

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «КРАСНОДАРСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи



ЗАССЕЕВ

Дзамболат Артурович

**Организация и правовые основы деятельности подразделений,
выполняющих правоохранительные функции в сфере противодействия
незаконному обороту наркотиков**

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Антонов Игорь Алексеевич

Краснодар – 2018

Оглавление

Введение	3
Глава I. Противодействие незаконному обороту наркотиков как объект реализации правоохранительной функции современного государства: сравнительно-правовой анализ.....	20
§1. Социально-правовой анализ распространенности наркомании в современном мире как основание актуализации правоохранительной функции государства с сфере оборота наркотиков	20
§2. Понятие и содержание правоохранительной функции государства в сфере незаконного оборота наркотиков	47
§3. Зарубежный опыт законодательного регулирования реализации правоохранительной функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков	65
Глава II. Механизм реализации правоохранительной функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков и его правовое обеспечение.....	82
§1. Субъекты противодействия незаконному обороту наркотиков: предметы ведения и координация деятельности	82
§2. Проблемные вопросы правового обеспечения и организации деятельности подразделений по контролю за оборотом наркотиков МВД России.....	104
§3. Организационно-правовые основы сотрудничества правоохранительных органов стран СНГ и ОДКБ в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков	130
Заключение.....	140
Список литературы	151
Приложения.....	180

Введение

Актуальность темы исследования определяется рядом взаимообусловленных обстоятельств, оказывающих существенное влияние на результативность противодействия незаконному обороту наркотиков¹. Прежде всего, это масштабы незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, которые вывели наркоугрозу на один уровень с такими проблемами, как международный терроризм и локальные военные конфликты. Общемировое число лиц, употребляющих наркотики, составляет более 183 млн человек, причем число наркозависимых лиц в 2016 г. выросло (впервые за шесть лет) до 29 млн человек².

По оценкам экспертов, ежегодно жертвами наркомании становятся десятки тысяч человек, еще сотни тысяч теряют общественные связи, пополняя ряды криминалитета. Нет в мире государства, которому бы не пришлось осознать всю тяжесть последствий этого социального явления, ведь наркомания – это прежде всего тотальное поражение личности, которое влечет за собой негативные последствия не только для индивидуума в отдельности, но и для общества в целом. Вызываемые наркоманией социальная апатия, всплеск преступности, снижение рождаемости и рост смертности беспокоят все мировое сообщество, в том числе и Россию.

Противодействие незаконному обороту наркотиков, транснациональным организованным преступным сообществам, обеспечивающим международный трафик наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, является стратегической задачей в рамках обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Так, по опубликованным МВД России данным за 2016 г., в нашей стране было зарегистрировано 201165 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных и

¹ Здесь и далее, если не оговорено особо, понятием противодействия незаконному обороту наркотиков охватывается незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

² См.: Всемирный доклад УНП ООН по наркотикам в 2016 году [Электронный ресурс]. URL: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf (дата доступа 15.01.2017).

сильнодействующих веществ или их аналогов; 144104 из них – тяжкие и особо тяжкие преступления; 82454 – совершенные в крупном размере и 3345 – в особо крупном размере. Почти 4 тыс. преступлений совершено организованными преступными сообществами¹. В 2017 г. наблюдается рост зарегистрированных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Так, уже за январь – ноябрь зарегистрировано 194779 преступлений (+ 4,3% к АППГ); 140054 из них – тяжкие и особо тяжкие преступления (+ 4,7% к АППГ); организованными преступными сообществами совершено 3723 преступления (+ 12,7% к АППГ)².

Социальная стоимость наркомании³, по самым скромным оценкам, составляет 2,5% от валового регионального продукта всех субъектов Российской Федерации, т. е. 1624926 млн рублей, что больше расходов федерального бюджета за 2015 г. на МВД России (1031648 млн рублей), ФСКН России (345502 млн рублей) и ФМС России (39093 млн рублей) в совокупности. В связи с этим вопросы предупреждения распространения наркомании и своевременного пресечения наркотрафика приобретают все большую социальную остроту и актуальность.

Актуальность исследования определяется также проводимой в Российской Федерации реформой правоохранительной системы, ориентированной, в том числе, на совершенствование государственного

¹ См.: Состояние преступности в России за январь – декабрь 2016 года. М.: Министерство внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» [Электронный ресурс]. URL: https://мвд.рф/upload/site1/documentnews/009/338/947/sb_1612.pdf (дата доступа 16.02.2017).

² См.: Состояние преступности в России за январь – ноябрь 2017 года. М.: Министерство внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/11830347/> (дата доступа 18.12.2017).

³ Социальная стоимость наркомании – распространенное в криминологии, социальной психологии, медицине оценочное понятие, рассчитываемое по специальным методикам как совокупность затрат общества и граждан в государственной и негосударственной сферах. Социальная стоимость в государственной сфере определяется как сумма затрат в сегментах: стоимость социальных последствий наркомании, расходов правоохранительных, судебных органов, системы исполнения наказаний, расходов на здравоохранение и профилактические программы. Стоимость затрат в негосударственной сфере определяется как расходы самих потребителей наркотиков и лиц, их окружающих, на приобретение наркотиков и их прекурсоров. См.: Царев С.А. Инновационная модель оказания наркологической помощи как механизм снижения социальной стоимости наркомании: автореф. дис. ... д-ра мед. наук. М., 2013; Баян В.П., Косолапов А.Б. Оценка социальной стоимости наркомании в Приморском крае // Современные научные исследования и инновации. 2012. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2012/12/19370> (дата доступа 30.09.2017).

управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Упразднение ФСКН России и передача ее функций и полномочий Министерству внутренних дел Российской Федерации требует всестороннего анализа последствий этих преобразований, исследования организационных и правовых основ деятельности воссозданных в системе МВД России подразделений по контролю за оборотом наркотиков. Для этого необходимо провести ревизию нормативной базы, регулирующей противодействие незаконному обороту наркотиков, оценить степень ее соответствия меняющимся условиям деятельности государственных и общественных институтов в этой области правоотношений, необходимости внесения корректив в практику взаимодействия субъектов реализации правоохранительной функции, в том числе в рамках СНГ и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Также требует решения серьезная проблема, касающаяся качества и эффективности реализации государственных (федеральных и региональных) программ в сфере предупреждения распространения наркомании и противодействия наркопреступности, их соответствия основным направлениям государственной антинаркотической политики.

Указанные обстоятельства предопределяют необходимость комплексного междисциплинарного анализа ситуации в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков с целью поиска адекватных правовых и организационных средств решения проблемы.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопрос противодействия незаконному обороту наркотиков всегда был проблемой, привлекающей внимание целого ряда специалистов в сфере медицины и политологии, уголовного права и криминологии, административного права, криминалистики и оперативно-розыскной деятельности. Остается он актуальным и в настоящее время.

Так, А.В. Торопыгина¹ рассматривала в своей работе социально-политические проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств. А.Ю. Абрамов² защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора медицинских наук, изучая вопросы совершенствования механизма регулирования оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Вопросам борьбы с незаконным оборотом наркотиков как угрозой национальной безопасности были посвящены диссертационные исследования Р.А. Александрова³, А.С. Щелокова⁴ и А.А. Шурыгина⁵.

Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств были исследованы Л.В. Готчиной⁶, А.А. Кушховым⁷ и А.В. Шестаковым⁸.

С.А. Роганов⁹, Е.В. Голощапов¹⁰, Р.М. Каширин¹¹ посвятили свои диссертационные исследования вопросам раскрытия и расследования преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Труды перечисленных и других ученых, разрабатывающих различные аспекты противодействия незаконному обороту наркотиков,

¹ Торопыгина А.В. Социально-политические проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств: дис. ... канд. полит. наук. М., 2014. 159 с.

² Абрамов А.Ю. Совершенствование механизма регулирования оборота наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации: дис. ... д-ра мед. наук. М., 2015. 316 с.

³ Александров Р.А. Государственно-правовое противодействие наркобизнесу в контексте генезиса и эволюции системы национальной безопасности России: опыт ретроспективного анализа и теоретико-правового моделирования: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2008. 428 с.

⁴ Щелоков А.С. Правовое обеспечение деятельности государства по борьбе с незаконным оборотом наркотиков как угрозой национальной безопасности России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 187 с.

⁵ Шурыгин А.А. Правовые основы противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ (российский и зарубежный опыт): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 213 с.

⁶ Готчина Л.В. Молодежный наркотизм в современной России: криминологический анализ и профилактика: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011. 455 с.

⁷ Кушхов А.А. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с преступным оборотом наркотических средств (по материалам республик Северного Кавказа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 172 с.

⁸ Шестаков А.В. Незаконный оборот наркотических средств как источник финансирования террористической деятельности: криминологический и уголовно-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 173 с.

⁹ Роганов С.А. Теория и практика расследования преступлений в сфере криминального бизнеса синтетических наркотических средств: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2015. 589 с.

¹⁰ Голощапов Е.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в местах лишения свободы: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 202 с.

¹¹ Каширин Р.М. Оперативно-розыскное предупреждение незаконного оборота наркотических средств в исправительных учреждениях: дис. ... канд. юрид. наук. Псков, 2012. 190 с.

наркопреступности, наркотизации населения, внесли значительный вклад в исследование этой проблематики, однако комплексного междисциплинарного исследования проблем противодействия незаконному обороту наркотиков в рамках научной специальности 12.00.11, т. е. с точки зрения организации и правовых основ функционирования подразделений, выполняющих правоохранительные функции в этой сфере, не проводилось. Не менее важно и то, что большая часть имеющихся научных разработок выполнена до кардинальных организационных преобразований в системе МВД России, передачи ему более широких полномочий в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и координации деятельности субъектов антинаркотической политики.

Объектом исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти, непосредственно выполняющих правоохранительные функции в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие организацию и деятельность подразделений, непосредственно выполняющих правоохранительные функции в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; организационно-правовые аспекты межгосударственной координации деятельности таких подразделений в рамках СНГ и ОДКБ; научные концепции и разработки, а также правоприменительная практика в этой области.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования являются выработка и обоснование концептуальных положений, создающих теоретические предпосылки модернизации законодательных основ современной организации и правового обеспечения функционирования органов государственной власти, непосредственно выполняющих правоохранительные функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков.

Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские задачи:

- 1) провести социально-правовой анализ распространенности наркомании в современном мире;
- 2) определить понятие и содержание правоохранительной функции государства в сфере незаконного оборота наркотиков;
- 3) проанализировать зарубежный опыт законодательного регулирования реализации правоохранительной функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков;
- 4) установить субъекты противодействия незаконному обороту наркотиков; раскрыть предметы их ведения и вопросы координации деятельности;
- 5) выявить проблемы правового обеспечения и организации деятельности подразделений по контролю за оборотом наркотиков МВД России;
- 6) исследовать организационно-правовые основы сотрудничества правоохранительных органов стран СНГ и ОДКБ в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков;
- 7) определить основные пути совершенствования системы управления и организации деятельности субъектов по противодействию незаконному обороту наркотиков;
- 8) сформулировать предложения по совершенствованию правовых основ деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков.

Методологическая основа исследования. В процессе работы над диссертацией был применен всеобщий диалектический метод, использованы общенаучные и частнонаучные методы познания: метод абстрагирования и формально-юридический метод применялись диссертантом при выработке ряда предлагаемых дефиниций, в том числе таких понятий, как «правоохранительная функция», «правоохранительная функция в сфере незаконного оборота

наркотиков», «антинаркотическая политика»; исторический метод использовался при изучении процессов развития системы субъектов антинаркотической деятельности; сравнительно-правовой метод способствовал сопоставлению регламентации деятельности в области предупреждения распространения наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков различных государственных органов, в том числе правоохранительных, а также государственных органов зарубежных стран; анализ и синтез позволили обосновать предложения по совершенствованию действующего законодательства; индукция и дедукция применялись для аргументации сделанных в ходе исследования выводов; структурно-функциональный метод и метод восхождения от абстрактного к конкретному позволили выявить и решить проблемы организационного построения органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков.

Социологический метод использовался для выявления проблем, возникающих в деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков; статистический, аналитический и логический методы применялись для обобщения количественных показателей и получения научно обоснованных суждений по вопросам правовой регламентации работы субъектов антинаркотической деятельности.

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих отечественных ученых, представляющих различные отрасли научного знания в области философии, права, социологии, здравоохранения, конфликтологии, криминологии, политологии, позволившие представить развернутую характеристику противодействия незаконному обороту наркотиков как направления реализации правоохранительной функции современного государства.

При рассмотрении общих вопросов форм и методов правоохраны, правовой регламентации и организации деятельности правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел, диссертант опирался на труды Ю.Е.

Аврутина, Р.А. Александрова, С.С. Алексеева, Р.Р. Алиулова, В.Г. Афанасьева, В.К. Бабаева, И.Л. Бачило, Т.А. Боголюбовой, А.Г. Братко, С.В. Валова, Ю.И. Гревцова, А.В. Ильяша, А.Н. Кирсанова, В.В. Князева, В.С. Нерсисянца, А.И. Ролик, Л.И. Романовой, А.Н. Сунами, В.Ф. Сухарева, Е.Е. Тонкова, А.В. Федорова, Ц.А. Ямпольской и других ученых.

При рассмотрении различных аспектов противодействия незаконному обороту наркотиков изучались работы российских специалистов в данной сфере А.А. Абрамова, М.Я. Айнбиндер, И.А. Антонова, Е.А. Бурковой, Е.В. Голощапова, Л.В. Готчиной, Е.В. Ивановой, Р.М. Каширина, Л.П. Климович, А.А. Кушхова Я.М. Мазунина, И.М. Мацкевича, Д.К. Нечевина, Е.А. Ошлыкова, А.Н. Позднякова, М.М. Полякова, М.Л. Прохорова, С.А. Роганова, М.А. Романенко, Д.Н. Рудова, А.В. Торопыгина, М.И. Шарова, А.В. Шестакова, А.А. Шурыгина, А.С. Щелокова и других исследователей.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, международные нормативные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, а также ведомственные нормативные правовые акты в рассматриваемой области правоотношений.

Эмпирическую базу исследования составили:

статистические данные о состоянии преступности и результатах деятельности правоохранительных органов, об уголовных делах, рассмотренных судами за 2014–2017 гг.;

29 положений об управлениях по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов МВД России, определяющих их организационно-правовой статус в системе управления органами внутренних дел;

справочные материалы следственной и судебной практики в части, касающейся деятельности подразделений по контролю за оборотом наркотиков (информационные письма, обзоры, справки и другие данные);

результаты анкетирования (по специально разработанной анкете), в котором приняли участие 187 респондентов из Республики Адыгея, Республики Северная Осетия – Алания, Краснодарского края, Белгородской и Ростовской областей, а также Республики Южная Осетия, из них: 25 прокуроров, осуществляющих надзор за деятельностью подразделений по контролю за оборотом наркотиков, 47 сотрудников органов внутренних дел, ранее работавших в ФСКН России, 95 сотрудников подразделений по контролю за оборотом наркотиков МВД России, 20 следователей Следственного комитета Российской Федерации, специализирующихся на расследовании уголовных дел в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

При подготовке работы также были использованы результаты исследований, проведенных другими авторами, и личный опыт работы диссертанта в Управлении по борьбе с незаконным оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Республики Южная Осетия.

