой долей условности можно принять предложенную периодизацию антинаркотической политики. С её изменениями круг деяний, запрещённых законом, и санкции за их нарушение, а также перечень веществ, являющихся предметом правонарушения, на различных этапах нашей истории менялись, причём существенно.

Антинаркотическую политику определяют комплекс целей, задач, мер, идей, программ, методов, направленных, с одной стороны, на противодействие незаконному обороту наркотиков, а

с другой – на восстановление и развитие человеческого потенциала России<sup>10</sup>.

Как отмечает Е.Е. Тонков, одним из ключевых направлений развития современной антинаркотической политики, непосредственно выходящих на практику, является формирование научно обоснованной теории противодействия наркотизации. Научный поиск должен ответить на принципиальные вопросы о социальной и правовой сущности государственной антинаркотической политики, её качественных характеристиках и условиях эффективности, месте, роли личности и общества в ней, а также выстраивании эффективного механизма их взаимодействия в процессе противодействия наркотизации<sup>11</sup>.

Здесь следует добавить, что, поскольку незаконный оборот наркотиков неразрывно связан с правонарушающим поведением и криминализацией общества, эти проблемы должны изучаться комплексно и предполагают системный подход к их решению<sup>12</sup>.

Рассмотрим кратко основные нормативные правовые акты в сфере антинаркотической политики, принимавшиеся в России и в определённой мере характеризующие состояние политической воли, без которой, как известно, задачи общегосударственной важности не решаются.

В связи с быстрым расширением незаконного оборота наркотиков и заболеваниями наркоманией Постановлением Верховного Совета РФ от 22 июля 1993 г. была утверждена Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации (далее – Концепция)<sup>13</sup>.

В этом документе отмечалось, что отсутствие адекватных и эффективных мер по контролю за

<sup>8</sup> Так, принятие постановления Правительства РФ «Об утверждении размеров средних разовых доз наркотических средств и психотропных веществ для целей статей 228, 228<sup>1</sup> и 229 Уголовного кодекса Российской Федерации» от 6 мая 2004 г. существенно облегчило и активизировало функционирование розничного и мелкооптового незаконного рынка наркотиков ввиду фактических декриминализации и смягчения квалификации широкого круга деяний, предусмотренных указанными нормами УК (см.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 19. Ст. 1898).

<sup>9</sup> См.: Фролова Н.А., Зазулин Г.В. Актуальные вопросы антинаркотической политики: отечественный и зарубежный опыт. М., 2003. С. 12–16.

<sup>10</sup> См.: там же. С. 27. Данное доктринальное определение антинаркотической политики в целом сходно по смыслу с нормативным определением, которое приводится далее.

<sup>11</sup> См.: Тонков Е.Е. Проблемы становления государственной антинаркотической политики // Криминологический журнал БГУЭП. 2010. № 2 (12). С. 30.

<sup>12</sup> Кроме того, нуждается в изучении опыт ликвидации в СССР на начальном этапе наркотизма, зародившегося на почве социальных потрясений Первой мировой и Гражданской войн. Каковы факторы, воспрепятствовавшие возникновению наркотизма в результате новых страшных потрясений и разрухи Великой Отечественной войны, в чём причины народной устойчивости к этой заразе? Ведь имелись те же самые наркосодержащие растения и лекарства, но не было значимого роста заболеваемости наркоманией. Какие негативные сдвиги в общественном сознании начались в более благополучные 60-е годы? Интересен и опыт минимизации наркотизма в КНР в начале 50-х годов.

<sup>13</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1265.

наркотиками может привести к тому, что их незаконное распространение превратится в широко-масштабную угрозу для государственной безопасности, здоровья и благополучия народов России. Поэтому согласно Концепции основной целью единой государственной политики в течение ближайших лет должно было стать предупреждение роста незаконного потребления и оборота наркотиков, а в более отдаленной перспективе – их снижение. Не рассматривая этот документ подробно, отметим лишь, что хотя он формально предусматривал комплексный подход к преодолению проблемы наркотизма, но не был в достаточной степени конкретизирован.

Тем не менее отдельные положения Концепции были впоследствии реализованы. В частности, действующее административное и уголовное законодательство об ответственности за правонарушения, связанные с наркотиками, предусматривает более глубокую дифференциацию ответственности виновных лиц. В то же время так и не был разрешён поставленный в документе вопрос о введении лечения как замены наказания для лиц, совершающих малозначительные деяния, и о порядке принудительного лечения и социальной реабилитации наркоманов. Не лучшим образом обстояло дело с ресурсным обеспечением мероприятий, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотиков и профилактику наркотизма. В целом можно констатировать, что системная и последовательная реализация положений Концепции отсутствовала<sup>14</sup>.

