

УДК 343.85:343.57  
ББК 67.515

Е.Е. Тонков,  
доктор юридических наук, профессор

## ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассматриваются проблемы формирования и осуществления государственной антинаркотической политики в России, которая обеспечивается не только системой правовых норм, но и системой соответствующих государственных органов. Это определяет содержание государственной антинаркотической политики и дает основания считать ее звеном политико-правовой системы.

Ключевые слова: антинаркотическая политика; правовой механизм; противодействие наркотизации.

Ye.Ye. Tonkov,  
Doctor of Law, Professor

## FORMATION ISSUES OF STATE ANTI-DRUG POLICY

The paper considers the issues of formation and implementation of state anti-drug policy in Russia that is supported not only by a system of law norms but also by a system of corresponding state agencies. This determines the contents of state anti-drug policy and allows to consider it part of the political and legal system.

Key words: anti-drug policy; legal mechanism; resisting narcotization.

Вполне очевидно, что в России существует многотысячный слой, практически – субкультура, наркозависимых людей, живущих по абсолютно иным, чем нормальное общество, законам: люди с асоциальным поведением, люди, не способные справляться как с правами, которые им гарантируются законом, и тем более с обязанностями, которые несут перед обществом все дееспособные граждане.

В Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации, принятой еще в 1993 г., отмечалось, что государственная политика в рассматриваемой сфере 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; борьба с их незаконным оборотом; предупреждение незаконного потребления этих средств; лечение и социальная реабилитация больных наркоманией» [3].

В Концепции 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, широко 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.

Прошедшее с момента принятия Концепции время показало, что государство не справляется с возложенными на него функциями в рассматриваемой сфере, а его деятельность не отвечает философии осуществляемых реформ. Изложенный в Концепции неблагоприятный общий прогноз ситуации с наркотиками не только подтвердился, но и существенно усугубился прогрессирующими негативными процессами.

Принят и действует Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ, который устанавливает правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности.

Проведена институционализация антинаркотической деятельности – в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» от 20 октября 2007 г. № 1374 созданы Государственный антинаркотический комитет (его председателем по должности является директор Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков), антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров [7]. Руководителями антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

В соответствии с решением Совета Безопасности Российской Федерации от 8 сентября 2009 г. Государственный антинаркотический комитет разработал проект Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации – официально признанной системы целей и путей их достижения, а также применяемых сил и средств в сфере антинаркотической деятельности [8]. В разработке этого документа приняли участие органы законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, а также представители широкой общественности, которые присылали свои предложения в аппарат комитета или на сайт. Следующим этапом станет разработка плана мероприятий по реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации.

Тем не менее с достаточной долей уверенности и оптимизма приходится до сих пор говорить лишь о *становлении*, а не о развитии или даже совершенствовании антинаркотической политики, часто упоминаемых в различных дискуссиях и научных изысканиях.

Политика, к сожалению (или к счастью?), не сводится к правильной постановке конкретных задач. К преодолению реальной нар-

котической ситуации в современной России большинство вполне разумных задач, поставленных в Стратегии, имеют пока весьма отдаленное отношение. В этом документе, перегруженном детальным описанием ужасов наркомании и декларативными призывами к преодолению наркотической чумы, нет даже призрачных намеков на фактически осуществимые технологии и ресурсы, с помощью которых Россия совершит очередной рывок в светлое антинаркотическое пространство. Это, увы, не политика, а привычная для советского общества идеология, сопровождаемая очередной попыткой выдать желаемое за действительное и совершить полет в будущее на ковче-самолете.

В самом деле, в Стратегии говорится, что «решения и меры, принимаемые органами государственной власти в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров, основываются на *принципах законности, соблюдения конституционных прав и свобод граждан, открытости, конкретности, системности, комплексности, упреждающего воздействия, обеспечения равенства всех перед законом и неотвратимости ответственности, опоры на поддержку общества*».

Если бы в нашем обществе соблюдались эти принципы, мы давно победили бы и наркоманию, и алкоголизм, и коррупцию и стали бы процветающим государством. На этом фоне, к сожалению, достаточно удручающе выглядит выступление Президента России Д.А. Медведева 8 сентября 2009 г. на заседании Совета Безопасности по вопросу совершенствования государственной политики в области борьбы с распространением наркотиков.

В нем говорится, в частности, что за последние 10 лет количество зарегистрированных больных с диагнозом «наркомания» выросло почти на 60 процентов, а число потребителей наркотиков составило более полу-миллиона человек. При этом реальное число потребителей наркотиков, по мнению экспертов, колеблется в пределах от двух до двух с половиной миллионов человек. Это почти два процента граждан нашей страны. Самое опасное, что две трети из этого количества людей – молодежь в возрасте до 30 лет.