Научная новизна диссертационной работы определяется комплексным подходом к изучению проблем реализации правоохранительной функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, вопросов организации и правового регулирования деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков и обусловливается особым авторским видением их решения, заключающимся в системном рассмотрении межсубъектного взаимодействия структурных подразделений правоохранительных и иных государственных органов, региональных и муниципальных органов власти, наделенных полномочиями в области предупреждения распространения наркомании и противодействия наркопреступности, а также соответствующих государственных органов зарубежных стран, в разработке комплекса организационных и правовых мер, направленных на совершенствование деятельности субъектов предупреждения незаконного оборота наркотиков и противодействия связанной с ним

преступности. Данная работа является одним из первых исследований подобного рода.

Наиболее значимыми результатами исследования, соответствующими критерию новизны, выступают следующие:

определены основные угрозы национальной безопасности, обусловленные незаконным оборотом наркотиков;

установлены наиболее уязвимые перед наркоугрозой категории населения;

раскрыта форма реализации правоохранительной функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков;

выработаны перспективные направления развития государственной политики по противодействию незаконному обороту наркотиков;

уточнен субъектный состав государственных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков;

определены организационно-правовые основы сотрудничества правоохранительных органов стран СНГ и ОДКБ в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ;

аргументированы предложения о внесении изменений и дополнений в пункт 1 статьи 41 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»; Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»; Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

Положения, выносимые на защиту:

1. Сфера противодействия незаконному обороту наркотиков определяется автором как относительно самостоятельная подсистема охранительной сферы жизнедеятельности общества и государства, призванная юридически, организационно и функционально обеспечить разработку и реализацию соответствующей государственной политики в целях охраны здоровья граждан, правопорядка, государственной и общественной безопасности.

2. В результате исследования теоретического материала автор сделал вывод, что правоохранительная деятельность в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков является организационно-правовой формой реализации правоохранительной функции государства, объединяющей систему общих и специальных материальных и процессуальных предупредительных (превентивных) мер, мер пресечения и наказания, правом осуществления которых наделены соответствующие правоохранительные органы в пределах своей компетенции, закрепленной в нормативных правовых актах.

3. Сформулирована оригинальная дефиниция государственной антинаркотической политики как стратегического социально ориентированного вектора правотворческой, нормотворческой и организационной государственной деятельности, направленной на достижение и реализацию общезначимых целей, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

4. Обосновывается вывод, что руководящую роль в координации деятельности государственных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков играют органы прокуратуры. Определяющей здесь стала проводимая в Российской Федерации реформа правоохранительной системы, ориентированная на совершенствование государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их

прекурсоров, связанная с упразднением ФСКН России. В свою очередь, МВД России, куда были переданы ее полномочия, фактически не реализует функцию координации работы субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков, а законодательство не предоставляет МВД России реальных полномочий по осуществлению надлежащего контроля за исполнением поручений при осуществлении координационной деятельности.

5. Выявлена конкуренция при реализации функции координации деятельности государственных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков между координационными совещаниями органов прокуратуры и Государственным антинаркотическим комитетом (антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне), предложен оригинальный способ устранения указанной проблемы посредством возложения обязанности по руководству деятельностью Государственного антинаркотического комитета на Генерального прокурора Российской Федерации (по руководству деятельностью антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации – на прокуроров субъектов Российской Федерации; антинаркотических комиссий в муниципальных образованиях – на прокуроров районного звена).

6. Опираясь на данные, полученные при анализе деятельности управлений по контролю за оборотом наркотиков МВД России, ГУ (У) МВД России по субъектам Российской Федерации, автор делает вывод о необходимости переподчинения Главного управления по контролю за оборотом наркотиков в центральном аппарате МВД России напрямую министру внутренних дел Российской Федерации, региональных управлений по контролю за оборотом наркотиков – начальнику ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации.

7. Обосновывается создание Центра межведомственного взаимодействия в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков при МВД России.

8. Аргументируется необходимость формирования Центра антинаркотических операций ОДКБ и обосновываются задачи, на решении которых должен быть сосредоточен создаваемый орган международного сотрудничества для эффективного противодействия незаконному обороту наркотиков в рамках Содружества Независимых Государств.

9. В целях повышения эффективности правового регулирования деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков соискатель вносит следующие предложения нормативного характера:

часть 1 статьи 41 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» дополнить субъектами антинаркотической деятельности, указанными в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года;

часть 2 статьи 41 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» изложить в следующей редакции: «Координация деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами»;

пункт «е» части 9 Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года изложить в следующей редакции: «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, осуществляющие в рамках своих полномочий руководство Государственным антинаркотическим комитетом и антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях»;

исключить подпункт 29 из пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации;

пункт 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации дополнить подпунктом 24.1: «организует и осуществляет мероприятия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»;

подпункт 5 пункта 19 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации изложить в следующей редакции: «участвует в работе антинаркотической комиссии, антитеррористической комиссии и оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию их решений».

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается во всестороннем анализе проблем организационного и правового характера, возникающих в ходе реализации правоохранительной функции в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в процессе деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков, и разработке путей их разрешения, что позволяет признать его научной квалификационной работой, содержащей решение задачи, имеющей существенное значение для дальнейшего развития юридической науки в области правоохранительной деятельности.

Сформулированные в диссертационном исследовании выводы и предложения дополняют теоретические представления об организационном и правовом обеспечении деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков и могут быть использованы при дальнейших научных исследованиях в рассматриваемой сфере правоотношений.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования сформулированных в нем выводов и предложений в нормотворческом процессе применительно к регулированию деятельности государственных органов, осуществляющих функции по противодействию незаконному обороту наркотиков.

Выводы и рекомендации, предложенные автором, могут быть использованы в работе сотрудников правоохранительных органов, органов исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в части совершенствования деятельности по предупреждению распространения наркомании и противодействию незаконному обороту наркотиков, а также в учебном процессе при преподавании цикла дисциплин, включающих вопросы противодействия незаконному обороту наркотиков, в образовательных организациях юридического профиля и в системе подготовки, переподготовки и повышении квалификации кадров органов прокуратуры, сотрудников органов внутренних дел и иных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков, при подготовке научной, учебной и методической литературы по указанной теме.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения диссертации получили апробацию в следующих формах.

Рукопись диссертации обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры уголовного процесса Краснодарского университета МВД России.

Результаты проведенного исследования нашли отражение в 17 научных статьях автора, 6 из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Ряд положений исследуемой проблемы освещались диссертантом на заседаниях круглых столов и научно-практических конференциях международного, всероссийского, регионального уровней: Всероссийской научно-практической конференции «Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы противодействия организованной преступной

деятельности» (Краснодар, 5 декабря 2014 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики» (Краснодар, 12 декабря 2014 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики» (Краснодар, 27 марта 2015 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики» (Краснодар, 23 апреля 2015 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Криминалистика и судебно-экспертная деятельность в условиях современности» (Краснодар, 24 апреля 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Современные проблемы уголовной политики» (Краснодар, 25 сентября 2015 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Уголовно-процессуальные проблемы противодействия организованной преступной деятельности» (Краснодар, 4 декабря 2015 г.); круглом столе, посвященном Дню российской науки «Актуальные вопросы уголовно-процессуального права» (Краснодар, 8 февраля 2016 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики» (Краснодар, 25 марта 2016 г.); Международной научно-практической конференции «Уголовная политика и культура противодействия преступности» (Краснодар, 30 сентября 2016 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы противодействия организованной преступной деятельности» (Краснодар, 25 ноября 2016 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики» (Краснодар, 27 марта 2017 г.); «Уголовное судопроизводство России: проблемы и перспективы развития» (Санкт-Петербург, 24 ноября 2017 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность структурных подразделений Министерства внутренних дел

Республики Южная Осетия, УМВД России по Липецкой области, УМВД России по Орловской области, ГСУ ГУ МВД России по Краснодарскому краю; в учебный процесс Краснодарского университета МВД России, Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова, Юго-Осетинского государственного университета имени А.А. Тибилова.

Структура диссертации обусловлена целью исследования, вытекающими из нее задачами и включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список литературы и приложения.

Глава I. Противодействие незаконному обороту наркотиков как объект реализации правоохранительной функции современного государства: сравнительно-правовой анализ

§ 1. Социально-правовой анализ распространенности наркомании в современном мире как основание актуализации правоохранительной функции государства в сфере оборота наркотиков

Одной из острейших проблем современного мира становится возрастание незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, прекурсоров, растений либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества¹. Эти процессы, способствуя распространению такого заболевания, как наркомания, выступают социально негативным явлением, представляющим, наряду с терроризмом и экстремизмом, реальную угрозу мировому сообществу². Как отмечается в литературе, в XX веке незаконный оборот наркотиков приобрел угрожающие масштабы, в него было вовлечено практически все мировое сообщество, а контрабанда незаконно выращенных, кустарно изготовленных или промышленным способом произведенных наркотиков осуществляется на территории большинства государств³. Данная тенденция продолжает усиливаться, в том числе за счет развития современных технологий (химических, биологических, информационно-телекоммуникационных, робототехнических, генной инженерии и т.д.)⁴. Причем прогноз развития

¹ Далее, если не оговаривается иное, – наркотики.

² См.: Власов В.А. Некоторые актуальные вопросы профилактики наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков / Национальный и международный уровни противодействия наркоугрозе и взаимодействие в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей: материалы XVIII международной научно-практической конференции / отв. ред. И.А. Медведев. Красноярск, 2015. С. 263-266; Куропаткин С.А. Наркомания и незаконный оборот наркотиков, терроризм и экстремизм как глобальные проблемы современного общества // Антинаркотическая безопасность. 2015. № 2 (5). С 111-114.

³ См.: Ролик А.И., Романова Л.И. Наркомания и наркотизм – острейшие проблемы мирового социума // Наркоконтроль. 2009. № 2. С. 2.

⁴ См.: Косарев М.Н., Обухова Т.В. О правовых основах противодействия незаконному обороту наркотиков в России // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 2 С. 53-54.

наркоситуации на ближайшие годы – неблагоприятный¹.

Злоупотребление наркотиками известно человечеству с доисторического периода. Ученые подчеркивают, что практически все народы мира, начиная с древнейших времен, употребляли наркотики растительного происхождения ввиду их баснословных особенностей – менять былую реальность и иллюзорно исполнять желания². Однако этот процесс вплоть до конца XIX века не представлял собой такой устрашающей проблемы как сегодня. В настоящее время распространение и немедицинское употребление наркотических средств приобрело небывалый размах не только в странах традиционно потребляющих наркотики (Афганистан, Колумбия, Таиланд и др.), но и в странах Европы и Америки.

При этом первоначально необходимо заметить, что наркомания и незаконный оборот наркотиков имеют две совсем разные самостоятельные истории развития. Хотя это не говорит о том, что они исключают друг друга.

И, прежде чем перейти к исследованию проблем наркотиков и наркомании, изначально необходимо определить смысловое значение этих понятий. Так, наркотики (от греч. *narkotika* – приводящий в оцепенение) – это природные и синтетические вещества, чрезмерное употребление которых приводит к наркомании.

В свою очередь, наркомания (от греч. *narke* – оцепенение, сон, и *mania* – безумие, страсть и влечение) – это болезнь, вызванная непреодолимым влечением к наркотикам³. В настоящее время ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что наркомания – это болезнь, характеризующееся тем, что жизнедеятельность организма человека поддерживается на определенном

¹ См.: Ногойбаев Б.Б. Наркопрогностика до 2025 года: краткий анализ мировой наркоситуации // Антинаркотическая безопасность. 2015. № 2 (5). С. 86-91; Киекбаев М.Д., Абдрахманов Д.М. Наркоситуация в современной России // Социальная политика и социология. 2010. № 8 (62). С. 36-44; Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Наркоситуация в России как одна из угроз национальной безопасности XXI века // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 162-167.

² См.: Кирсанов А.Н. Противодействие наркобизнесу и наркомании в системе национальной безопасности России: политологический анализ: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2010. С. 25.

³ См.: Советский энциклопедический словарь / под ред. Прохорова А.М., Гилярова М.С., Жукова Е.М., Иноземцева Н.Н., Кнунянца И.Л., Федосеева П.Н., Харченко М.Б. М., 1981. С. 870.

уровне в результате систематического приема наркотических средств, приводящих его, в конечном итоге, к физическому и психическому истощению и смерти¹. Наркомания является реальной угрозой жизни и здоровья людей. Размеры этого негативного общественно опасного явления во многих государствах мира достигли небывалых масштабов.

В XX веке наркомания превращается в полноценную социальную проблему: вспышка героиновой зависимости в США, всплеск употребления стимуляторов психического ряда в Китае и Японии и ряд других фактов побудили человечество к определению наркомании, как болезни опасной для общества.

По оценкам ООН сегодня более 183 миллионов человек употребляет наркотики. Причем число наркозависимых лиц выросло, впервые за шесть лет, до 29 миллионов человек².

Сегодня уровень наркотизации общества в отдельных государствах достиг критического уровня, что, по мнению отдельных российских и зарубежных ученых, ставит мир на грань катастрофы³.

Например, по данным Министерства общественной безопасности Китайской Народной Республики в 2012 году число наркоманов в стране увеличилось до 2,14 миллионов человек⁴. На сегодняшний день в Китае около 3 миллионов человек употребляют наркотики⁵.

Обостряет проблему наркомании тот факт, что существуют целые государства, основу экономики которых составляет наркобизнес. Так, сегодня крупнейшим производителем опийного мака является Афганистан, в котором

¹ Косарев В.Н., Косарева Л.В., Макогон И.В. Проблемы борьбы с наркоманией и незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ требуют программно-целевого подхода и эффективных законодательных мер // Наркоконтроль. 2012. № 1. С. 35.

² См.: Всемирный доклад УНП ООН по наркотикам в 2016 году [Электронный ресурс]. URL: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf (дата доступа 15.01.2017).

³ См.: Князев В.В. Правовые и организационные проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотиков за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 17.

⁴ См.: Комиссина И.Н. Наркоситуация в Китае: последствия для России // Оборона и безопасность. 2013. № 1. С. 109.

⁵ См.: Интервью посла КНР на Филиппинах Чжао Цзяньхуа от 19 октября 2016 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Центрального телевидения Китая. URL: <http://russian.cctv.com/2016/10/19/VIDE3iPfJ30QuAqGVCmF3Kqp161019.shtml> (дата доступа 15.05.2017).

производится около 87% от мирового объема опия; Афганистан является основным поставщиком морфина и героина, а в самой стране постоянно ускоряется процесс наркотизации населения. По оценкам большинства ученых, Афганистан – это государство со сформированной и устойчиво функционирующей наркоэкономикой¹. И, несмотря на меры, предпринимаемые мировым сообществом, объем производства героина в республике за последние годы только растет.

Как видно, проблемы, связанные с незаконным распространением, оборотом и злоупотреблением наркотических средств и психотропных веществ, остро стоят перед всеми без исключения странами мира, оказывая пагубное воздействие на социальное, культурное и политическое развитие. В полной мере это касается и государств – участников СНГ², в том числе и Российской Федерации.

Отдельного внимания здесь требуют государства Центральной Азии, так как сложная ситуация с распространением наркомании и незаконного оборота наркотиков в странах, расположенных на территории этого региона, влияет на безопасность европейских государств. Именно через азиатские страны, ввиду недостаточного контроля границ, в Российскую Федерацию и в страны Европы поступают наркотики. Чтобы иметь представление о сложившейся неблагоприятной картине незаконного оборота наркотиков, складывающейся вокруг государств Центральной Азии, рассмотрим ситуацию в некоторых из них.

Итак, страны Центральной Азии с начала 1990-х годов постепенно стали не только транзитными странами для перевозки наркотиков, но и странами-потребителями наркотиков. Государства Центральной Азии по своему географическому положению, наличию транспортных путей сообщения находятся в центре регионов выращивания и потребления наркотических

¹ См.: Ролик А.И., Романова Л.И. Наркомания и наркотизм – острейшие проблемы мирового социума // Нарко-контроль. 2009. № 2. С. 2-6.