Важным этапом правового регулирования основ государственной политики в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности стало принятие Федерального закона “О наркотических средствах и психотропных веществах” от 8 января 1998 г. (далее – Закон от 8 января 1998 г.)<sup>15</sup>. Согласно п. 1 ст. 4 Закона от 8 января 1998 г. государственная политика в данной сфере направлена на установление строгого контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их пре-

курсоров, постепенное сокращение числа больных наркоманией, сокращение количества правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Выше была показана неблагоприятная динамика процесса наркотизации общества в период до и после принятия вышеперечисленных, а также некоторых других документов<sup>16</sup>. С учётом длительности их действия следует подвести некоторые итоги того, каким же образом изменялась острота рассматриваемой проблемы в последние годы.

По данным Минздравсоцразвития, на конец 2008 г. в России было зарегистрировано 549 577 потребителей наркотиков, включая 358 120 человек, больных наркоманией. В 2009 г. количество зарегистрированных потребителей наркотиков увеличилось до 555 272 человек. При этом число больных наркоманией уменьшилось до 357 759, однако 87% из них употребляют героин<sup>17</sup>. Ежегодно в результате злоупотребления наркотиками умирают десятки тысяч молодых людей, и гораздо большее их число становится неспособным к нормальной жизни в обществе со всеми вытекающими последствиями.

В то же время к положительным признакам следует отнести снижение первичной заболеваемости и уменьшение в 2009 г. числа лиц, имеющих психические и поведенческие расстройства, связанные с употреблением психоактивных веществ. Таким образом, пока можно говорить лишь об относительной стабилизации ситуации, хотя и вызвана она, по нашему мнению, в основном “выгоранием” круга потребителей наркотиков и последовательным снижением доли 10–14-летних (с 1998 г.), 15–19-летних (с 2003 г.) и 20–24-летних (с 2008 г.) лиц в структуре населения. В результате происходит сужение сегмента населения, потенциально наиболее уязвимого к наркотизации и вовлечённого в неё, т.е. уменьшение социальной базы данного процесса. Кроме того, благодаря регулярному изъятию оптовых

<sup>14</sup> Не изменило ситуацию и то, что Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. утверждается Концепция национальной безопасности Российской Федерации. В этом документе одной из основных задач в области обеспечения национальной безопасности была указана борьба с наркобизнесом и контрабандой на основе общегосударственного комплекса контрмер по пресечению этих видов преступной деятельности (см.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 52. Ст. 5909).

<sup>15</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

<sup>16</sup> Здесь нельзя не упомянуть и утвержденную Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. Федеральную целевую программу “Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы”. Целью программы являлось, в частности, сокращение к 2010 г. масштабов незаконного потребления наркотиков в РФ на 16–20% по сравнению с 2004 г., т.е. уменьшение количества их потребителей примерно: на 1 млн. человек (см.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 38. Ст. 3820).

<sup>17</sup> См.: <http://www.minzdravsoc.ru/health/zozh/2> (Дата обращения: 1 февраля 2010 г.); <http://www.minzdravsoc.ru/health/prevention/21> (Дата обращения: 9.01.2011 г.).

партий наркотиков и росту цен на них (в несколько раз за последние 10 лет) произошло некоторое снижение доступности наркотиков.

Тем не менее несомненным фактом является то, что наркотизация общества наряду с другими негативными факторами по-прежнему влечёт его криминализацию. С 2005 г. ГИАЦ МВД России вновь зарегистрирован рост индекса и числа (175 241) наркопреступлений, продолжавшийся до 2009 г. включительно (238 523 преступления). Продолжался и рост числа выявленных лиц, их совершивших. Лишь в 2010 г. произошло снижение числа наркопреступлений (222 564) и выявленных по ним лиц, что подтверждает относительную стабилизацию ситуации<sup>18</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что основная цель Концепции и Закона от 8 января 1998 г. достигнута не была. Наряду с коррупцией, организованной преступностью, незаконной и криминальной миграцией в 90-е годы XX в. проблема наркотизма в условиях глобализации приобрела масштаб угрозы национальной безопасности, и нет даже признаков заметного уменьшения её остроты<sup>19</sup>.

Справедливо отмечается, что после окончания “холодной войны” в процессе глобализации транснационализация преступности, особенно организованной, приняла лавинообразные характеристики. Незаконный оборот наркотиков относится к числу наиболее опасных и диких видов преступной деятельности, транснациональный характер которых является прямым порождением глобализации, материальной и финансовой базой терроризма.