Что же получается? Положение только ухудшается? Это открыто признал руководитель Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков В. Иванов в своем выступлении 26 июня 2009 г., отмечаемый

как Международный день борьбы с наркотиками.

Российское общество настолько переполнено противоречиями, вызванными полным несоответствием государственной политики реальным условиям, что механизм его самосохранения работает вычурно, с подменой понятий. Само собой приходит решение: может быть, нам вообще ни за что не братья, чтобы сохранить устойчивость. Проблема, на наш взгляд, заключается в запредельном нарастании энтропии внутри самой системы.

Поэтому определяющее значение имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права. Устаревшие идеологические стереотипы до настоящего времени превалируют в общественном правосознании. Особое значение имеют новые подходы к оценке и формированию государственной деятельности.

В любом государстве, как и в любой науке, должна существовать генеральная, системная, стержневая идея. Не единая и обязательная для всех, как во время коммунистического тоталитаризма, а преобладающая, доминирующая, выступающая базой методологического инструментария того или иного направления политики, как ствол у дерева, из которого растут ветки, а на них – листья. Вот такой идеи сегодня в нашем государстве нет. Попытки вылепить ее, взяв за образец физиономию лавочника, потерпели фиаско – большинство национальных богатств растащили олигархи и на всех их не хватило. Издеваясь над булгаковским Швондером, который предлагал все отнять и поделить, мы поступили почти по его рецепту, с той разницей, что разделили общие блага не на всех, а среди узкого круга лиц.

Во многом поэтому криминальная деятельность становится в глазах определенной части населения социально престижным занятием. Если в цивилизованных странах лица, сознательно преступившие закон, ассоциируются в массовом сознании с маргинальными слоями общества, то у нас они стремятся к позиционированию в качестве самостоятельной социальной группы. Правовой нигилизм, участие в противоправной деятельности, принадлежность к тем или иным преступным кланам и группировкам нередко становятся пределом желаний и социальных ожиданий. Часть молодежи мечтает войти в состав криминальных структур.

Неблагоприятный общий прогноз криминальной ситуации может существенно усугубиться прогрессирующими негативными процессами, несмотря на оптимистические заявления приближенных к власти политологов, возглавляющих якобы независимые фонды и другие структуры, финансируемые правительством непосредственно или опосредованно.

Наркотизация представляет собой такую проблемную ситуацию, когда общество больше всего заинтересовано не только в объяснении причинно-следственных связей или прогнозе дальнейшего развития событий, а в обосновании приемлемого выхода из создавшегося положения. Поэтому проблема оптимизации государственной антинаркотической политики является исключительно важной и актуальной, прежде всего, в силу реальной значимости для всей жизнедеятельности общества, каждого гражданина.

Научный поиск в этом направлении должен ответить на принципиальные, можно сказать, глобальные вопросы:

– Что представляет собой государственная антинаркотическая политика как социальная реальность и правовая категория?

– Каким качественным характеристикам она должна соответствовать как базовый элемент противодействия наркотизации?

– При каких условиях государство может обеспечить ее эффективность?

– Как определить место и роль личности, гражданского общества в функционировании антинаркотической политики?

– Как выстроить эффективный механизм их взаимодействия в процессе противодействия наркотизации?

Без ответов на эти вопросы мы и дальше будем топтаться на месте по известной формуле: шаг вперед, два шага назад.

*Формирование научно обоснованной теории противодействия наркотизации – одно из ключевых направлений развития современной антинаркотической политики, имеющее непосредственные выходы на практику, на выстраивание и реализацию государственной деятельности в данном направлении.*

В Стратегии отмечается, что объектом государственной антинаркотической политики является население, и в этом – самое опасное заблуждение ее разработчиков. Население должно стать самым активным субъектом антинаркотической политики. Если этого не произойдет, Стратегию можно пос-

тавить пылиться на полку рядом с Концепцией государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации (1993 г.) и Концепцией профилактики злоупотребления психоактивными веществами в образовательной среде (2000 г.).

В процессе непосредственного осуществления государственной антинаркотической политики общество овладевает соответствующими ценностями, т. е. фактически «субъективизирует» их. Уровень субъективации ценностей рассматривается как индикатор готовности общества к восприятию и участию в реализации государственной политики.

Необходимым условием этого является доверие населения к органам государственной власти, без которого не представляется возможным обеспечить полноценное участие общества и его институтов в деятельности по преодолению наркотизации.

Механизм правового регулирования антинаркотической деятельности предполагает во всех государственных органах определенную логическую структуру, алгоритм действий, их цикличность, функциональную взаимосвязь с иными публичными субъектами разных ветвей и уровней власти, нацеленность на эффективное выполнение поставленных задач. Достижению такого результата должны быть подчинены усилия всех составных элементов механизма правового регулирования.