² См.: Щелоков А.С. Правовое обеспечение деятельности государства по борьбе с незаконным оборотом наркотиков как угрозой национальной безопасности России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 80.

средств. В частности, по своему географическому положению Кыргызская Республика граничит с Республикой Таджикистан с общей протяженностью границ около одной тысячи километров; Республика Таджикистан, в свою очередь, имеет общую границу с уже ранее упоминаемым Афганистаном¹. Прозрачность указанных границ позволяет беспрепятственно провозить наркотики, что негативно сказывается на борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

На сегодняшний день известно о многочисленных перевалах, через которые наркотики контрабандным путем доставляются на территорию Кыргызской Республики и далее в страны СНГ и Европы. Прямым следствием подобного наркотранзита стало широкое распространение в Республике Кыргызстан немедицинского потребления наркотиков. Наркоситуация в данном регионе имеет прогрессирующий характер, ряды наркопотребителей постоянно увеличиваются.

Очень велика роль Республики Казахстан в распространении наркотиков в азиатском регионе и Европе. Только по цифрам официальной статистики в Казахстане зарегистрирован 34 221 потребитель наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров². Значительное влияние на наркопроблемы оказывает географическое положение страны и благоприятные климатические условия. В Республике Казахстан располагается один из крупнейших очагов произрастания конопли – Чуйская долина, где на 130 тысяч гектаров, ежегодно созревает до 5 тысяч тонн наркосодержащих растений. Следует отметить и то, что Казахстан является крупным потребителем афганских опиатов, синтетических наркотиков из Южной Азии. Немаловажным выступает тот факт, что Казахстан является транзитным коридором для поставок афганских опиатов в Российскую Федерацию по так называемому

¹ См.: Шарифзода Ф.Р., Асламов Б.С., Ахтамшозода С.А. Интеграция правоохранительных органов и силовых структур республики Таджикистан в противодействии незаконному обороту наркотиков: информационно-аналитический аспект // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2015. № 4 (28). С. 42-47.

² См.: О наркоситуации в Республике Казахстан за 2014 год // Информационный бюллетень о наркоситуации. Центральноазиатский регион. Ташкент, 2015. С. 15.

«северному маршруту». Что же касается немедицинского употребления наркотических средств и психотропных веществ среди населения Республики Казахстан, то можно справедливо отметить, что анализ развития наркотизации в Республике Казахстан за последние десять лет свидетельствует о существенном обострении ситуации, имеющей устойчивую негативную динамику.

В Российской Федерации за два последних десятилетия распространение наркомании стало серьезной угрозой национальной безопасности и основной причиной подрыва социально-экономического и демографического потенциала страны, что нашло отражение в Указе Президента Российской Федерации № 690 от 09 июня 2010 года «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»¹ (далее по тексту – Стратегия-2020), где совершенно верно отмечается, что современная наркоситуация в России характеризуется расширением незаконного оборота и немедицинского потребления наркотиков, в первую очередь, высококонцентрированных, таких как героин, кокаин, стимуляторы амфетаминового ряда, лекарственных препаратов, обладающих психотропным воздействием, усилением влияния наркотиков на распространение ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов и т.д. Наркотики представляет реальную угрозу безопасности государства, экономике страны и здоровью ее населения. Одним из основных факторов негативного развития наркоситуации в Российской Федерации выступает производство опиатов на территории Афганистана и их последующий трафик на территорию Российской Федерации.

По результатам мониторинга, проведенного Государственным антинаркотическим комитетом, наркоситуация в России оценивается как тяжелая². Только по официальной статистике опыт употребления наркотиков

¹ См.: Указ Президента РФ «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» от 09 июня 2010 г. № 690 (в ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 6127.

² См.: Отчет о наркоситуации в Российской Федерации за 2014 год [Электронный ресурс]. Официальный сайт ФСКН России. URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата доступа 17.12.2014).

имеют более 18 миллионов человек. Общее число лиц, регулярно потребляющих наркотики, достигает 8,5 миллионов человек¹. Однако численность лиц, состоящих на профилактическом наблюдении в связи с употреблением наркотиков, составляет всего 288 тысяч человек, или 196,5 на 100 тысяч населения. И это при том, что ежегодно более 20 тысяч человек берутся под диспансерное наблюдение с впервые установленным диагнозом – наркомания².

Заметим, что мониторинг наркоситуации осуществляется не только на федеральном уровне, но и на муниципальном уровне, например, анализ ситуации, складывающейся в муниципальном образовании город Краснодар, показал, что по итогам 2016 года состояние наркоситуации в городе ухудшилось и оценивается как «Напряжённая» (общая сумма баллов 2,35)³. В соответствии с имеющейся методикой⁴ оценка наркоситуации осуществлялась исходя из численности населения, предоставленной Федеральной службой государственной статистики – 943 827 человек (в том числе 627 378 человек в возрасте от 14 до 60 лет).

Оценка наркоситуации производилась по 10 критериям, в том числе:

1. Распространенность противоправных деяний в сфере незаконного оборота наркотиков из расчета на 100 тысяч населения: в 2016 году в Краснодаре ситуация «Кризисная» – 494,92 факта на 100 тысяч человек трудоспособного населения (имеется положительная динамика в сравнении с 2015 годом, когда показатель составлял 522,57 факта).

¹ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении государственной программы РФ «Противодействие незаконному обороту наркотиков» от 04 марта 2013 г. № 294-р (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1062.

² См.: Заболеваемость населения наркоманией [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/healthcare/# (дата доступа 20.04.2017).

³ Анализ наркоситуации на территории муниципального образования город Краснодар по итогам 2016 года [Электронный ресурс] // URL: <http://krd.ru/podrazdeleniya/administratsii-krasnodara/antinarkoticheskaya-komissiya/materialy-m-a-k/otchety> (дата доступа 23.03.2017).

⁴ Методика и порядок осуществления мониторинга, а также критерии оценки развития наркоситуации в Российской Федерации и ее субъектах [Электронный ресурс] // URL: <https://xn--80afw.xn--b1aew.xn--p1ai/komitet/pravo/metodika> (дата доступа 23.03.2017).

2. Криминальная поражённость (число лиц, совершивших наркопреступления, на 100 тысяч населения): в 2016 году в Краснодаре ситуация «Кризисная» – 256,3 человек на 100 тысяч человек трудоспособного населения. В сравнении с 2015 годом прослеживается незначительное улучшение показателя (в 2015 году – 276,56 человек на 100 тысяч человек трудоспособного населения).

3. Удельный вес наркопреступлений в общем количестве зарегистрированных преступных деяний (%): в 2016 году в Краснодаре ситуация «Кризисная» – 15,61% доля наркопреступлений в общем количестве преступлений. В сравнении с 2015 годом наблюдается положительная тенденция к снижению показателя (2015 год – 15,7%).

4. Удельный вес лиц, осужденных за совершение наркопреступлений, в общем числе осужденных лиц (%): в 2016 году в Краснодаре ситуация «Кризисная» – 36,55% лиц, осужденных за совершение наркопреступлений в общем количестве лиц, осужденных за совершение преступлений. В сравнении с 2015 годом имеем незначительную положительную динамику к снижению показателя (2015 год – 38,14%).

5. Удельный вес молодежи в общем числе лиц, осужденных за совершение наркопреступлений (%): в Краснодаре ситуация «Тяжёлая» – 43,22% лиц в возрасте до 29 лет, осужденных за совершение наркопреступлений в общем количестве лиц, осужденных за совершение наркопреступлений. Имеется отрицательная динамика данного показателя (в 2015 году – 40,22%).

Краткий итог по разделу 1 (критерии 1-5): по итогам 2016 года ситуация оценивается как «Предкризисная» – 4,4 балла. Отмечается незначительная положительная динамика в сравнении с 2015 годом на 0,2 балла (в 2015 году «Кризисная» – 4,6 балла).

6. Оценочная распространенность употребления наркотиков (согласно данным социологических исследований) (%): в 2016 году в Краснодаре

ситуация оценивалась как «Удовлетворительная» – 0,0% лиц, употреблявших наркотики из общего числа опрошенных (расчёт произведён на основании социологического опроса; в 2015 году «Напряжённая» – 0,67%).

7. Общая заболеваемость наркоманией и обращаемость лиц, употребляющих наркотики с вредными последствиями (на 100 тысяч населения): в 2016 году в Краснодаре ситуация оценивалась как «Напряжённая» – 305,99 человек на 100 тысяч человек населения. Отмечается положительная динамика в сравнении с 2015 годом (в 2015 году «Тяжёлая» – 383,83).

8. Первичная заболеваемость наркоманией (на 100 тысяч населения): в 2016 году в Краснодаре ситуация оценена как «Удовлетворительная» – 6,78 человек на 100 тысяч человек с впервые в жизни установленным диагнозом наркомания (всего 64 человека). По итогам 2015 года отмечается незначительная положительная динамика на 0,08 человек на 100 тысяч человек населения, однако в абсолютных числах имеется рост (в 2015 году – 63 человека).

9. Первичная обращаемость лиц, употребляющих наркотики, с вредными последствиями (на 100 тысяч населения): в 2016 году в Краснодаре ситуация оценивалась как «Тяжёлая» – 30,51 человек на 100 тысяч человек населения, обратившихся в лечебные учреждения, по отношению к числу лиц с впервые установленным в жизни диагнозом «употребление наркотиков с вредными последствиями» имеет положительную динамику в сравнении с 2015 годом (в 2015 году «Кризисная» – 19,83 чел.).

10. Смертность, связанная с острым отравлением наркотиками, по данным судебно-медицинской экспертизы (на 100 тысяч населения): в Краснодаре ситуация «Напряжённая» – 21 человек скончался от отравления наркотиками (2,22 на 100 тысяч населения); в сравнении с 2015 годом прослеживается отрицательная динамика (в 2015 году «Удовлетворительная» – 16 человек (1,74)).

В целях оздоровления наркоситуации антинаркотической комиссией муниципального образования город Краснодар в 2016 году реализован Перечень мероприятий антинаркотической комиссии муниципального образования город Краснодар по оздоровлению наркоситуации и повышению эффективности профилактической антинаркотической работы на 2016 год, утверждённый решением расширенного заседания антинаркотической комиссии Краснодарского края № 4 от 25 декабря 2015 года (всего 21 мероприятие)¹. Наибольшее количество мероприятий в разрезе муниципальных образований края.

По согласованию с антинаркотической комиссией администрации Краснодарского края в августе 2016 года произведена реорганизация деятельности антинаркотических комиссий администраций внутригородских округов города Краснодара, что направлено на снижение дублирования функций и повышение концентрации усилий администраций внутригородских и сельских округов города Краснодара на проведение индивидуальной профилактической работы по профилактике наркомании в рамках работы Советов по профилактике правонарушений.

Организовано взаимодействие между муниципальным бюджетным учреждением здравоохранения «Краснодарская городская клиническая больница скорой медицинской помощи», Управлением МВД России по городу Краснодару и антинаркотической комиссией администрации муниципального образования город Краснодар по своевременному информированию о фактах поступления лиц, с диагнозами «отравление неуточненными веществами» и «кома неясной этиологии». Каждый подтвердившийся случай отравления наркотическими средствами находится на контроле антинаркотической комиссии администрации муниципального образования город Краснодар и Управления МВД России по городу Краснодару.

¹ Материалы антинаркотической комиссии Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL: <https://admkras.krasnodar.ru/content/1168> (дата доступа 23.03.2017)

Активизирована работа, проводимая органом внутренних дел совместно с ГБУЗ «Наркологический диспансер» по исполнению решений судов, которыми на лиц, совершивших административные правонарушения в области законодательства о наркотических средствах и психотропных веществах возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение и реабилитацию.

При этом проведенным исследованием была выявлена пропасть, образовавшаяся между количеством граждан, употребляющих наркотики, и состоящих на профилактическом наблюдении, которая, по нашему мнению, обусловлена пробелом в организации деятельности правоохранительных органов по выявлению указанных лиц и пробелами в их взаимодействии с органами здравоохранения.

Согласно исследований, проводимых криминологами в России, 60% потребителей наркотиков составляют молодые люди в возрасте от 18 до 30 лет. При этом возраст наркопотребителей продолжает снижаться. Как известно, подростковый возраст является периодом физиологических и психологических процессов, затрагивающих перестройку функционирования всех систем организма, направленных на превращение ребенка во взрослого человека. В этот период поведение подростков серьезно меняется и может перерасти в девиантное поведение, что может быть опасно как для окружающих, так и для самого подростка¹.

В России с детского возраста до 20-39 лет число потребителей наркотиков в расчете на 100 тысяч населения соответствующего возраста постоянно возрастает: в начале, с 10-14 до 15-17 полных лет, максимально – в 17,3 раза; с 15-17 до 18-19 лет – в 3,5 раза; с 18-19 до 20-39 лет – в 1,9 раза. С 40 лет показатели наркотической зависимости и ее вредных последствий снижаются². Однако, к сожалению, в основном в результате летального исхода

¹ Абрамов А.Ю. Совершенствование механизма регулирования оборота наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации: дис. ... д-ра мед. наук. М., 2015. С. 17-18.

² См.: Абрамов А.Ю. Указ. соч. С. 116.

от раннего употребления наркотиков.

А.Ю. Абрамов, основываясь на результатах социологических исследований, делает вывод, что несовершеннолетние злоупотребляют наркотическими средствами в 11,4 раза чаще, чем взрослые. Особенно указанная тенденция характерна для Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Самары, Саратова и других крупных мегаполисов. Так, А.Ю. Абрамов пишет, что хотя бы раз в жизни пробовали наркотики в Москве – 30% подростков, в Петербурге – 50%, в Самаре – 30%. Аналогичная ситуация наблюдалась во многих городских агломерациях. В целом по России 29,8% молодых людей в возрасте 11-24 лет пробовали наркотики¹.

В этой же связи необходимо отметить, что количество зарегистрированных преступлений, совершаемых молодыми людьми в сфере незаконного оборота наркотиков, в течение последних десяти лет неуклонно растет. При этом доля наркопреступлений, совершенных несовершеннолетними, составляет более 50% от общего числа, в том числе тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размерах. Также наблюдается и увеличение количества преступников в возрасте 14-29 лет².

Изложенное позволяет сделать вывод, что правоохранительные органы не уделяют должного внимания профилактике наркомании в молодежной среде, ориентируясь, в первую очередь, на раскрытие и расследование преступлений. Подобное положение дел, по нашему мнению, можно изменить путем более активного вовлечения в деятельность по профилактике наркомании подразделений по делам несовершеннолетних МВД России, и также более активного их взаимодействия с учреждениями образования и здравоохранения, с иными органами исполнительной власти на региональном и муниципальном уровне, с вовлечением в этот процесс общественных организаций

¹ См.: Абрамов А.Ю. Указ. соч. С. 20.

² См.: Отчет о наркоситуации в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФСКН России. URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата доступа 05.03.2016).

правоохранительной направленности. Кроме того, особое внимание считаем необходимым уделить деятельности всех государственных органов, направленной именно на профилактику наркомании.

Продолжая анализ распространённости наркомании, отметим, что, несмотря на принимаемые государством меры, наркоситуация в нашей стране не претерпела существенных изменений за последнее десятилетие и остается по-прежнему напряженной. Кроме того, сохранилась тенденция ее ухудшения, особенно в молодежной среде, что наносит непоправимый ущерб национальной безопасности России.