Глобализация существенно упрощает различные международные контакты и связи. При этом облегчается деятельность транснациональной преступности, перевод и отмывание “грязных”

денег и укрытие их в недоступных оффшорах. Усилившиеся процессы миграции также активно используются организованными преступниками в своих целях, в том числе для повышения безопасности деятельности. Расхождение в уголовном законодательстве и правосудии различных стран также умело используется преступными сообществами<sup>20</sup>.

Известно, что преступники из различных стран договариваются и сотрудничают в сфере незаконного оборота наркотиков гораздо более эффективно, чем компетентные органы заинтересованных государств. Противодействие наркотизму затрудняют и расхождения в антинаркотической политике: даже внутри Евросоюза нет полного единства по данному вопросу<sup>21</sup>.

Следующий этап противодействия наркотизму связан с разработкой и принятием нового важного документа – Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., утверждённой Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. (далее – Стратегия от 9 июня 2010 г.)<sup>22</sup>.

В соответствии с п. 7 Стратегии от 9 июня 2010 г., государственная антинаркотическая политика – это система стратегических приоритетов и мер, а также деятельность федеральных органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов РФ, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления нар-

<sup>18</sup> В то же время настораживает, что, по сведениям ГИАЦ МВД России, из общего числа выявленных лиц в 2005 г. совершили преступления в состоянии наркотического опьянения 5500 человек (-2% против 2004 г.). Затем их число увеличивалось и в 2010 г. составило уже 11 513 человек (+11.4% против 2009 г.). Количество преступлений, совершенных в состоянии наркотического опьянения в 2005 г., – 8057 (+7% против 2004 г.). В последующем число таких преступлений продолжало расти и в 2010 г. выявлено 14 828 преступлений (+5.2% против 2009 г.). Это говорит о неоднозначности ситуации с наркотизацией общества.

<sup>19</sup> Необходимо отметить, что ситуация усугубляется системной взаимосвязью этих проблем между собой, существенно затрудняющей борьбу с наркотизмом. Более того, без такого размаха коррупции и интенсивной миграции не было бы и столь масштабного незаконного оборота наркотиков...

<sup>20</sup> См.: *Лунев В.В.* Указ. соч. С. 59, 60. В этой работе даётся детальный криминологический анализ негативных последствий глобализации.

<sup>21</sup> Аналитический обзор различных подходов к антинаркотической политике и шведской наркополитики см., например: *Фролова Н.А., Зазулин Г.В.* Указ. соч. М., 2003; *Антинаркотическая политика: шведские ответы на российские вопросы.* СПб., 2008.

<sup>22</sup> См.: *Собрание законодательства РФ.* 2010. № 24. Ст. 3015. Стратегия антинаркотической политики предшествовала Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утверждённая Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. В этом документе указывается, в частности, что одним из основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности является деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Прогнозируется тенденция к возрастанию угроз, связанных с неконтролируемой и незаконной миграцией, а также наркоторговлей (см.: *Собрание законодательства РФ.* 2009. № 20. Ст. 2444).

котиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией<sup>23</sup>.

По сравнению с Концепцией Стратегия от 9 июня 2010 г. является более детально разработанным документом, развивающим её положения<sup>24</sup>; предусмотрен и контроль за ходом реализации данного правового акта. Однако возникает вопрос – не явится ли она декларацией о намерениях, не оказавшей существенного влияния на решение проблемы незаконного оборота наркотиков и распространения наркомании<sup>25</sup>? Ведь в этом документе не просматриваются чёткие стратегические приоритеты в духовной и социальной сферах, а также в правоохранительной деятельности, без чего невозможна успешная борьба с незаконным оборотом и потреблением наркотиков, а если смотреть шире – с преступностью в целом<sup>26</sup>.

Если, как не раз отмечалось, в том числе в официальных документах, наркотизм представляет угрозу национальной безопасности, то и меры реагирования должны быть адекватными угрозе! Пока этого, к сожалению, нет, и именно несоответствие антинаркотической политики масштабу проблемы (как, впрочем, и в случае с миграционной политикой), неповоротливость в её реализации уже приводят к эксцессам. Люди сами берут в свои руки инициативу и действуют, можно сказать, явочным порядком, так, как они считают необходимым и адекватным сложившейся ситуации. Ничего удивительного в этом нет, поскольку в случае превышения “критической массы” неэффективности правовых и организационных

инструментов решения острых проблем какая-то часть общества стремится разрешить существующие противоречия доступными ей способами. В нашем обществе сохраняется преобладающее отрицательное отношение к незаконному обороту и потреблению наркотиков. Тем не менее некоторые исследователи высказывают предложения о либерализации их оборота, игнорируя то, какие последствия это вызовет в российских условиях.