Таким образом, речь идет о восприятии и адекватной оценке факторов, провоцирующих прогрессирующее развитие наркотизации. В определенный момент произошла переоценка способности силовых ведомств в борьбе с этими явлениями. Да и всегда ли это те методы борьбы с наркобизнесом, которых оправданно ожидают налогоплательщики?

*Государственная антинаркотическая политика как социальная реальность есть именно система, а не совокупность элементов.*

В ней принципиально важно видеть не только элементы, поддерживающие равновесие, сбалансированность всей системы, ее сохранность, эффективность, укрепление, но и компоненты (явления), нарушающие нормальное протекание процесса противодействия наркотизации, «разъедающие» ее изнутри.

Новая правовая перспектива не может основываться на простой совокупности юридических норм и рациональности создаю-

щего их государства вне практики правовой коммуникации, обеспечиваемой с помощью государственной деятельности.

В самом общем виде развитие антинаркотической политики выступает как бинарный процесс: с одной стороны, это совершенствование, закрепление позитивных элементов, а с другой – борьба с явлениями нежелательными, опасными для системы и требующими либо минимизации, либо удаления из нее.

Распыление государственных сил и средств на исполнение не свойственных государству дел – одна из причин низкой эффективности антинаркотической политики. Наряду с этим государство не исполняет в полном объеме целый ряд необходимых функций, в том числе *дискретную функцию противодействия наркотизации*. При этом не учитывается одно из важнейших свойств государственных функций – их объективная природа, обусловленность каждой функции объективно стоящими перед государством задачами, порожденными необходимостью властного реагирования на факторы внутренней и внешней среды.

Дискретный характер означает, что такие функции возникают в период проявления особых обстоятельств на уровне угрозы национальной безопасности и имеют временные рамки. Они развиваются в зависимости от успешности реализации тех или иных форм государственной деятельности. В случае преодоления трудностей, возникающих в связи с их проявлением, соответствующее направление государственной деятельности перестает быть необходимым.

Государство может содержать значительный внутренний ресурс, но фактически быть слабым, не способным выполнять обязательный объем функций из-за нерационального использования своих сил, их искусственного сдерживания или ошибочного перераспределения.

Подобная ситуация возможна там, где имеются управленческие просчеты, так называемые «глухие» места властной вертикали, где «сила права» по терминологии В.С. Соловьева ничего не может поделать с «правом силы» [6, с. 24], всеподавляющим господством административного ресурса.

Ведущим стратегическим направлением становления государственной антинаркотической политики является создание системы активного воздействия граждан на государство через институты гражданского общества.

Любое направление внутренней политики эффективно лишь тогда, когда происходит взаимовлияние публичной власти и общества.

Сильное социальное государство должно обеспечить исполнение обязанностей всеми субъектами социальных отношений. Это является необходимым условием становления государственной антинаркотической политики.

Проблема состоит не в наличии имеющихся правовых ограничений или дополнительном их установлении, а в отношении к ним общества. Допустимость и принципиальная необходимость правовых ограничений в той или иной области правового регулирования не противоречат принципам правового государства, но во многом предопределяется ими.

Государственная антинаркотическая политика, как и любая другая государственная деятельность, при всем ее значительном объеме, сложном и разнообразном характере, многовекторной структуре и полиэлементном составе обладает неперенным признаком – она осуществляется в установленной законом процессуальной форме.

Как отмечал П.Е. Недбайло еще в 50-е годы XX в., «процессуальная форма присуща любой деятельности по применению правовых норм» [5, с. 22].

Это основополагающее положение должно быть знаковым для формирования нового понимания антинаркотической политики как совокупности однородных процедурных действий, предъявляемых к участникам процесса и направленных на достижение определенного материально-правового результата.

По мнению Н.В. Витрука, категория процессуальной формы имеет обобщающее значение для характеристики процессуальной стороны юридически значимой деятельности и «включает в себя в качестве элементов процессуальные нормы и процессуальные правоотношения, процессуальный порядок осуществления юридической деятельности, соответствующие процедуры, конкретные виды производств, процессуальные документы и т. д.» [1, с. 269].

И.А. Галаган видел назначение процессуальной формы в том, чтобы закрепить специфику правового регулирования процессуальной деятельности, основных требований, предъявляемых к порядку и процедуре ее

осуществления, оформления и закрепления в процессуальных актах [2, с. 64].

Юридические формы государственной деятельности характеризуются тем, что через них обеспечивается осуществление определенных функций государства. В данном случае речь идет о реализации дискретной функции противодействия наркотизации общества посредством государственной антинаркотической политики. Осуществление рассматриваемой функции может быть представлено в различных юридических (правовых) формах: правотворческой, правоуправленческой, правоохранительной и контрольной. Такова юридическая природа данного вопроса. При этом правотворческая деятельность связана с установлением правовых норм; содержание правоуправленческой деятельности охватывает сферу предоставления прав и возложения обязанностей по отношению к подвластным субъектам, деятельность по реализации правовых норм; правоохранительная деятельность означает рассмотрение и разрешение споров, привлечение к юридической ответственности; контрольная деятельность (включая надзор) обеспечивает проверку соответствия выполняемых мероприятий намеченным целям и срокам реализации.