Тревогу вызывает недостаточная степень информированности граждан о профилактике наркомании и труднодоступность специализированной безвозмездной консультативной, лечебной и реабилитационной помощи для молодежи. По данным специальных исследований около 60% опрошенных молодых людей и 28% взрослых не знают, куда можно обратиться при появлении проблем с наркотиками. Ввиду того, что по статистике из трех наркоманов двое начинают знакомиться с наркотиками в период получения среднего образования или в подростковых компаниях¹, профилактические мероприятия необходимо осуществлять не только медицинским работникам и правоохранительным органам, а, в первую очередь, органам образования.

При этом наибольшей эффективности такие мероприятия достигают, если они осуществляются всеми указанными органами.

В качестве примера эффективной организации антинаркотической деятельности можно привести работу, проводимую на территории города Краснодара.

Так, за 1 квартал 2017 года в городе Краснодаре проведен ряд профилактических мероприятий, направленных на выявление преступлений в сфере незаконного оборота наркотических веществ и привлечения к ответственности лиц, их совершающих. Во исполнение «Плана мероприятий,

¹ См.: Власовских Р.В., Детков Д.В. Ранняя диагностика злоупотребления психоактивными веществами у несовершеннолетних: учебно-методическое пособие для врачей-педиатров. Екатеринбург, 2004. 39 с.

направленных на проведение Общероссийской акции «Сообща, где торгуют смертью» (далее – Акция)¹, в период с 13 по 24 марта 2017 года в ходе реализации Акции был запланирован и осуществлён целый комплекс мероприятий².

Муниципальными средствами массовой информации организовано ежесуточное информирование жителей города Краснодара о задачах и порядке проведения Акции:

- размещены материалы на официальном Интернет-портале администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара, в разделе управления по взаимодействию с правоохранительными органами администрации муниципального образования город Краснодар;

- вышли материалы в газете «Краснодарские известия» и новостных Интернет-лентах.

Диспетчеры МКУ «Единой дежурно-диспетчерской службы» в администрации муниципального образования город Краснодар и администрациях внутригородских округов были ориентированы на приём оперативно-значимой информации о фактах незаконного оборота и потребления наркотических средств и психотропных веществ.

В ходе Акции на информационных плакатах и в сети Интернет были размещены номера телефонов, по которым граждане могли обратиться в органы исполнительной власти, силовые структуры и лечебные учреждения с информацией о фактах незаконного оборота наркотических веществ, а также для получения консультаций у врачей-наркологов на следующих аккаунтах (общая численность подписчиков составляет 56 558 человек):

¹ План мероприятий, направленных на проведение Общероссийской акции «Сообща, где торгуют смертью», утвержден заместителем начальника полиции ГУ МВД России по Краснодарскому краю В.П. Крыловым 10 марта 2017 года [Электронный ресурс] // URL: <https://23.xn--b1aew.xn--p1ai/folder/12179370> (дата доступа 12.06.2017)

² Работа антинаркотической комиссии администрации муниципального образования город Краснодар по итогам 1 квартала 2017 года [Электронный ресурс] // URL: <http://krd.ru/administratsii-krasnodara/antinarkoticheskaya-komissiya/materialy-m-a-k/analiticheskaya-spravka-o-rabote-antinarkoticheskoy-komissii-2015-2017-gody-po-itogam-1kv-2017goda> (дата доступа 12.06.2017)

- официальный сайт Управления <http://molodej.info>;
- тематическая группа социальной сети В Контакте «Патруль безопасности» <https://vk.com/club81302029>;
- тематическая группа социальной сети В Контакте «Молодёжный центр города Краснодара» https://vk.com/molodkrd?w=wall-122524786_1179%2Fall;
- тематическая группа социальной сети В Контакте «Молодёжные клубы Краснодара» https://vk.com/molclubkrd?w=wall-77503105_1798;
- тематическая группа социальной сети В Контакте «ПРОдвижение. Краснодар» https://vk.com/prodvizhenie_krd?w=wall-104019284_396%2Fall;
- страница Молодёжного центра Краснодара (Анатолий Кузьмин) https://vk.com/molcenterkrd?w=wall185217285_5445%2Fall.

Информационные плакаты о проведении Акции размещены на информационных щитах в МКУ «Центр патриотического воспитания молодёжи» (Выставочный зал Боевой Славы) и МКУ «Центр молодёжной политики», а также среднеспециальных и высших учебных заведений.

В ходе Акции распространено более 20000 информационных листовок; управлением по делам молодёжи администрации муниципального образования город Краснодар изготовлено 1500 экземпляров тематических листовок; МБУЗ КГК БСМП выпущено 7 тематических санбюллетеней.

В соответствии с планом работы на март 2017 года в период проведения Акции отраслевыми учреждениями муниципального образования город Краснодар, совместно с сотрудниками полиции, с привлечением врачей и специалистов Наркологического диспансера Краснодарского края организовано и проведено 32 профилактических мероприятия антинаркотической направленности (лекции, демонстрация видеороликов антинаркотической направленности) в подростково-молодёжной среде в учебных заведениях, расположенных на территории города.

В общеобразовательных учебных учреждениях города проведены общешкольные родительские собрания, где был рассмотрен вопрос

активизации деятельности родительских комитетов, направленной на получение оперативно-значимой информации о фактах незаконного оборота и потребления наркотических веществ.

Организовано и проведено 4 профилактические акции «Патруль безопасности» с демонстрацией видеороликов антинаркотического содержания, с участием более 250 учащихся техникумов и колледжей.

На уличном мониторе на здании администрации муниципального образования город Краснодар организован показ видеороликов антинаркотической направленности с периодичностью 36 раз в сутки.

Во всех территориальных центрах по работе с общественными объединениями и населением по месту жительства проведены информационные встречи с активом внутригородских округов города Краснодара по вопросу «Организация взаимодействия актива общественности с правоохранительными органами при проведении Акции».

По итогам проведения I этапа Акции от жителей внутригородских округов города на телефоны доверия поступило 26 обращений с информацией о правонарушениях и преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических и психоактивных веществ.

Для принятия предусмотренных законом мер, информация была направлена в отделы полиции территориальных округов Управления МВД России по городу Краснодару.

В связи с тем, что выявление преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, напрямую оказывает влияние на состояние оперативной обстановки в городе, данное направление работы находится на постоянном и ежедневном контроле руководства Управления МВД России по городу Краснодару. В результате, ежесуточно на территории города Краснодара выявляется от 5 до 8 фактов незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. В общем количестве преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, особое внимание уделяется фактам

содержания притонов для наркопотребления, вовлечения в употребление наркотических средств и психотропных веществ и культивирования наркосодержащих растений.

Основное внимание уделялось индивидуально-профилактической работе с лицами, состоящими на учете в отделах полиции. В отношении данной категории лиц сотрудниками полиции совместно с общественностью организована и проводилась профилактическая работа, осуществлялась проверка по месту жительства, проводились беседы с соседями об их образе жизни и поведении в быту.

Для обеспечения надлежащего взаимодействия с наркологическим диспансером, к проведению проверок наркоманов по месту жительства привлекались сотрудники и профильные специалисты лечебных учреждений наркологического диспансера. Данная форма организации взаимодействия позволяет на месте принимать решение о необходимости доставления проверяемого на медицинское освидетельствование.

Однако даже такой уровень взаимодействия не позволяет на всей территории страны коренным образом исправить наркоситуацию, что позволяет отдельным ученым утверждать о необходимости совершенствования законодательства по профилактике злоупотребления наркотиками¹.

Возвращаясь к социально-правовому анализу наркомании, отметим, что за 2016 год в нашей стране было зарегистрировано 201 165 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков². 144 104 из них – тяжкие и особо тяжкие преступления; 82 454 – совершены в крупном размере и 3 345 – в особо крупном размере. Преступления совершены: 1) группой лиц по предварительному сговору – 8 552; 2) организованной группой либо

¹ См. доп.: Антонов И.А., Каширин Р.М. Деятельность уголовно-исполнительной инспекции по осуществлению контроля за поведением осужденных, признанных больными наркоманией, отбывание наказания которым отсрочено, и прохождением ими курса реабилитации // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2015. № 4. С. 209-214.

² См.: Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 года. М.: Министерство внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» [Электронный ресурс]. URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf (дата доступа 16.02.2017).

преступным сообществом (преступной организацией) – 3 565.

Причем сотрудниками органов внутренних дел выявлено 172 250 преступлений; следственных органов Следственного комитета Российской Федерации – 1 185; таможенных органов – 488; органов исполнения наказаний – 330; органов Федеральной службы безопасности – 1 954; органов Федеральной службы судебных приставов – 6; органов наркоконтроля – 23 984 преступлений.

По оконченным производством уголовным делам за 2016 год было изъято 24 135 585 грамм наркотиков¹. И здесь за каждой цифрой стоят судьбы людей.

Эффективность работы правоохранительных органов отражается и в количестве преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, уголовные дела по которым предварительно расследованы – 120 701; из них расследованы сотрудниками следственных органов Следственного комитета Российской Федерации – 3 889; ОВД – 102 752; – ФСБ – 670; ФСКН – 13 351².

За 2016 год было раскрыто 120 701 преступление, связанное с незаконным оборотом наркотиков, в суд направлено 117 759 уголовных дел, по которым было осуждено 106 762 лица³. Необходимо отметить, что за указанный период всего было осуждено 772 920 лиц, то есть каждый 7 – это осужденный за преступления, совершенные в сфере незаконного оборота наркотиков. В 2017 году наблюдается рост таких преступлений. Так, уже за январь-ноябрь зарегистрировано 194 779 преступлений (+ 4.3% к АППГ); 140 054 из них – тяжкие и особо тяжкие преступления (+ 4.7% к АППГ)⁴.

Примерно такие же данные приводят и другие исследователи. Например, А.Ю. Абрамов указывает, что каждый восьмой осужденный в России совершил

¹ См.: Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 года. М.: Министерство внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» [Электронный ресурс]. URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf (дата доступа 16.02.2017).

² См.: Там же.

³ См.: Основные оперативные статистические показатели судов общей юрисдикции за 2016 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3694> (дата доступа 10.02.2017 г.).

⁴ Состояние преступности в России за январь-ноябрь 2017 года. М.: Министерство внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/11830347/> (дата доступа 18.12.2017).

преступление в сфере незаконного оборота наркотиков. Количество заключенных из числа потребителей наркотиков, находящихся в местах лишения свободы, с 2005 по 2011 гг. увеличилось более чем в 2 раза. В крупных городах каждый третий приговор постановляется судами по уголовным делам в сфере незаконного оборота наркотиков. В общем объеме наркопреступления занимают третье место после краж и экономических преступлений¹.

Наибольшую угрозу для национальной безопасности России представляет организованная преступность в сфере наркобизнеса, особенно этническая. Так, в 2008 году к уголовной ответственности за совершение преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков привлечено 2 787 граждан стран-участниц Содружества Независимых Государств, а именно: 820 граждан Таджикистана, 557 жителей Украины, 392 гражданина Азербайджана, 368 граждан Узбекистана. В 2009 году – 3 469 (+24,5%), в том числе 1 154 гражданина Таджикистана, 576 жителей Украины, 494 гражданина Азербайджана, 477 граждан Узбекистана. В 2010 году установлено групповых преступлений, совершенных представителями тех же народов: Таджикистана – 321 (1 049); Азербайджана – 10 (482); Узбекистана – 62 (480); Киргизии – 46 (132); Украины – 40 (540). В Дальневосточных регионах России усиливают свои позиции преступные группировки из представителей Китая, Кореи и Вьетнама, специализирующиеся на сбыте синтетических наркотиков².

Это свидетельствует о вовлеченности в незаконный оборот наркотиков на территории России представителей международных наркокартелей, бороться с которыми возможно только путем консолидации усилий правоохранительных органов всех стран-участниц Содружества Независимых Государств.

Дальнейшее криминологическое исследование показывает, что среди жителей городов распространенность наркологических расстройств, связанных с наркотиками, в 2,4 раза выше, чем среди жителей сельской местности (2013

¹ Абрамов А.Ю. Указ. соч. С. 23-24.

² См.: Там же. С. 25.

год – 438,1 против 180,4 на 100 тысяч населения)¹.

Из вышеизложенного следует, что при организационно-штатном планировании структуры подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков акцент необходимо делать именно на обслуживании территорий и населения городов, особенно мегаполисов, даже в ущерб сельской местности.

Самыми распространенными наркотиками в России являются опиоиды: 2005 год – 86,2%; 2013 год – 61,3%. Хотя со временем происходит постепенное вытеснение с рынка опиоидов каннабиоидами (2005 год – 7,9%; 2013 год – 12,5%), психостимуляторами (2005 год – 1,1%; 2013 год – 8,6%) и сочетаниями различных наркотиков (2005 год – 4,8%; 2013 год – 17,5%). Кокаин в России практически не употребляют (до 0,1%)².

Указанный факт свидетельствует о необходимости продолжить работу по созданию пояса безопасности вокруг Афганистана, являющегося главным поставщиков опиоидов. Кроме того, требуется усилить кадровый потенциал и материально-техническую обеспеченность подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков приграничных субъектов Российской Федерации.

В целом, на основе указанных статистических данных можно сделать вывод, что наркоситуация в России остается довольно сложной.

Свой негативный отпечаток накладывает смертность от употребления наркотиков. Так, по сведениям Ш.И. Спектор, динамика демографических потерь за анализируемые годы была неоднозначной: в 2001 году был замечен рост числа потерянных лет жизни на 51%, в 2003 году – данный показатель уменьшился на 28%. При этом доля демографических потерь от смертности, вызванной злоупотреблением наркотиками была не выше 30% за весь исследуемый период с выраженной тенденцией к снижению в 2003 году. Отдельно необходимо отметить, что демографические потери у представителей

¹ См.: Там же. С. 76.

² См.: Абрамов А.Ю. Указ. соч. С. 81.

мужского пола в несколько раз выше, чем у представителей женского пола. Во всех возрастных группах у представителей мужского пола на потерянные годы жизни приходилось 85-90%¹.

Ежегодно в мире количество смертей от употребления наркотиков составляет от 104 тысяч до 263 тысяч человек в возрасте 15-64 лет².

Проведенное в России исследование безвозвратных потерь, обусловленных наркотиками, за период 2006-2012 гг. позволяет утверждать, что больше 50% смертей было вызвано передозировкой наркотиков; чаще всего передозировка наркотиков выступала в качестве причины смерти у мужчин употребляющих наркотиков. Иная ситуация установлена в ходе анализа причин смерти от употребления психотропных веществ. Больше половины (52%) смертей были суицидального характера, с явным преобладанием представительниц женского пола³.

Отдельно считаем необходимым остановиться на социальной стоимости наркомании. Так, Ш.И. Спектор указывает, что в 2006 году стоимость наркомании в Свердловской области составила 10 179,6 миллионов рублей (2,3% от валового регионального продукта)⁴, что составило 85,9% от суммы расходов на здравоохранение и физическую культуру региона⁵.

Анализ наркоситуации на современном этапе позволяет сделать вывод о возможности индуктивного распространения результатов исследования Ш.И. Спектор на всю территорию России.

Здесь отметим, что социальная стоимость наркомании в Российской Федерации в 2005 году была оценена в 523 815,3 миллионов рублей⁶, что составило 2,9% от валового регионального продукта всех регионов Российской

¹ См.: Спектор Ш.И. Научное обоснование системы комплексной профилактики наркомании и алкоголизма в субъекте Федерации: автореф. дис. ... д-ра мед. наук. М., 2008. С. 32.

² См.: Абрамов А.Ю. Указ. соч. С. 49.