Не вступая в полемику по вопросу о необходимости отмены уголовной ответственности за незаконные действия с наркотиками без цели сбыта, отметим лишь, что её полное исключение является самым худшим вариантом, поскольку исчезнет даже тот относительный предупреждающий эффект, который имеется. В то же время формально менее строгое, но реальное наказание имеет гораздо большее профилактическое значение для случайного правонарушителя, чем условное осуждение к более строгому наказанию. Причем достигается и основная цель общего предупреждения преступлений.

К важным индивидуальным особенностям, ведущим к алкоголизации и наркотизации, относятся незрелость и психологическая неустойчивость личности. Эти особенности наиболее часто присущи несовершеннолетним и молодым людям. Легализация “лёгких” наркотиков в наших условиях лишь заметно увеличит их доступность для начинающих потребителей, особенно несовершеннолетних, и, соответственно, их наркотизацию, положив начало новому витку наркотизма (нельзя забывать и о том, что приобщение молодежи к наркотикам чаще происходит через пробы именно таких, “безобидных” наркотиков). При этом, естественно, ряды потребителей запрещённых “тяжёлых” наркотиков будут только увеличиваться, и никакая заместительная терапия проблему не решит, поскольку человек всё равно остаётся больным (фактически инвалидом). В то же время рынок незаконного оборота разнообразных “тяжёлых” наркотиков будет по-прежнему процветать, обеспечивая лиц, не желающих излечиться от зависимости или перейти на заместительную терапию.

Таким образом, в интересах всего общества и каждой отдельной личности (особенно несовершеннолетних и молодежи), безусловно, следует сохранить полный запрет немедицинского потребления любых наркотиков. Более того, он должен дополняться эффективным механизмом соблюдения максимально строгих запретов на сбыт несовершеннолетним табачных изделий и спиртных напитков.

<sup>23</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.

<sup>24</sup> Отметим, что здесь наблюдается сходство в подходах со Стратегией Европейского союза в отношении наркотиков на период 2005–2012 гг.

<sup>25</sup> Так, Е.Е. Тонков пишет, что с достаточной долей уверенности и оптимизма приходится констатировать лишь о становлении, а не о развитии или даже совершенствовании антинаркотической политики. В рассматриваемом документе, перегруженном детальным описанием ужасов наркомании и декларативными призывами к преодолению наркотической чумы, нет даже призрачных намёков на фактически осуществимые технологии и ресурсы, с помощью которых будет совершён прорыв (см.: Тонков Е.Е. Указ. соч. С. 29). И хотя для подобной точки зрения есть определённые основания, всё же можно говорить не об отсутствии прежде антинаркотической политики, а о её непоследовательности и неэффективности. Противодействие наркотизму велось без учёта иерархии причин наркотизации общества и в целом не основывалось на комплексных криминологических исследованиях.

<sup>26</sup> Представляется, что все документы стратегического характера, направленные на борьбу с социальными отклонениями, должны быть взаимосвязаны и иметь в качестве общего исходного положения социальную справедливость и духовное оздоровление общества. Без этого невозможно устранить питательную среду девиаций.

Д.В. Колесовым отмечается, что в обществе должны быть сформированы внутренние и внешние антинаркотические барьеры. Внутренние барьеры включают в себя биологическую устойчивость индивида к действию психоактивных веществ и его психологическую устойчивость к наркотенному соблазну. Внешние барьеры включают в себя непримиримость к наркотизму общественного сознания и эффективное пресечение незаконного оборота психоактивных веществ с достижением неотвратимости наказания за их производство и сбыт. Если индивид достиг высокого уровня личностного развития и обладает высокими внутренними антинаркотическими барьерами, ситуации наркотенного заражения для него практически безопасны. В противном случае устойчивость лица будет определяться только эффективностью внешних антинаркотических барьеров: активным неодобрением или порицанием окружающих, большой вероятностью наказания<sup>27</sup>.