Как видно, каждая разновидность юридической деятельности отличается принципиально своим специфическим направлением воздействия на социальную жизнь, выражающим ее особую природу. Юридические формы государственной деятельности не могут существовать без форм права, содержащих общеобязательные установления (законы, иные нормативные акты, правовые обычаи и т. д.), однако они не могут сводиться или подменяться формами права.

Таким образом, в основе государственной антинаркотической политики находится юридическая деятельность, выраженная в одной из процессуальных правовых форм, которая обеспечивается средствами экономического, политического, социального, идеологического, поощрительного и принудительного характера. Правовые предписания устанавливают компетенцию субъектов и юридический статус участников того или иного вида деятельности, пределы их полномочий, перечень используемых средств и приемов, пути достижения намеченных целей, способы закрепления полученных результатов.

Становление антинаркотической политики требует актуализации государственной деятельности для преодоления негативных процессов и последующего позитивного развития. Различные формы государственной деятельности, являясь внешним выражением процесса осуществления функций государства, органично связаны между собой и составляют содержание государственной деятельности. Одни и те же действия и акты государственного органа могут повлечь последствия различного характера и содержать предписания различного рода. Как отмечает М.Н. Марченко, «под формами осуществления функций понимается их внешнее выражение, основные контуры и параметры их проявления» [4, с. 336].

Процесс формирования и осуществления государственной антинаркотической политики обеспечивается, таким образом, не только системой правовых норм, но и системой соответствующих государственных органов. Это определяет содержание государственной антинаркотической политики и дает основание считать ее звеном политико-правовой системы, органически входящим в социально-политический и правовой механизм общества. Ее значимость заключается в том, что она не только создает социально-правовые отношения, которые соответствуют духу закона, мысли законодателя, но и позитивно влияет на социально-правовую сферу, являясь эффективным политическим инструментом.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. – М., 2008.
2. *Галаган И.А.* Сущность и общее назначение процессуальных норм и отношений в советском праве // Процессуальные нормы и отношения в советском праве. – Воронеж, 1985.
3. 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.
4. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. – М., 2008.
5. *Недбайло П.Е.* О юридических гарантиях правильного применения норм советского права // Сов. государство и право. – 1957. – № 6.
6. *Соловьёв В.С.* Оправдание добра. Нравственная философия // Собрание сочинений : в 2 т. – М., 1988. – Т. 2.
7. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/164463>
8. URL: <http://www.stratgap.ru/pages/strategy/project/index.shtml>

### BIBLIOGRAPHY (TRANSLITERATED)

1. *Vitruk N.V.* Obshshaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti. – M., 2008.
2. *Galagan I.A.* Sushshnost' i obshshee naznachenie protsessual'nykh norm i otnosheniy v sovetskom prave // Protsessual'nye normy i otnosheniya v sovetskom prave. – Voronezh, 1985.
3. Kontseptsiya gosudarstvennoy politiki po kontrolyu za narkotikami v Rossiyskoy Federatsii : utverzhdena postanovleniem Verkhovnoy Soveta Rossiyskoy Federatsii ot 22 iyulya 1993 g. № 5494-1 // Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov RF i Verkhovnoy Soveta RF. – 1993. – № 32, st. 1265.
4. *Marchenko M.N.* Teoriya gosudarstva i prava. – M., 2008.
5. *Nedbaylo P.E.* O yuridicheskikh garantiyakh pravil'nogo primeneniya norm sovetskogo prava // Sov. gosudarstvo i pravo. – 1957. – № 6.
6. *Solov'yev V.S.* Opravdanie dobra. Nравstvennaya filosofiya // Sbranie sochineniy : v 2 t. M., 1988. – Vol. 2.
7. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/164463>
8. URL: <http://www.stratgap.ru/pages/strategy/project/index.shtml>

### Информация об авторе

**Тонков Евгений Евгеньевич** (Белгород) – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан юридического факультета. ГОУ ВПО «Белгородский государственный университет» (308015, г. Белгород, ул. Победы, 85, e-mail: [etonkov@bsu.edu.ru](mailto:etonkov@bsu.edu.ru))

### Information about the author

**Tonkov, Yevgeniy Yevgenyevich** (Belgorod) – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Dean, Law Department. Belgorod State University (85, Pobedy str., Belgorod, 308015, e-mail: [etonkov@bsu.edu.ru](mailto:etonkov@bsu.edu.ru))