³ См.: Там же. С. 50-51.

⁴ См.: Спектор Ш.И. Указ. соч. С. 27.

⁵ См.: Там же. С. 28.

⁶ См.: Калина А.В., Гурбан И.А. Социальная стоимость наркомании в регионах России: методический подход и результаты оценки // Экономика региона. 2007. № 2. С. 44-53.

Федерации за 2005 год¹.

Используя методику, разработанную А.В. Калиной и И.А. Гурбан, произведем расчет социальной стоимости наркомании.

С 2005 до 2015 года численность заболевших наркоманией уменьшилась на 40 тысяч человек², то есть на 12,5%. Учитывая, что расходы потребителей наркотиков и лиц, их окружающих, составляет 78% в структуре социальной стоимости наркомании и с учетом изменения уровня цен, можно сделать вывод, что социальная стоимость наркомании составит, по самым грубым оценкам, 2,5% от валового регионального продукта всех субъектов Российской Федерации. Таким образом, социальную стоимость наркомании можно оценить в 1 624 926 миллионов рублей³.

Для сравнения, обратим внимание, что данная сумма больше расходов федерального бюджета на МВД России (1 031 648 миллионов рублей), ФСКН России (345 502 миллионов рублей) и ФМС России (39 093 миллионов рублей) вместе взятых за 2015 год.

Таким образом, можно сделать вывод, что продолжение кризисных явлений в российском обществе, связанное с незаконным оборотом наркотиков, требует нового подхода при формировании бюджета страны. Как представляется, повышение денежных дотаций на обеспечение деятельности правоохранительных органов, как следствие, будет приводить к снижению затрат на профилактику, лечение и реабилитацию наркозависимых.

Отдельно укажем, что в настоящее время социальные сети активно используются для пропаганды наркотиков. Так, V Kontakte.ru, Odnoklassniki, «Мой мир» пользуются особенной популярностью среди представителей молодежи в возрасте от 18 до 24 лет. Пользователи рунета зачастую создают

¹ См.: Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации в 1998-2015 гг. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата доступа 16.12.2015).

² См.: Заболеваемость населения наркоманией (данные Минздрава России, расчет Росстата) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/healthcare/# (дата доступа 16.05.2017).

³ Расчет нами произведен по состоянию на 2015 год ввиду отсутствия статистических данных по количеству больных наркоманией за 2016 год.

группы, пропагандирующие наркоманию, где, не стесняясь, обсуждают общие темы, связанные с наркотиками. Кроме групп по интересам, создаются группы, которые используются для пропаганды наркотиков. В подобных группах предлагают наркотики, советуют, где лучше их приобрести, определяют ценовую политику, раскрывают рецепты изготовления наркотиков и т.д.

В ходе исследования была выявлена проблема, которая состоит в том, что правоохранительные органы отслеживают и закрывают сайты, пропагандирующие наркотики и через которые осуществляется сбыт наркотиков, вместе с тем социальным сетям серьезного внимания не уделяется. А основная пропаганда наркотиков ведется именно на их информационном поле, так как там зарегистрировано огромное количество молодежи и несовершеннолетних.

Например, в Краснодаре в рамках реализации городского проекта «Киберпатруль» с целью выявления Интернет-сайтов, осуществляющих пропаганду наркотиков и их реализацию, антинаркотической комиссией администрации муниципального образования город Краснодар совместно с Управлением МВД России по городу Краснодару выработан «Алгоритм проведения мониторинга сети Интернет на предмет выявления фактов продажи наркотических средств и психотропных веществ»¹. Следуя указанному алгоритму, только за три месяца 2017 года выявлено 138 сайтов с информацией пронаркотического характера².

Информация о выявленных случаях пропаганды и реализации наркотических веществ посредством сети Интернет размещается на сайте Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) для блокировки доступа к ресурсу.

¹ Материалы антинаркотической комиссии Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL: <https://admkrasnodar.ru/content> (дата доступа 12.06.2017)

² Работа антинаркотической комиссии администрации муниципального образования город Краснодар по итогам 1 квартала 2017 года [Электронный ресурс] // URL: <http://krd.ru/administratsii-krasnodara/antinarkoticheskaya-komissiya/materialy-m-a-k/analiticheskaya-spravka-o-rabote-antinarkoticheskoy-komissii-2015-2017-gody-po-itogam-1kv-2017goda> (дата доступа 12.06.2017)

К данной работе привлечены отраслевые, функциональные и территориальные органы администрации муниципального образования город Краснодар, а также муниципальные учреждения.

В целом, требуется указать, что рассмотренные выше факты зависят от той политики, которую государство реализует в области борьбы с наркопреступлениями, от уровня организации профилактической работы, от результативности системы мер противодействия рассматриваемым явлениям. И на сегодняшний день совершенно обоснованно преобладает такая позиция, что наркомания является не только медицинской, но и социальной проблемой.

Здесь также важно подчеркнуть, что протекающие в сфере оборота наркотиков процессы (прежде всего, резкое снижение возраста наркоманов, увеличение количества наркоманов среди женщин и др.), являются просто угрожающими, они показывают усиливающиеся социально-экономические и культурно-антропологические процессы, такие как увеличение беспризорности среди подростков, приравнивание шансов к нулю для молодежи получить образование и занять достойное место в обществе, экономический спад, снижение благополучия населения. Наркозависимость, как и наркопреступность, полно и всецело исходит из образа жизни и социально-нравственного потенциала общества. Предотвращение распространения наркомании и борьба с незаконным оборотом наркотиков вменяют в обязанность государства изменить подходы к антинаркотической деятельности, перейти от того, чтобы задерживать лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, и лечить наркозависимых, к тому, чтобы менять уровень культуры в обществе, инфраструктуру и условия социализации молодежи, организацию труда и жизнедеятельности людей. Это требует существенных изменений не только в практике наркологии и борьбы с наркопреступностью, но и развитии экономики, демографии, здравоохранения, образования и досуговой среды¹.

¹ См.: Косарев В.Н., Косарева Л.В., Макогон И.В. Проблемы борьбы с наркоманией и незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ требуют программно-целевого подхода и эффективных законодательных мер // Наркоконтроль. 2012. № 1. С. 35-37.

На основании вышеуказанного заметим, что злоупотребление наркотиками и их незаконный оборот представляют собой проблему, выходящую за чисто юридические рамки. Наркомания и связанные с ней противоправные действия имеют склонность постоянно расти. Злоупотребление наркотиками формирует платформу для организации одного из самых выгодных теневых видов экономической отрасли – наркобизнеса, тесно сопряженного с организованной преступностью.

Среди других выводов в заключение параграфа можно сформулировать следующие:

1) Для выработки организационных и правовых мер, а также определения структуры государственных органов – субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков требуется располагать данными о наркоситуации и ее влиянии на указанные характеристики субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков, в связи с чем, основываясь на анализе научной литературы и различных точек зрения, современную наркоситуацию в Российской Федерации можно охарактеризовать ростом незаконного оборота и немедицинского потребления высококонцентрированных наркотиков, таких как героин, стимуляторы амфетаминового ряда, лекарственных препаратов, обладающих психотропным воздействием, а также усилением их влияния на распространение ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов, что угрожает безопасности государства, экономике страны и здоровью ее населения, а значит, противодействие незаконному обороту наркотиков сегодня следует рассматривать в качестве основополагающего направления государственной политики Российской Федерации.

Это, в свою очередь, должно найти свое отражение в разработке государственных программ по противодействию незаконному обороту наркотиков, их надлежащем финансировании и организации деятельности субъектов, их реализующих, на высоком качественном уровне.

2) Анализ состояния преступности в России показывает, что в общем

объеме пресеченных преступлений преступления, связанные с наркотиками, занимают третье место после краж и экономических преступлений, а каждый седьмой осужденный – это осужденный за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Причем количество зарегистрированных молодежных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков на сегодняшний день составляет более 50% от их общего числа, в том числе тяжких и особо тяжких деяний, преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размерах. Ежегодно наблюдается рост числа несовершеннолетних преступников в возрасте 14-29 лет; молодые люди в возрасте от 18 до 30 лет составляют 60% наркопотребителей. Несовершеннолетние злоупотребляют наркотиками в 11,4 раза чаще, чем взрослые, особенно в крупных городах.

Поэтому при организационно-штатном планировании структуры подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков акцент необходимо делать именно на обслуживании территории и жителей городов, особенно мегаполисов, даже в ущерб сельской местности.

3) Правоохранительные органы не уделяют должного внимания профилактике наркомании в молодежной среде, ориентируясь, в первую очередь, на раскрытие и расследование преступлений. Подобное положение дел, первоначально, можно попробовать изменить путем более активного вовлечения в деятельность по профилактике наркомании подразделений по делам несовершеннолетних МВД России. При этом требуется организовать их эффективное взаимодействие с учреждениями образования и здравоохранения, с иными органами исполнительной власти на региональном и муниципальном уровне, с вовлечением в этот процесс общественных организаций правоохранительной направленности.

В свою очередь, первичную профилактику наркомании должны проводить (учитывая то, что из каждых трех лиц два начинают употреблять наркотики во время учебы и в подростковых компаниях), прежде всего, органы образования во взаимодействии с органами здравоохранения и

правоохранительными органами.

4) В настоящее время в статистических показателях, отражающих наркотизацию населения, обнаруживается несоответствие: между количеством граждан, употребляющих наркотики, и граждан, состоящих на профилактическом наблюдении, образовался значительный разрыв. Это обусловлено, прежде всего, пробелом в организации деятельности правоохранительных органов по выявлению указанных лиц и пробелами в их взаимодействии с органами здравоохранения, которые следует устранить. Это позволит делать более точные прогнозы развития наркоситуации в стране и планировать работу правоохранительных органов и иных органов исполнительной власти в сфере профилактики распространения наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков.

5) Развитие социальных сетей в информационно-коммуникационной сети «Интернет» и вовлеченность в них большинства подростков требует от правоохранительных органов дополнительного внимания по контролю их использования для пропаганды наркотиков и наркопотребления.

6) Анализ количественных показателей наркоугрозы, с использованием апробированной методики расчета социальной стоимости наркомании, позволил сделать вывод, что ее можно оценить в 1 624 926 миллионов рублей, что больше расходов федерального бюджета за 2015 год на МВД России (1 031 648 миллионов рублей), ФСКН России (345 502 миллионов рублей) и ФМС России (39 093 миллионов рублей) вместе взятых.

Исходя из этого, а также учитывая усиление кризисных явлений в российском обществе, связанное с незаконным оборотом наркотиков, сегодня требуется новый подход при формировании бюджета страны. Повышение денежных дотаций на обеспечение деятельности правоохранительных органов (финансирование государственных программ, закупка новой техники, обеспечение производства экспертиз и т.д.), как следствие, будет приводить к многократному снижению затрат на профилактику, лечение и реабилитацию

наркозависимых.

§ 2. Понятие и содержание правоохранительной функции государства в сфере незаконного оборота наркотиков

С тех пор, как человечество стало торговать опиумом, в том числе на международном рынке, борьба с его распространением и последствиями этого распространения (в частности, наркомания) стали входить в круг забот государства, логично вплетаясь в отдельные векторы политики государства, в первую очередь, в ее международный, социальный и уголовно-правовой блоки. Однако, присутствуя повсеместно эта деятельность продолжительное время не претендовала на самостоятельное значение в системе реализуемых государством функций, в его социальной и уголовной политике, не опиралась на особые формы и методы, используя в основном методики охраны здоровья и противодействия общеуголовной преступности, которых было достаточно для минимизации возникавших тогда наркоугроз¹. Столетие тому назад, по причине нарастания угрозы повсеместной трансформации проблемы оборота наркотиков с личностного уровня на уровень общества, государствам, вначале на национальном, а позднее и на межгосударственном уровне, пришлось пересмотреть меры борьбы с данным феноменом, организационно, тактически, методически сконцентрировать их в рамках самостоятельной государственной функции, реализуемой посредством самостоятельного организационно-правового механизма и самостоятельной же государственной политики в правоохранительной сфере.

Построение международной системы контроля за потреблением и распространением наркотиков началось с создания в 1909 году Шанхайской опиумной комиссии. С этого момента постоянно идет процесс формирования международной и национальных систем противодействия незаконному обороту

¹ См.: Сунами А.Н. Формирование общественного мнения в антинаркотической политике современной России: дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2014. С.12.

наркотиков, разработки антинаркотической политики в виде принятия антинаркотического законодательства и политических решений, создания особых государственных и межгосударственных институтов¹.

Однако до сих пор не прекращаются дискуссии относительно того, можно ли рассматривать противодействие незаконному обороту наркотиков в качестве функции государства и является ли антинаркотическая деятельность самостоятельным направлением государственной политики. Например, Е.Е. Тонков пишет, что, несмотря на существенное количество работ теоретического и прикладного характера, исследующих проблемы противодействия наркотикам, недостаточно фундаментальных исследований правовых и организационных форм деятельности государства в сфере противодействия наркотикам, особенностей механизма политико-правового регулирования, соотношения политики и права в процессе формирования государственной политики в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, возникающего при этом конфликта правовых ограничений и правовых возможностей². В свою очередь, А.Н. Сунами указывает, что остается открытым вопрос о самостоятельности антинаркотической политики, поскольку отсутствует научный анализ сущностных черт, выделяющих общее и особенное в указанном политическом процессе, и вопрос отграничения ее от иных политик³.

Не прекращаются дискуссии и по поводу понимания функций государства, оснований выделения их отдельных видов, реализуемых в различных сферах жизнедеятельности социума, в том числе и в правоохранительной сфере. В последнем случае дискуссионными остаются вопросы самого понимания правоохранительной сферы, правоохранительной

¹ См.: Ятрушева А.А., Степенко В.Е. Международное сотрудничество по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ // Ученые заметки ТОГУ. Том 5. 2014. № 4. С. 281-291.

² См.: Тонков Е.Е. Проблемы формирования государственной политики противодействия наркотизации общества [Электронный ресурс] // ECAD.RU: Европейские города против наркотиков. 2008. URL: http://www.ecad.ru/mn-nk1_13.html (дата доступа: 21.01.2014).

³ См.: Сунами А.Н. Указ. соч. С.13.

функции, ее соотношения с правоохранительной деятельностью¹.

Как представляется, признание или не признание деятельности по противодействию незаконному обороту наркотиков самостоятельным направлением, составной частью государственной политики предполагает, прежде всего, определение организационно-правовых координат этой политики, т.е. «привязки» ее к конкретной сфере деятельности государства. Анализ широкого круга научной литературы, в которой с позиций философии, социологии, теории государства и права, криминологии, социальной психологии исследуются различные аспекты человеческой деятельности, в том числе в ее социальном, социокультурном и государственно-правовом измерении², позволяет прийти к выводу, что такая «привязка» должна осуществляться к правоохранительной сфере жизнедеятельности социума.

Наиболее общее понимание правоохранительной сферы предложено Ю.Е. Аврутиным. По мнению ученого, правоохранительная сфера – это одна из важнейших подсистем охранительной сферы жизнедеятельности общества, где с помощью специфических правовых институтов, форм и методов обеспечивается функционирование государства и его институтов, регулирование и защита общественных отношений и социального качества – физического и духовного – личности, отдельных социальных групп и общества в целом от воздействия на них нежелательных с точки зрения общества явлений

¹ См., напр.: Балтабаев С.А. Понятия «правоохранительная функция», «правоохранительная деятельность», «правоохранительный орган» и их соотношение // Проблемы современной науки и образования. № 03 (45). 2016. С. 125-128; Аврутин Ю.Е. О феноменологии правоохранительной деятельности (философское и социально-правовое обоснование) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2002. № 1. С. 38-47.