Учитывая повышенную уязвимость несовершеннолетних к наркотизации и другим социальным отклонениям, одной из главных функций школы должны быть не только подготовка к единому государственному экзамену, но и воспитание учащихся. Кроме того, следует разработать и реализовать систему государственных мер по преодолению семейного неблагополучия. Известно также, что ситуация со здоровьем подрастающего поколения является сложной. Поэтому требуется организовать более действенную систему физкультурно-массовой работы, а также профилактики пьянства и табакокурения<sup>28</sup>.

Для того чтобы достичь реальных успехов в оздоровлении обстановки, положения Стратегии от 9 июня 2010 г. должны быть воплощены в конкретные, чётко продуманные, обеспеченные ресурсами и энергично осуществляемые мероприятия. Очевидно, что в определённых случаях необходимо работать на упреждение. При этом следует учитывать и массовую миграцию в процессе глобализации, в который включена Россия.

Остановимся на некоторых важных направлениях Стратегии от 9 июня 2010 г., не вполне учитываемых, по нашему мнению, Планом мероприятий по её реализации<sup>29</sup>.

Поскольку антинаркотическая пропаганда сама по себе недостаточно эффективна. Среди основных направлений антинаркотической политики необходимо выделить гуманизацию культуры, исключая пропаганду антисоциального индивидуализма, примитивизма и аморальности, свойственных так называемой массовой культуре общества потребления<sup>30</sup>.

Без этого невозможно остановить продолжающийся процесс разрушения культурного ядра нашего общества, в чём свою отрицательную роль играет и глобализация. Можно сказать, что на отечественной почве почти одновременно успешно прижились жёлтая пресса, жёлтые электронные СМИ и жёлтая культура (которые, последовательно развиваясь, ранее заняли свою нишу в западном обществе). Следовательно, необходима нейтрализация информационно-психологических воздействий, деформирующих общественное сознание и несущих в него как индивидуалистическую мировоззренческую норму личную безответственность, а как стандарт искусства – пошлость и глупость<sup>31</sup>.

Можно сказать, что наше общество нуждается в защите от воинствующего эгоизма, вульгарности и дебилизации. Понятно, что вышеизложенное относится к мерам общей профилактики и служит цели противодействия социальным отклонениям в целом.

<sup>29</sup> [http://fskn.gov.ru/pages/main/info/official\\_information/9486/index.shtml](http://fskn.gov.ru/pages/main/info/official_information/9486/index.shtml) (Дата обращения: 10.01.2011 г.).

<sup>30</sup> Отметим, кроме того, важную роль рекламы в массовой культуре. В частности, разнузданная реклама спиртных напитков и табачных изделий, длительное время имевшая место в России, повлияла на резкий рост их потребления и послужила условием, способствовавшим распространению наркотизма. Это вызвано тем, что приобретение молодыми людьми, особенно несовершеннолетними, «обычных» вредных привычек в обстановке доступности наркотиков является сопричиной приобщения к их употреблению.

<sup>31</sup> В ходе этого процесса размываются этические нормы и в массовом сознании возникает «упорядоченный хаос». Социально-психологическое отражение навязываемых обществу ценностных ориентаций в сознании «массового человека» может проявляться в его эгоистически безответственном, безумном отношении к своему здоровью и будущему, а если смотреть шире – в негативном мироощущении и отсутствии чётких мировоззренческих ориентиров. Отрицательная направленность социально дезориентированной личности определяет соответствующие тенденции её поведения.

<sup>27</sup> См.: Колесов Д.В. Эволюция психики и природа наркотизма. М. – Воронеж, 2006. С. 392, 393.

<sup>28</sup> Следует отметить, что приняты и реализуются, в частности, такие документы, как Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г.), а также Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010–2015 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г.).

Кроме того, государство должно самым жёстким образом пресекать любые попытки не только открытой пропаганды наркотиков, но и завуалированного протаскивания их “нормальности” через средства массовой информации и культуры.

Что касается борьбы с преступностью, то представляется совершенно очевидной необходимость наличия у правоохранительных органов инструментария, соответствующего современному состоянию наркопреступности и позволяющего им эффективно решать возложенные на них задачи. Здесь следует назвать даже не столько материальное обеспечение, сколько проблемы законодательного регулирования правоохранительной деятельности, а также разноречивых в требованиях к ней со стороны судей и прокуроров в различных субъектах Федерации и даже внутри них. Требуется комплексная оптимизация структуры и численности правоохранительных органов, а также их управленческих и обеспечивающих подразделений. Кроме того, достаточно важным вопросом является то, что сотрудники правоохранительных органов не должны работать в состоянии презумпции своей виновности<sup>32</sup>! Таким образом, данная проблема носит одновременно правовой, организационный и психологический характер.