² См.: Смирнов П.И. Деятельность как форма человеческой активности, специфика человеческой деятельности // Credo new. 2010. № 3. С. 11; Балахонский В.В. Деятельность и человеческая история: проблема приоритета исторических субъектов // Новая наука: Опыт, традиции, инновации. 2017. Т. 2. № 3. С. 118-120; Дронов А.И. Человеческая деятельность в проекции на глобальный эволюционизм // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 12-2 (54). С. 139-142; Чесовская М.Г., Колесников С.А. «Человеческое измерение профессии»: правоохранительная деятельность в контексте российского культурно-исторического кода // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 2. С. 36-40; Сапун В.А., Шундилов К.В. Инструментальная теория права и человеческая деятельность // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2013. № 1 (306). С. 14-32; Аврутин Ю.Е. О феноменологии правоохранительной деятельности (философское и социально-правовое обоснование) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2002. № 1. С. 38-47.

и процессов¹. По мнению П.И. Квачевой и С.Д. Багдасарян, правоохранительная сфера, если ее рассматривать применительно к социальной организации, служит разрешению правовыми методами и средствами возникающих в обществе социально-юридических конфликтов и, соответственно, восстановлению правопорядка (в этом проявляется пресекаательно-восстановительная роль правоохраны) и предупреждению (недопущению) развития социально-правовых конфликтов (поэтому можно вести речь о предупредительной роли правоохраны)².

Признание учеными самого факта существования самостоятельной сферы жизнедеятельности социума – правоохранительной сферы – открывает путь и для понимания сущности и содержания правоохранительной функции государства, поскольку любая сфера жизнедеятельности общества и государства предполагает осуществление конкретной государственной деятельности, отражающей способ удовлетворения потребностей социума в конкретных результатах человеческой деятельности. Не случайно поэтому в литературе понятие «функция» раскрывается через роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс по отношению к целому³. Добавим, что институт или процесс в этом контексте может рассматриваться и как определенный вид социальной деятельности, реализуемой в рамках одной из материальных функций государства.

Как уже отмечалось, в научной литературе не сложилось единого мнения касательно отнесения правоохранительной функции к функциям государства: часть научного сообщества считает, что это очевидный, не вызывающий сомнений факт, остальные ученые не выделяют правоохранительную функцию в самостоятельную функцию государства, распределяя ее между всеми

¹ См.: Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: Издательство «Юридический центр», 2017. С. 264.

² См.: Квачева П.И., Багдасарян С.Д. Правоохранительная сфера Российской Федерации в государственно-организованном социуме // Вестник ВолГУ. Правовая парадигма. 2017. Т. 16. № 1. С. 56-60.

³ См.: Коваленко Е.В., Коваленко В.И., Соколова О.А. Социальная мета-функция правоохранительной деятельности в современном российском обществе // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. № 3 (224). Выпуск 35. 2016. С. 136.

остальными функциями. Так, исходя из анализа функциональной природы системы советского государства, Г.А. Туманов, вслед за Н.В. Черноголовкиным¹ приходит к выводу о том, что одной из основных объективно необходимых функций советского государства является охранительная функция, реализуемая сложной системой правоприменительных и правоохранительных органов².

Среди ученых являющихся противниками отнесения правоохранительной функции к функциям государства следует выделить Л.И. Каска и Р.А. Ромашова. Так, Л.И. Каск указывает, что иногда некоторым наиболее важным или распространенным методам и средствам осуществления деятельности государства придается значение самостоятельных функций. Так, по его мнению, происходит, в том числе, когда значение самостоятельной функции государства придается деятельности по охране собственности. Однако охрана собственности является частной задачей охраны правопорядка вообще. В связи с чем правопорядок – это, с одной стороны, результат законодательной формы деятельности государства, а с другой – важнейшее средство осуществления всех государственных функций. Исходя из чего, Л.И. Каск делает вывод, что охрану правопорядка ни в целом, ни в части нельзя рассматривать в качестве самостоятельной государственной функции³.

В свою очередь, И.И. Мушкет и Е.Б. Хохлов не выделяют правоохранительную функцию, вместо этого они говорят о функции охраны правопорядка, которую относят к группе материальных функций государства, реализующихся в рамках законотворческой, административной и судебной деятельности⁴. Заслуживает поддержки позиция Шагиевой Р.В. и Шагиева Б.В., которые вслед за С.С. Алексеевым, В.И. Червонюк и другими теоретиками государства и права, говорят о самостоятельности правоохранительной

¹ См.: Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С.134-135.

² Туманов Г.А. Теоретические проблемы научной организации управления в органах внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1974. С. 17.

³ Каск Л.И. Функции и структура государства. Л., 1969. С. 45.

⁴ См.: Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Указ. соч. С. 31.

функции государства. При этом, по мнению ученых, правоохранительная функция как одно из постоянных направлений деятельности государства объединяет охрану прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка, борьбу с преступностью и оборону страны¹. К числу ученых, поддерживающих выделение правоохранительной функции как самостоятельной функции современного государства, следует отнести и И.Л. Честнова, который подчеркивает, что эта функция является одной из важнейших, так как она, прежде всего, обеспечивает выживание или сохранение общества как целостности². С теми или иными нюансами аналогичная точка зрения высказывается и в значительном числе появившихся в последнее время публикаций³.

Сложный и динамичный характер функционирования современных государств обуславливает переплетение и взаимодополнение реализуемых государственных функций. Совершенно ясно, что нет и не может быть одного подхода к их классификации. Это относится и к правоохранительной функции. Не признание ее как функции государства является, как отмечается в литературе, следствием двух основных причин: во-первых, следствием теоретических представлений о существовании жесткой градации функций государства на материальные и формальные; во-вторых, подменой понятий при аргументации отдельными авторами своей позиции по этому вопросу⁴.

Не возражая против выделения основных и второстепенных функций (несмотря на то, что такое деление является условным), считаем необходимым

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. Свердловск, 1963. С. 73; Червонюк В.И. Теория государства и права. М., 2007. С. 123, 142; Шагиева Р.В., Шагиев Б.В. Правоохранительная деятельность как разновидность юридической деятельности: проблемы теоретического обоснования // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2. С. 166-168.

² См.: Честнов И.Л. Правоохранительная функция современного государства // КриминалистЪ. №1 (8). 2011. С. 109-112.

³ См., напр.: Зуев В.И. Правоохранительная деятельность как функция правового государства // Вестник Оренбургского государственного университета. №3 (139). 2012. С. 53; Трифонов В.А. Правоохранительная функция государства: к вопросу о сущности понятия // Современные тенденции развития науки и технологий. Периодический научный сборник по материалам XIV Международной научно-практической конференции г. Белгород, 31 мая 2016 г. № 5-5. Белгород, 2016. С. 139-145.

⁴ Развернутую аргументацию этой позиции см.: Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: Издательство «Юридический центр», 2017. С. 264 и др.

указать, что наиболее важными признаками государственных функций является то, что: а) функции государства выражают и предметно конкретизируют социальную и политико-правовую сущность государства; б) в государственных функциях воплощается и раскрывается роль государства в качестве субъекта политической системы, реализуется разносторонняя практическая государственная деятельность внутри страны и на международной арене; в) функции государства охватывают его деятельность в целом (в отличие от функций государственных и негосударственных органов); г) функции государства носят комплексный характер.

Правоохранительная функция обладает всеми признаками, позволяющими отнести ее именно к тем функциям государства, которые можно обозначить как охранительные. В тех случаях, когда они реализуются в правовых формах, отражающих охранительную сущность права, мы имеем основания говорить о правоохранительной функции государства.

Охранительная функция права, и на это обращают внимание практически все исследователи, – это обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, которое призвано обеспечить сохранение и развитие положительных отношений, что сопряжено с выполнением тех из них, которые не причиняют обществу вреда¹. Данная функция направлена на пресечение и предотвращение общественно опасного противоправного поведения. Сущность охранительной функции выражена в том, что она: а) предстает как система средств воздействия на поведение людей посредством угрозы применения санкций, закрепления запретов, обеспечения неотвратимости юридической ответственности; б) служит источником информации субъектов правоотношений о ценностях, которые взяты государством под охрану; в) реализуется специальными органами государства, которые определяются как правоохранительные, посредством осуществления особого вида социальной деятельности – правоохранительной.

¹ См.: Лапшина О.С. О соотношении охранительной функции права и правоохранительной функции государства // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». № 2 (4). 2008. С. 52.

Правоохранительная деятельность является гарантом соблюдения права, поскольку направлена на охрану права. Данный факт хорошо понимали правоведы еще в XVIII в. Например, один из основателей Гёттенгентской школы права Г.Ф. Пухта в трактате «Энциклопедия права», изданном в 1872 году в Ярославле, замечал, что «защита от нарушений есть существенная потребность бытия права, она может быть различна, полная или неполная, но без всякой защиты немыслимо никакое право»¹.

Необходимо отметить, что в конечном итоге «Защита права» должна обеспечить стабильность общественных отношений и социальных ценностей, находящихся под правовой охраной². «Защита права» осуществляется посредством специального вида социальной деятельности, возникающей как результат социального разделения труда и следствие функциональной специализации государственной (публичной) власти, которая позволяет юридически позиционировать конкретные государственные (публичные) функции и «закрепить» их за конкретными структурами, т.е. организационно обеспечить, поскольку с точки зрения публичного управления функции должны «воспроизводиться» с различной степенью детализации и конкретизации в функциях соответствующих государственных структур, образующих государственный аппарат³.

Формой реализации правоохранительной функции права выступает правоохранительная деятельность государства. Именно в соответствии с предписаниями права, полиция, как один из институтов реализации правоохранительной деятельности, осуществляет административно-юрисдикционную или оперативно-розыскную деятельность, дознание,

¹ Цит. по: История философии права. СПб., 1998. С. 369.

² См.: Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: Издательство «Юридический центр», 2017. С. 264; Аврутин Ю.Е. О феноменологии правоохранительной деятельности (философское и социально-правовое обоснование) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2002. № 1. С. 38-47; Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика. (2-е издание, перераб. и доп.). М., 2009. С. 87 и др.

³ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Юнити-Дана, 2012; Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: В 2-х т. М.: Изд-во РАГС, 2011; Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 1. Государственное управление. / С.Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: Издательство Юрайт, 2017.

выявление, пресечение и раскрытие преступлений, в том числе в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Добавим к этому, что правоохранительная деятельность может рассматриваться с различных позиций. Так, с позиций философско-правовых учений правоохранительную деятельность необходимо рассматривать как особенную форму активности, реализуемую в области обеспечения правопорядка и законности с помощью использования специальных институтов, форм и методов ее осуществления¹. Правоохранительная деятельность с точки зрения государственно-правовых позиций должна исследоваться как форма реализации правоохранительной функции государства. В данном контексте правоохранительную деятельность необходимо рассматривать как специфический способ осуществления законодательной, судебной и исполнительной власти².

Исследование правоохранительной деятельности с теоретико-методологических позиций отраслевых юридических наук, например, с точки зрения административно-правовой науки, теории государственного управления позволяет рассмотреть ее как одну из форм правоприменения, используемую органами исполнительной власти³. При исследовании организационно-правовых форм деятельности органов публичной администрации правоохранительная деятельность может рассматриваться как основной признак выделения правоохранительных органов.

Используемый нами концептуальный подход к исследованию сущности правоохранительной деятельности позволяет сделать вывод и по поводу правовой природы правоохранительной деятельности. В научной литературе данный вопрос до сих пор остается дискуссионным: одни ученые

¹ См.: Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: (опыт системного исследования). СПб., 1998. С. 17.

² См.: Ромашов Р.А. Государство (предпосылки возникновения, механизм функционирования, критерии классификации). СПб., 1998. С. 53.

³ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало, 1997. С. 124.

рассматривают ее как специфическую правовую форму только государственной деятельности¹, другие исследователи считают допустимым говорить и об общественном характере правоохранительной деятельности².

Мы разделяем точку зрения о том, что любая сфера жизнедеятельности общества системна по своему характеру; она включает в себя схожие системные образования, близкие друг другу по различным основаниям: способу создания, методам функционирования, целевому предназначению и т.д. Правоохранительная сфера тоже системна и ее подсистемами могут выступать различные государственные и негосударственные органы, а также конкретные направления деятельности, выделяемые, с позиции государственно-правовой теории, по содержанию и методам осуществления правового регулирования³.

В теории права общепризнанно, что правовое регулирование охватывает:

- особую деятельность государства (его законотворческих органов), направленную на разработку юридических норм и с определением юридических средств их реализации;
- деятельность непосредственных участников общественных отношений, направленную на поиск и привлечение средств юридического регулирования, для согласования своего поведения с правом (его принципами, целями и задачами)⁴.

В первом случае содержанием правового регулирования охватывается разнообразная деятельность правотворческих государственных органов, связанная с выбором типа, методов, способов регламентации, определением соотношения нормативных и индивидуальных средств правового регулирования.

Выделение второго типа правового регулирования обусловлено

¹ См.: Алексеев С.С. Указ соч. С. 124; Шамба Т.М. Советская демократия и правопорядок. М., 1985. С. 81-90; Правоприменение в советском государстве. М., 1985. С. 31; Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. проф. К.Ф. Гуценко. М.: Изд-во БЕК, 1995.

² См.: Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 280; Сахаров А.Б. Правоохранительная деятельность и преступность // Советское государство и право. 1986. № 1. С. 83.

³ См.: Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: Издательство «Юридический центр», 2017. С. 268.

⁴ См.: Теория права и государства / под ред. проф. В.В. Лазарева. М., 1997. С. 111.

современными позициями на правоприменение (и правообразование), исключая признание монополии государства на «производство» права. В силу чего правовое регулирование может осуществляться как государством, так и непосредственными адресатами права, т.е. саморегуляцией. Таким образом, следует вывод, что деятельность всех участников общественных отношений, направленная на поиск и привлечение средств юридического регулирования, может носить правозащитный и правоохранительный характер. Безусловно, государство располагает для этого наибольшими возможностями, но не является при этом «монополистом». Данный вывод вытекает и из положений Конституции Российской Федерации, в п. 2 ст. 45 которой сказано: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». В этой связи можно констатировать, что в зависимости от способов правового регулирования и их институализации субъектом правоохранительной деятельности может выступать как государство, посредством своих государственных органов, так и каждый член общества или социальный коллектив, и тогда эта деятельность носит характер деятельности общественной, выступая как самоуправление и (или) саморегуляция.

Отмеченный выше системный характер правоохранительной функции предполагает выделение в ней соответствующих компонентов, которые можно рассматривать как ее подсистемы. Изложенное выше позволяет констатировать, что классификация таких компонентов может носить самый разнообразный характер, а критерии классификации определяться различными обстоятельствами, в т.ч. целями и задачами проводимого тем или иным автором исследования.

Не вызывает сомнения, например, правомерность выделения различных субъектов реализации правоохранительной функции. Поэтому право на существование имеет позиция, сформулированная в докторской диссертации П.Г. Городецкого, предлагавшего классифицировать органы, которые осуществляют правоохранительные функции, на: полифункциональные органы;

монофункциональные органы; правоприменительные органы; органы, выполняющие, помимо правоохранительных, иные функции¹.

В качестве критерия классификации можно использовать целевое назначение тех или иных государственных или негосударственных структур, приняв за основу точку зрения Шагиевой Р.В. и Шагиева Б.В., которые определяют правоохранительную деятельность как такой вид государственной или санкционированной государством деятельности, которая осуществляется с целью охраны и защиты права и предупреждения его нарушений специально уполномоченными на то органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неукоснительном соблюдении установленной им формы осуществления этих мер².

Можно воспользоваться ставшими уже классическими идеями видного теоретика права М.И. Байтина, который еще в конце 70-х гг. прошлого века определял правоохранительную деятельность через такие меры по ее реализации, как предупреждение правонарушений, расследование всех обстоятельств дела и выяснение истины, разрешение в установленном порядке уголовных дел и дел об административных правонарушениях, а также возможных правовых коллизий и споров, применение правовых санкций в отношении правонарушителей и обеспечение реализации их юридической ответственности³. Эта позиция во многом совпадает с высказанной уже в наше время точкой зрения другого теоретика права – И.Л. Честнова, считающего, что содержанием правоохранительной функции государства нужно считать противодействие преступности и иным правонарушениям, или социальный контроль над преступностью и иными противоправными деяниями⁴.

Этот подход с точки зрения нашего исследования является наиболее продуктивным, поскольку позволяет сосредоточить внимание на такой ведущей

¹ См.: Городецкий П.Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. 42 с.

² Шагиева Р.В., Шагиев Б.В. Правоохранительная деятельность как разновидность юридической деятельности: проблемы теоретического обоснования // Евразийский юридический журнал. № 2. 2014. С. 171.

³ См.: Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1978. С. 230.

⁴ Честнов И.Л. Правоохранительная функция современного государства // КриминалистЪ. №1 (8). 2011. С. 109.

содержательной характеристике правоохранительной функции, как осуществляемое в рамках ее реализации противодействие преступности. Не ставя перед собой задачу детального анализа понятия «противодействие преступности», отметим ряд важных, с точки зрения нашего исследования, моментов:

во-первых, противодействие преступности – это обобщающая доктринальная конструкция, вбирающая в себя различные варианты реакции государства и общества на преступность и правонарушения, обозначаемые такими понятиями, как «предупреждение преступности», «профилактика преступности», «контроль преступности» и «борьба с преступностью»¹;

во-вторых, в сфере противодействия преступности задействованы несколько видов реагирования (воздействия) на преступность, как на негативное социальное явление, так и на отдельные преступления (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений и т.д.)²;

в-третьих, понятие «противодействие преступности» в последние годы все чаще используется законодателем при конструировании направлений деятельности государственных структур, подтверждением чему является ст. 1 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции», закрепившая, что одним из основных предназначений полиции, является противодействие преступности³.

Объясняя появление этого термина в законодательном акте, разработчики закона подчеркнули следующее: создавая норму о социальном предназначении полиции, законодатель был вынужден отказаться от использования термина «борьба с преступностью», заменив его термином «противодействие преступности».

¹ См.: Майоров А.В. Противодействие преступности – приоритетное направление в уголовной политике государства // Вопросы современной юриспруденции: сборник статей по материалам XXXIV международной научно-практической конференции. № 2 (34). Новосибирск: СибАК, 2014.

² См.: Воронин Ю.А., Майоров А.В. Теоретические основы формирования системы противодействия преступности в России // Криминологический журнал БГУЭП. № 1. 2013. С. 7-14; Клеймёнов М.П. Криминология: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012; Козаченко И.Я. Криминология: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

³ См.: Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Основываясь на вышеизложенном, можно констатировать ряд значимых с точки зрения нашего исследования моментов.

Первое. Правоохранительная сфера является самостоятельной с точки зрения используемых институтов, юридических форм, методов и средств областью жизнедеятельности социума, обособляющейся в силу специфики этих инструментов и целей их использования в интересах государства, общества, личности. Доминирующим фактором формирования этой сферы является необходимость консолидации усилий социума на нейтрализации правовыми средствами нежелательных с точки зрения государства и общества явлений и процессов, поддержании правопорядка, в том числе путем противодействия преступности.

Правоохранительная сфера определяет пространственные, содержательные, организационные координаты реализации правоохранительной функции государства как самостоятельного направления его деятельности, ориентированного на обеспечение юридическими и организационно-правовыми средствами целостности государства и общества, пресечение и предотвращение общественно опасного противоправного поведения.

Правоохранительная функция с правовой и институциональной точек зрения выступает как система способов воздействия на поведение людей в форме закрепления запретов, угрозы применения санкций за их неисполнение, обеспечения неотвратимости наказания, реализуемых специальными органами государства (правоохранительные органы), посредством осуществления особого вида социальной деятельности – правоохранительной.

Правоохранительная деятельность является материальным гарантом соблюдения права, реализации охранительной функции права и организационно-правовой формой реализации правоохранительной функции государства. Правоохранительная деятельность как форма реализации правоохранительной функции государства объединяет в себе различные

направления, методы, инструменты противодействия преступности и иным видам негативно-отклоняющегося поведения, противоправных действий, общественная опасность которых установлена законом.

Противодействие преступности и иным видам негативно-отклоняющегося общественно-опасного, противоправного поведения складывается из системы материальных и процессуальных предупредительных (превентивных), пресекательных и наказательных мер, правом осуществления которых наделены соответствующие правоохранительные органы в пределах своей компетенции, закрепленной в нормативных правовых актах.

Второе. Правоохранительная сфера, правоохранительная функция, правоохранительная деятельность являются доктринальными конструкциями, отражающими институционально-функциональные характеристики реакции государства на такие релятивные и конвенциональные по своей сути явления, как преступность и правонарушения¹. Эта реакция выражается такими понятиями, как «предупреждение преступности», «профилактика преступности», «контроль преступности» и «борьба с преступностью».

Практика реализации тех мер, которые включаются в эти понятия, фактически всегда «привязана» к конкретной области общественных отношений, в рамках которых «материализуются» такие релятивные и конвенциональные явления, как «преступность» и «преступление». Основным способом такой материализации является предусмотренность соответствующих деяний в нормах уголовного и/или административного законодательства.

В определенных случаях этого бывает недостаточно для организации широкомасштабной и разнообразной работы по противодействию

¹ «В реальной действительности, – пишет Я.И. Гилинский, – нет объекта, который был бы «преступностью» (или «преступлением») по своим внутренним, имманентным свойствам, *sui generis*, *per se*. Преступление и преступность – понятия релятивные (относительные), конвенциональные («договорные» – как «договарятся» законодатели), они суть – социальные конструкты, лишь отчасти отражающие некоторые социальные реалии». См.: Я.И. Гилинский. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». СПб., 2004. От конвенциональности как социального конструкта при определении сути преступности (преступления) следует отличать так называемые «конвенциональные преступления», т.е. деяния, которые введены в российское законодательство по причине вступления России в те или иные международные конвенции. См.: Князькина А.К. Конвенционные преступления как вид конвенциональных преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

преступности, особенно тогда, когда необходимо противодействовать не отдельным видам или даже группам преступлений, а целостному, фактически системному социальному явлению, отражающему множество инвариантов проявления в нем противоправности и общественной опасности. Предпринятый в первом параграфе диссертации анализ распространенности наркомании в современном мире, на наш взгляд, убедительно показал социальные и правовые основания актуализации правоохранительной функции государства в одной из сфер противодействия преступности – сфере незаконного оборота наркотиков. Массовость и широкая распространенность этого явления, его негативные социальные последствия, очевидная необходимость реализации скоординированных усилий общества и государства для сдерживания незаконного оборота наркотиков на максимально возможном уровне позволяют выделить это направление правоохранительной деятельности в самостоятельную функцию государства.

Третье. Противодействие незаконному обороту наркотиков является относительно самостоятельной, нормативно и организационно обособленной функцией в системной по своей природе правоохранительной функции государства. Основанием для этого вывода является то, что эта функция по своим содержательным правовым и институциональным признакам:

а) выражает и предметно конкретизирует ту часть социальной и политико-правовой сущности государства, которая вытекает из его конституционных обязанностей создавать условия, обеспечивающие: достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ); непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, как определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 18 Конституции РФ); охрану здоровья и медицинскую помощь, укрепление здоровья человека (ст. 41 Конституции РФ);

б) раскрывает роль государства в качестве одного из субъектов мирового

сообщества, участвующего в борьбе с транснациональным наркобизнесом и наркоманией;

в) выступает основанием (ориентиром) формирования системы функций государственных органов, специально уполномоченных на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту¹;

г) опирается на систему национальных и международных нормативных правовых актов, устанавливающих правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности.

Четвертое. Противодействие незаконному обороту наркотиков как относительно самостоятельная составная часть правоохранительной функции государства предстает как система правовых и организационных средств, обеспечивающих:

а) воздействия на поведение людей с целью предупреждения незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, выявления, пресечения и раскрытия соответствующих противоправных деяний, привлечения виновных к юридической ответственности;

б) координацию усилий органов государства и институтов гражданского общества в интересах повышения эффективности реализации антинаркотической государственной политики; устранения (минимизации) факторов, детерминирующих распространение наркотиков;

в) координацию усилий мирового сообщества и России как государств – субъектов борьбы с транснациональным наркобизнесом и наркоманией.

Пятое. Специфической характеристикой содержания и оснований выделения правоохранительной функции в сфере противодействия

¹ См.: Статья 6 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 08 января 1998 года № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

незаконному обороту наркотиков в качестве самостоятельного направления деятельности государства является наличие «собственной» государственной политики – антинаркотической политики, юридические координаты которой закреплены Указом Президента Российской Федерации от 09 июня 2010 года № 690¹.

На законодательном уровне выделяется ряд направлений государственной антинаркотической политики, которые можно условно подразделить на три блока: уголовно-правовой (борьба с наркопреступностью); избавление от зависимости и реабилитация (социальная защита и здравоохранение); профилактика наркозависимости и формирование здорового образа жизни (физическая культура и спорт). В целях настоящего исследования нас более всего будет интересовать первый из названных блоков.

И завершив рассмотрение обозначенных в настоящем параграфе вопросов рядом дефиниций, отражающих авторское понимание сущности и содержания правоохранительной функции государства в сфере незаконного оборота наркотиков.

Сфера противодействия незаконному обороту наркотиков может быть определена как относительно самостоятельная подсистема охранительной сферы жизнедеятельности общества и государства, призванная юридически, организационно и функционально обеспечить разработку и реализацию соответствующей государственной политики в целях охраны здоровья граждан, правопорядка, государственной и общественной безопасности.

Правоохранительная деятельность в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков является организационно-правовой формой реализации правоохранительной функции государства, объединяющей систему общих и специальных материальных и процессуальных предупредительных (превентивных), пресекательных и наказательных мер, правом осуществления

¹ Указ Президента РФ «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» от 09 июня 2010 года № 690 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.

которых наделены соответствующие правоохранительные органы в пределах своей компетенции, закрепленной в нормативных правовых актах.

Государственная антинаркотическая политика может быть определена как стратегический социально ориентированный вектор правотворческой, нормотворческой и организационной государственной деятельности, направленной на достижение и реализацию общезначимых целей, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

§ 3. Зарубежный опыт законодательного регулирования реализации правоохранительной функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков

Показатели распространения, потребления и производства наркотических средств в отдельных странах значительно различаются. Если в Южной и Северной Америке, во многих странах Азии и Африки эта проблема уже в 60-е годы прошлого столетия принимает характер бедствия, то во многих странах Европы (например, во Франции, Италии, Испании, Греции, Великобритании) она еще не выдвинулась в число проблем первостепенной важности¹. В последующие годы размах роста наркомании существенно увеличивается и картина начинает меняться. Омолаживается категория лиц, страдающих от злоупотребления наркотиками.

И в России в 60-70-е годы прошлого столетия, наблюдается рост числа лиц, злоупотребляющих наркотиками. Но при всем этом, она не могла сравниться с тем тождественным промежутком времени протекания этого явления в зарубежных странах.

В начале XXI века рост незаконного оборота наркотиков достигает

¹ См.: Щелоков А.С. Правовое обеспечение деятельности государства по борьбе с незаконным оборотом наркотиков как угрозой национальной безопасности России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 50.

устрашающих размеров. Российская Федерация, как и большинство государств всего мира, пытается бороться с распространением наркомании и наркобизнесом. Российское государство старается объединить усилия мирового сообщества для решения этой глобальной и весьма актуальной проблемы.

На сегодняшний день система взглядов на обеспечение безопасности личности и общества в нашем государстве от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности отражена в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹. В настоящее время этот стратегический документ – один из системных и комплексных нормативных актов, определивший, помимо прочих важных идей, – дальнейший путь государства и общества в области противодействия незаконному обороту наркотиков и профилактики наркомании. Особое значение в Стратегии уделяется вопросу сохранения и налаживания деловых связей, а также развития международного сотрудничества между правоохранительными органами и соответствующими службами иностранных государств. Российские правоохранительные ведомства заинтересованы в активном подключении нашей страны к работе зарубежных объединений в целях использования опыта тех государств².

Осуществляя взаимодействие в правоохранительной сфере, государства используют две основные формы³:

- 1) договорно-правовая (заключение и реализация договоров, в которых регулируются отношения в данной сфере);
- 2) институциональная (сотрудничество в рамках международных организаций – ООН, Интерпол, Совет Европы и т.д.).

В связи с этим необходимо заметить, что подавляющее большинство стран основывают свое законодательство на принципах, закрепленных в нормативных актах Организации Объединенных Наций по противодействию

¹ См.: Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 года № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

² См.: Айнбиндер М.Я. Социально-правовые и криминологические проблемы противодействия наркотизму: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 65-66.

³ См.: Буркова Е.А. Наркобизнес: понятие, состояние, возможности противодействия: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 179.

незаконному обороту наркотиков. Не является исключением и Российская Федерация, которая ратифицировала международные нормативные правовые акты в данной сфере. В частности, к таким нормативным правовым актам относится Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года, в пункте 1 статьи 3 которой зафиксировано, что каждая страна принимает такие меры, которые могут потребоваться, с тем, чтобы признать уголовными преступлениями согласно своему законодательству преднамеренные действия с сфере незаконного оборота наркотиков¹. Отсюда можно сделать вывод, что государства, ратифицирующие эти документы, имеют общий механизм борьбы с незаконным оборотом наркотиков, но каждому государству присущи свои особенности оперативной обстановки, особенности устройства государственного аппарата, поэтому каждая из них выводит в свет свои правовые нормы, регулирующие рассматриваемую сферу правоотношений.

В этой связи, на наш взгляд, уместно будет рассмотреть основные меры и правовые основы различных государств по вопросам реагирования на преступное распространение и незаконный оборот, а также потребление наркотических средств и психотропных веществ, чтобы определить пути совершенствования антинаркотической деятельности в нашей стране². При этом учтем уже ранее отмеченную информацию о распространении наркомании и принимаемых мерах в области противодействия незаконному обороту наркотиков государствами ближнего зарубежья.

В Соединенных Штатах Америки формирование антинаркотического законодательства в основном пришлось на конец 80-х годов прошлого столетия. Однако антинаркотическая политика США окончательно была сформирована только в 2010 году с принятием «Национальной стратегии контроля над наркотиками». Национальная стратегия исходила из того, что на

¹ См.: Щелоков А.С. Указ. соч. С. 51.

² Опираясь на методологию сравнительного правоведения, в качестве объектов исследования зарубежного опыта противодействия наркотикам нами были определены США, Великобритания и Китай.

каждой ступени управления следует провести скоординированные действия, наносящие колоссальный удар по сокращению спроса, фактора, который является первостепенным, а в дальнейшем – и на сокращение предложения. Исходя из позиций обозначенной стратегии, основной упор надо было сделать на сокращение спроса, ведь именно это обстоятельство является приоритетным в прогрессировании незаконного оборота наркотиков на территории страны¹.

Такого мнения были и российские ученые. Так, нельзя не согласиться с мнением Д.Н. Лозовского, который справедливо отмечает, что национальная стратегия многих государств исходит из того, что на всех уровнях управления государством необходимо проведение взаимосвязанных мероприятий, направленных одновременно на сокращение спроса и предложения наркотиков².