Учитывая огромное значение организованных форм соучастия в незаконном обороте наркотиков, уже давно назрело изменение механизма выявления и пресечения таких преступлений. Нужны более чёткая регламентация оперативно-розыскной деятельности и использования её результатов в доказывании, а также упрощение и ускорение процессуальной процедуры расследования с переносом его в основном в суд<sup>33</sup>. Органы наркоконтроля должны быть сосредоточены главным образом на обеспечении координации противодействия наркотизму и борьбе с организованной преступностью в сфере незаконного оборота

наркотиков<sup>34</sup>. В первую очередь это – преступные сообщества (преступные организации), особенно этнические и имеющие международные связи.

Преступления в сфере незаконного оборота наркотиков сопряжены с движением огромных сумм “грязных” денег, используемых для финансирования дальнейшей преступной деятельности, на подкуп государственных служащих, финансирование терроризма. Кроме того, они легализуются, оказывая деформирующее влияние на экономику.

Для отмывания доходов, полученных преступным путём, используются как разрешённые, так и незаконные финансовые институты. Например, установлены факты использования с этой целью иностранными гражданами, осуществлявшими контрабанду и сбыт наркотиков в России, не только известных платёжных систем, но и нелегальной финансовой системы “хавала”. Причём последняя обеспечивает не только анонимность и безопасность сделки, но и её быстроту и выгоду. Если доказывание легализации преступных доходов в обычных условиях весьма затруднено, то при использовании “хавалы” это ещё более сложно. Можно утверждать, что никаких серьёзных препятствий для легализации наркодоходов сейчас не существует.

В Стратегии от 9 июня 2010 г. справедливо говорится о необходимости подрыва экономических основ наркопреступности, но не указывается, как именно это будет сделано. По нашему мнению, нынешнее состояние уголовно-процессуального и уголовного законодательства не позволяет решить эту задачу по следующим связанным друг с другом причинам.

*Во-первых*, крайне затруднено доказывание легализации доходов, полученных преступным путём, тем более в крупном размере (как это предусмотрено ч. 1 ст. 174.1 УК РФ). *Во-вторых*, уголовно-правовой институт *конфискации имущества* в существующем виде не является действенной мерой борьбы с преступностью и в принципе не способен воздействовать на экономическую базу

<sup>32</sup> Конечно, при этом требуются строгий качественный отбор кандидатов на службу в правоохранительные органы и увольнение из них сотрудников, не отвечающих установленным требованиям. Причём каждый должен знать, что в случае увольнения со службы по компрометирующим основаниям он будет лишён права на пенсию, которая могла быть назначена ему как сотруднику правоохранительных органов.

<sup>33</sup> Представляется необоснованным, например, исключение из уголовного процесса протокольной формы досудебной подготовки материалов. Это повлекло лишние затраты сил, средств и времени на производство дознания по делам о преступлениях, не представляющих особой общественной опасности и сложности в установлении обстоятельств содеянного.

<sup>34</sup> При этом выявление и пресечение иных преступлений и административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом и потреблением наркотиков, должно осуществляться специальными подразделениями органов внутренних дел. Тем самым можно обеспечить воздействие по всему фронту борьбы с наркотизмом, включая профилактику (например, вопросы принудительного лечения), уменьшив отрицательное влияние дублирования функций и “палочной” системы отчётности правоохранительных органов.

наркопреступности<sup>35</sup>. Фактически у дельцов изымается ничтожная доля имущества, в тысячи раз меньше получаемого ими в результате данного вида преступной деятельности.

Соответственно, требуется внести в законодательство изменения, предусматривающие облегчение доступа правоохранительных органов к сведениям, составляющим банковскую тайну, и применение конфискации имущества, законность происхождения которого не доказана владельцем<sup>36</sup>. Необходимо совершенствовать систему выявления операций, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем, и решить проблему оффшоров, имеющую не только уголовно-правовое, но и огромное экономическое значение.

Отдельный вопрос касается международного сотрудничества в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Оно осуществляется достаточно активно, но не во всех случаях на паритетных началах, поскольку не увязано с другими направлениями международного взаимодействия. Так, после военной интервенции западной коалиции в Афганистан производство наркотиков там и их “экспорт” выросли многократно, причём значительная их часть поступает в нашу страну. Можно предположить, что при комплексном подходе к вопросу поддержки Россией данной операции эта проблема решалась бы быстрее.

Миграционная политика должна учитывать фактическую роль иностранных граждан и лиц без гражданства в общей преступности (особенно в её организованных формах) и в сфере незаконного оборота наркотиков (включая контрабанду), которая значительно превышает регистрируемую. При этом кроме определённого ужесточения миграционного контроля, следует принимать меры по стимулированию государств – “поставщиков” мигрантов к принятию более действенных мер по

борьбе с преступлениями международного характера, совершаемыми их гражданами, в том числе в сфере незаконного оборота наркотиков.

Однако российская граница остаётся почти прозрачной для наркотиков по причинам неполного обустройства, недостаточно чёткой системы контроля и правового режима полной открытости для граждан Таджикистана, откуда к нам транзитом (и не только) идёт основной поток опиатов.

В процессе реализации рассматриваемого документа необходимо учитывать, что по мере уменьшения поступления афганских опиатов (составляющих сейчас их основную долю) рынок незаконного оборота наркотиков отреагирует резким увеличением доли “синтетики”, а также технологически простых и получаемых из местного растительного сырья наркотиков. И хотя в Стратегии от 9 июня 2010 г. отмечаются неблагоприятные тенденции незаконного оборота наркотиков, а Планом мероприятий по реализации данного документа предусмотрены шаги в этом направлении, представляется, что государство здесь опять запаздывает с их реализацией, не действуя энергично на упреждение.

Укажем лишь на один частный случай, подтверждающий сказанное. Известно, что всё большее распространение получает такой наркотик, как дезоморфин. Зависимость от него наступает ещё быстрее, чем от героина. Отмечается, что в 2010 г. изъято около 70 кг дезоморфина, что почти в 7 раз больше, чем за 2009 год<sup>37</sup>; происходит параллельное увеличение количества дезоморфиновых наркоманов и объёма свободной продажи кодеинсодержащих лекарств в аптеках. Технология его получения из этих препаратов достаточно проста, а употребление приводит к гарантированной мучительной смерти уже через несколько лет. По сути, это способ относительно дешёвого и быстрого ухода из жизни. Тем не менее, несмотря на все усилия правоохранительных органов, под предлогом заботы о больных отмена безрецептурного отпуска таких лекарств неоднократно откладывалась вплоть до 1 июня 2012 г.

Ещё один аспект связан с лечением больных наркоманией. В Стратегии от 9 июня 2010 г. указывается, в частности, что стратегической целью государственной политики в области развития наркологической медицинской помощи являются своевременное выявление и лечение лиц, незаконно потребляющих наркотики. Очевидно, что эта цель может быть достигнута только в случае

<sup>35</sup> Так, ещё в 2008 г. ГРЕКО (Группа государств против коррупции) рекомендовала российским властям рассмотреть возможность введения в уголовное законодательство так называемой нормы “конфискации *in rem*”, основанной на переносе бремени доказывания законности происхождения имущества, в отношении которого имеются подозрения о его коррупционном происхождении, на заинтересованное лицо. К сожалению, даже если рассматривать применение уголовно-правового института конфискации не по отдельным категориям преступлений, а в целом, на сегодняшний день он по-прежнему обеспечивает изъятие в собственность государства даже не считанных процентов от преступно полученного имущества, а долей процента! Как говорится, комментарии излишни...

<sup>36</sup> Безусловно, это относится и к конфискации имущества коррупционеров и участников организованной преступной деятельности.

<sup>37</sup> См.: <http://fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3941/12973/13008/index.shtml> (Дата обращения: 18.06.2011 г.).

наличия правового и медицинского обеспечения процесса массового выявления и лечения данной категории больных. Однако Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>38</sup> от 21 ноября 2011 г. оставляет данный вопрос без чёткого ответа, и даже в отношении несовершеннолетних позиция авторов Закона выглядит невнятной.

Учитывая сложность ситуации, следует восстановить порядок назначения судом принудительных мер медицинского характера лицам, совершившим преступления и признанным нуждающимися в лечении от алкоголизма или наркомании. Кроме того, если к проблеме подходить комплексно в интересах раннего предупреждения, то становится достаточно очевидно, что алкоголик и наркоман требуют лечения независимо от того, совершили они преступление или проступок, зачастую свидетельствующий о предпреступном поведении. При этом нельзя забывать об условности границы между некоторыми административными правонарушениями и преступлениями.

Поэтому представляется вполне назревшей необходимость дополнения КоАП РФ нормой о назначении судом принудительных мер медицинского характера лицу, совершившему административное правонарушение и признанному нуждающимся в лечении от алкоголизма или наркомании. Введение подобной меры административно-правового характера могло бы в таких случаях заменить наказание за правонарушения, предусмотренные ст. 6.8, 6.9, 20.20 и 20.21 КоАП РФ.

Кроме того, следует дополнить УК РФ нормами о том, что в случае совершения таким лицом преступления небольшой или средней тяжести суд может освободить его от наказания в виде лишения свободы с назначением принудительного лечения в специализированном лечебно-трудовом учреждении на срок от 1 года до 2 лет. В то же время при наличии согласия подсудимого впервые совершившего преступление, суд должен иметь право также освободить его от наказания с условием прохождения лечения в наркологическом стационаре по месту жительства. В первую очередь это относится к преступлениям, предусмотренным ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 229, ст. 233 УК РФ.

Препятствием здесь конечно является низкая эффективность наркологической помощи оказываемой больным, поэтому требуется комплексный

подход к их лечению<sup>39</sup>. Следует также учитывать положительные и отрицательные стороны действовавших ранее лечебно-трудовых профилакториев. Обязательным условием повышения эффективности принудительного лечения является объединение последних достижений медикаментозного лечения, мероприятий психологического воздействия на личность и осмысленного интенсивного труда<sup>40</sup>. Очень важным условием является оздоровление микросоциальной обстановки, в которую после лечения возвращается человек, либо оказание ему помощи в избрании нового места жительства.

В то же время *следует применять максимальные строгие меры административного наказания к лицам, не страдающим болезненной зависимостью от психоактивных веществ и совершившим правонарушения, предусмотренные ст. 6.8, 6.9, 20.20 (с усилением санкции по данной норме) и 20.21 КоАП РФ. В случае совершения такими лицами впервые преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 229, ст. 233 УК РФ, следует, как правило, назначать наказание в виде краткосрочного лишения свободы (арест), что требует соответствующей корректировки уголовного законодательства.*

Наиболее эффективны по своим результатам своевременное выявление и принятие мер воздействия в отношении лиц, находящихся на первом этапе злоупотребления наркотиками (когда отрицательные последствия наркотизации ещё не проявились в полном объёме). Это связано с тем, что в этот период они активно вовлекают других в незаконное их потребление, и пресечение преступной деятельности каждого такого лица предупредит появление нескольких новых наркоманов. Кроме того, на данном этапе наркотизации

<sup>39</sup> Известно, что чисто наркологический подход отличается достаточно высокими расходами на лечение и низкой эффективностью (большое число рецидивов). Он почти бесперспективен в силу социально-психологических корней заболевания и изменений личности, тем больших, чем дольше стаж наркомании. Поэтому приоритет должен принадлежать реабилитационным мероприятиям, включающим в себя медикаментозное, психотерапевтическое и социальное воздействие.

<sup>40</sup> Опыт реабилитационных центров показывает, что без применения изоляции от асоциальной среды и трудотерапии больного наркоманией излечить почти невозможно. Необходимость организации при наркологических диспансах лечебно-производственных (трудовых) мастерских, а также реабилитационных сельскохозяйственных и животноводческих подразделений признаётся и Минздравсоцразвития России (см.: [http://www.minzdravsoc.ru/health/zozh/2/Vstupitelynoe\\_slovo\\_O.V.\\_Krivonos\\_2009.doc](http://www.minzdravsoc.ru/health/zozh/2/Vstupitelynoe_slovo_O.V._Krivonos_2009.doc) (Дата обращения: 22 апреля 2011 г.)).

<sup>38</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

большая вероятность изменения образа жизни и отказа от наркотиков. Поэтому *требуется восстановление системы раннего выявления и полноценного контроля, а также принудительного лечения алкоголиков, наркоманов и токсикоманов не только в системе исполнения наказаний, но и в специализированных лечебно-трудовых учреждениях*. Временная изоляция больного от общества полезна для восстановления физического здоровья и формирования положительной психологической установки, а также для нормализации микросоциальной обстановки. В первую очередь речь здесь идет об интересах семьи больного (и особенно детей).

При этом необходимо учитывать, что специалисты выделяют среди лиц, страдающих хими-

ческой зависимостью группу тех, кто не только не стремится к излечению, но даже и не высказывает таких намерений<sup>41</sup>. Излечение подобных больных представляется особенно трудно разрешимой проблемой. Очевидно, что успех здесь возможен только в случае целенаправленного реабилитационного воздействия на имеющиеся дефекты личности и организма в совокупности с комплексными наркологическими мероприятиями. Для этого требуется создать соответствующую правовую, научную и материальную базу.

---

<sup>41</sup> См.: Колесов Д.В. Указ. соч. С. 390 – 392.