Политика США и в настоящее время не является исключением. Но и в ней есть некоторые просчеты и неточности. Учитывая американский опыт борьбы с незаконным оборотом наркотиков, можно с уверенностью сказать, что если приток наркотиков ограничивается, то наркоманы изыскивают другие способы, а вдобавок и вещества, порой соединения обычных лекарственных средств, для достижения своей «незыблемой» цели, путем воздействия данного соединения на организм.

В целом, противодействие распространению, незаконному потреблению и обороту наркотических средств, по мнению руководства США, должна реализовываться путем применения следующих способов:

- оказание давления на страны-производители наркотических средств и психотропных веществ;
- противостояние преступным организациям и лицам, популяризирующим наркотики внутри страны;

¹ См.: Доклад Международного комитета по контролю за наркотиками за 2010 год // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ecad.ru/severnaya-amerika.-nacionalnoe-zakonodatelstvo-politika-i-meropriyatiya.html> (дата доступа 16.05.2015).

² Лозовский Д.Н. Зарубежный опыт деятельности правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков // Актуальные проблемы противодействия незаконному обороту наркотиков: материалы международной научно-практической конференции 18 октября 2012 года. Белгород, 2012. С. 146-149.

– влияние на лиц, злоупотребляющих наркотиками, путем снижения спроса на наркотики.

Вышеуказанные меры, безусловно, должны были реализовываться путем включения в антинаркотическую деятельность всех правоохранительных структур и ведомств страны. Поставленные перед ними цели и приоритетные задачи требовали колоссальных усилий и средств достижения, а также высококвалифицированной организации деятельности, предусмотренной соответствующей нормативной базой. Однако добиться серьезных результатов не удалось. В целом, американский опыт борьбы с незаконным оборотом наркотиков показывает, что при снижении поступления наркотиков лица, страдающие наркозависимостью, находят другие вещества, которые по своим свойствам оказывают еще более сильное воздействие на организм человека.

Если рассматривать антинаркотическую политику противодействия незаконному обороту наркотиков в настоящее время, то в ней можно усмотреть некоторые отличительные организационные признаки. Остановимся более подробно на них.

Правоохранительную систему Соединенных Штатов Америки отличает ее фрагментарность, что выражается в существовании нескольких уровней управления (федерация, штат, муниципалитет). Полицейские функции выполняются огромным количеством различных федеральных агентств, обеспечивающих реализацию федеральных законов, агентств штатов, следящих за исполнением норм уголовного законодательства в каждом отдельном штате, и огромного количества муниципальных и окружных агентств, обеспечивающих выполнение местных законов штата. Всего в Соединенных Штатах Америки около 15 тысяч отдельных агентств, осуществляющих полицейские функции, в том числе и борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ¹. Что же касается именно антинаркотической политики Соединенных Штатов Америки, то разработка,

¹ См.: Европейские города против наркотиков (European Cities Against Drugs) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ecad.ru> (дата доступа 18.11.2015).

постановка и осуществление поставленных задач в этой области находится под контролем Президента Соединенных Штатов Америки, который, в свою очередь, подотчетен Конгрессу и предоставляет ему ежегодный письменный доклад.

Противодействие нависшей наркоугрозе в Соединенных Штатах Америки, действуя от имени Президента, выполняет Управление по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Administration). Организация их деятельности выражается в создании мобильных силовых групп, в свою очередь, оказывающих помощь местным органам полиции по ликвидации очагов распространения наркотиков. В настоящее время в Управлении по борьбе с наркотиками насчитывается более 4600 специальных агентов, 680 аналитиков и 4100 сотрудников вспомогательного персонала, включая специалистов-химиков¹.

Мобильные силовые группы рассредоточены по всем штатам Соединенных Штатов Америки и ведут взаимодействие с подразделениями полиции при проведении операций по задержанию лиц, распространяющих наркотические средства и психотропные вещества.

Согласно официальной статистике Управления по борьбе с наркотиками за 2013 год было подвергнуто аресту 30 688 граждан Соединенных Штатов Америки. В части, касающейся наркотических средств, изъятых из незаконного оборота, на долю кокаина, занимающего третье место по употреблению в штатах, приходится – 22 512 килограмм, героина – 965 килограмм, марихуаны – 267 957 килограмм, метамфетамина – 3 990 килограмм².

Налаживание схем и каналов наркотрафика по территории Соединенных Штатов Америки оценивается правоохрнительными структурами штатов как наиболее вероятная и опасная из всех угроз будущего. Поэтому правоохрнительные органы и, в частности, Управление по борьбе с

¹ См.: Управление по борьбе с наркотиками США (Drug Enforcement Administration) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dea.gov> (дата доступа 18.11.2015).

² См.: Там же.

наркотиками, ставят своей первоочередной задачей поиск способов и механизмов по пресечению попыток вовлечь государство в международный трафик наркотиков.

При этом, несмотря на все усилия правоохранительных органов страны, незаконный оборот и потребление наркотических средств и психотропных веществ не уменьшается. Накопленный с годами опыт антинаркотической деятельности позволяет правоохранительным органам лишь сдерживать дальнейшее распространение наркотиков на территории страны.

Несмотря на близость правовых систем, несколько иной подход к правовому регулированию в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков сформировался в Великобритании. В 1971 году в Великобритании с целью гармонизации внутригосударственного и международного законодательства был принят Закон «О неправомерном употреблении наркотических средств». Данный нормативный правовой акт был направлен на реализацию положений Единой Конвенции о наркотических средствах 1961 года и Конвенции о психотропных веществах 1971 года и заменил все предшествующее законодательство Великобритании в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ¹.

Развивая положения вышеуказанных законодательных актов, в 1985 году было принято Положение «О неправомерном употреблении наркотических средств», дополняющее закон и относящееся к актам делегированного законодательства. В 1986 году был принят новый Закон «О преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств», а уже в 1994 году с принятием Закона «О незаконном обороте наркотических средств» было сформировано антинаркотическое законодательство Великобритании².

Кроме того, учитывая тот факт, что Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии делится на четыре административно-

¹ См.: Шурыгин А.А. Правовые основы противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ (российский и зарубежный опыт): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 123.

² См.: Шурыгин А.А. Указ. соч. С. 124.

территориальные единицы – Уэльс, Шотландию, Англию и Северную Ирландию, пути противодействия незаконному обороту наркотиков определены и регламентированы в нормативных правовых актах, принимаемых на уровне этих административно-территориальных образований. Основопологающие же положения, касающиеся концептуальных вопросов в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, отражены в «Стратегии по противодействию наркомании», принятой в 2008 году и рассчитанной до 2018 года¹.

Стратегия по противодействию наркомании представляет собой достаточно объемный документ, содержащий пять разделов, в свою очередь, имеющий также восемь приложений. Деление по разделам обуславливается тем, что в них отражаются основные направления противодействия распространению наркомании и задачи, которые стоят перед правоохранительными органами.

Среди основных задач Стратегия по противодействию наркомании называет: 1) повышение эффективности деятельности по пресечению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств; 2) расширение деятельности по минимизации вреда, наносимого детям и семьям, столкнувшимся с проблемой наркомании; 3) выработка новых подходов к лечению и реинтеграции в общество лиц, страдающих наркоманией; 4) распространение информации о наркомании и противодействии данной угрозе, более широкое привлечение к вопросам противодействия распространению наркомании общественных организаций².

Реализация Стратегии по противодействию наркомании на 2008-2018 годы, показывает, что сокращение предложения наркотических средств и психотропных веществ значительно отражается на цене наркотиков, что приводит к снижению уровня наркомании в стране. При этом также

¹ См.: Европейский Центр по Мониторингу в области наркотиков и наркозависимости (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction [Электронный ресурс]. URL: <http://www.emcdda.europa.eu> (дата доступа 18.09.2015).

² См.: Шурыгин А.А. Указ. соч. С. 146.

отсутствует возможность приобретения наркотиков несовершеннолетними, не располагающими достаточными денежными средствами, что тоже весьма положительно сказывается на эффективности проведения антинаркотической политики в стране. Ко всему вышесказанному можно добавить, что Стратегия по противодействию наркомании в качестве приоритетного направления проводимой антинаркотической политики определяет снижение употребления наркотиков среди молодежи, пропаганду здорового образа жизни среди населения страны и осведомление граждан о тех последствиях, которые наступают в силу злоупотребления наркотическими средствами, подключая к этой деятельности общественные организации и средства массовой информации.

В Великобритании в процесс борьбы с незаконным оборотом наркотиков вовлечено большинство государственных органов: Министерство юстиции, Министерство внутренних дел, Таможенные органы, Прокуратура, специализированные антинаркотические учреждения. В этой работе также участвуют органы полиции всех уровней (от центральных до местных).

Для координации их деятельности в 1985 году был образован Межведомственный комитет для координации борьбы со злоупотреблением наркотиками. В него вошли представители министерства внутренних дел, иностранных дел, финансов и здравоохранения. Руководство этим комитетом возложено на МВД Великобритании. Исследование, проведенное В.В.Князовым, показывает, что данный комитет, в свою очередь, оказывает оперативную и методическую помощь Национальной информационной службе по проблемам наркотиков (NDIU)¹.

В стране главными ведомствами, которые противостоят незаконному обороту наркотиков, являются МВД Великобритании, полиция и Таможенная служба. Указанные правоохранительные органы, кроме того, осуществляют надзорную и координирующую функцию. Полиция и Таможенная служба

¹ См.: Князов В.В. Правовые и организационные проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотиков за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 164.

обладают в некоторой степени схожими полномочиями в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Практика показывает, что полиция и Таможенная служба эффективно взаимодействуют в расследовании и раскрытии правонарушений в области незаконного оборота наркотиков, также они совместно проводят антинаркотические операции.

В рамках МВД Великобритании для противодействия незаконному обороту наркотических средств первые специализированные подразделения полиции были организованы в шестидесятых годах прошлого столетия. В настоящее время борьба с незаконным оборотом наркотиков в Великобритании осуществляется на нескольких уровнях: в Англии и Уэльсе действуют девять региональных подразделений полиции и 1 – в Шотландии, чья деятельность непосредственно связана с противодействием незаконному обороту наркотиков, тем самым создается единая мобильная сеть, перекрывающая территорию всей страны¹. При этом также на территории некоторых городов в полицейские формирования структурно входит определенное число сотрудников, образующих своего рода подразделение, предназначение которого состоит в борьбе с преступлениями наркотической направленности. Работники этого подразделения тесно взаимодействуют с региональными подразделениями.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, как уже было указано выше, делится на четыре административно-территориальные единицы, каждая из которых имеет специально уполномоченные органы, работа которых направлена против искоренения преступности в области незаконного оборота наркотиков. Всего в стране в антинаркотических органах страны состоят на службе порядка полутора тысяч сотрудников.

Отдельно можно отметить, что в Великобритании в одинаковой мере уделяется внимание профилактическим мерам, обращенным на работу с

¹ См.: Князев В.В. Указ. соч. С. 177.

лицами, периодически злоупотребляющими наркотическими средствами. Такие меры предпринимаются городскими департаментами, сельскими органами и службой профилактики. Такая система государственных правоохранительных органов, региональных и местных органов власти позволяет оказывать сдерживающее воздействие на распространение наркомании и незаконный оборот наркотиков.

В свою очередь, в Российской Федерации существует схожая система субъектов профилактики наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков, но эффективность её функционирования является объектом постоянной критики, как со стороны научного сообщества, так и сотрудников практических органов.

Серьезный опыт активного противодействия незаконному обороту наркотиков наработала Китайская Народная Республика. Китай уделяет большое внимание правовой стороне данного вопроса. Основой правового регулирования борьбы с незаконным оборотом наркотиков в Китае служит «Постановления по борьбе с наркотиками» от 18 декабря 1990 года, в котором четко отражены виды преступной деятельности наркотической направленности; меры наказания за употребление и распространение наркотиков; меры по принудительному лечению наркоманов.

Кроме того, к числу нормативных правовых актов, регламентирующих борьбу с незаконным оборотом наркотиков, можно отнести «Порядок принудительного лечения наркоманов» 1995 года и «Порядок контроля за медикаментами, предназначенными для лечения наркоманов»¹.

Указанные нормативные правовые акты реализуются, в том числе, посредством различных программ борьбы с наркоманией и незаконным оборотом наркотиков. Особенно отметим, что в Китайской Народной Республике прослеживается тенденция по ужесточению мер уголовно-правового характера в борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

¹ См.: Борьба с наркотиками в Китае (Белая книга) [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.cctv.com> (дата доступа 17.11.2015).

Например, за контрабанду, продажу, транспортировку и изготовление наркотиков применяются санкции в виде лишения свободы сроком на 15 лет, бессрочного лишения свободы или смертной казни (статья 347 Уголовного Кодекса КНР).

Лица, ранее осужденные за контрабанду, продажу, транспортировку, изготовление, незаконное владение наркотиками, повторно совершившие преступления данной категории, наказываются максимально суровым наказанием из предусмотренных в статьях параграфа № 7 «Контрабанда, продажа, перевозка, производство наркотиков» (статья 356 Уголовного Кодекса КНР), то есть бессрочным лишением свободы или смертной казнью¹.

Наряду с противодействием наркопреступности китайское правительство проявляет пристальный интерес к профилактическим мерам, особенно к лечению наркоманов. В настоящее время в стране функционирует около тысячи центров, предназначенных для такого лечения. Предусматривается системный подход, предполагающий, с одной стороны, принудительное лечение в наркологических диспансерах, а, с другой, предоставление общественными организациями помощи гражданам, которые желают покончить с этим вредным пристрастием (чего сегодня не хватает в Российской Федерации).

Отдельно важно отметить, что на территории Китайской Народной Республики набирает обороты акция «Квартал без наркотиков», предусматривающая мобилизацию сил всего общества, начиная с низовых организаций. основополагающий метод работы характеризуется тем, что в каждом жилом районе, под руководством вышестоящих организаций, создаются механизмы управленческого типа, обязывающие следить за мерами по запрету наркотиков; предусматривается и система ответственности, субъектами которой становятся каждая организация и отдельный гражданин. «Квартал без наркотиков» стал результативной социальной программой в деле противодействия незаконному обороту наркотиков и предупреждения

¹ См.: Уголовный Кодекс Китайской Народной Республики (Особенная часть) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asia-business.ru> (дата доступа: 27.03.2017).

распространения наркомании. Этот опыт должен быть учтен и МВД России при разработке основных направлений противодействия наркоугрозе.

Для координации деятельности в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков в 1990 году правительством Китая был образован Государственный комитет по борьбе с наркотиками в составе представителей двадцати пяти министерств и других ведомств, включая Министерство общественной безопасности, Министерство здравоохранения, Главное таможенное управление и др. Государственный комитет по борьбе с наркотиками руководит борьбой с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в стране и отвечает за международное сотрудничество в этой области¹.

В 1998 году по решению Государственного Совета Китая было создано Управление по борьбе с наркотиками при Министерстве общественной безопасности. В настоящее время во всех правительственных провинциях созданы подразделения по борьбе с наркотиками и отряды вооруженной милиции. Им помогают пограничная охрана, органы юстиции, таможенной службы. Подобная организация деятельности должна быть реализована в рамках работы Государственного антинаркотического комитета в Российской Федерации и соответствующих подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков в МВД России.

Вышеприведенный анализ выработки и реализации антинаркотической политики в отдельных странах (избранных нами, как наиболее ярких представителях отдельных регионов мира и приверженцах определенных процессов в деле противодействия незаконному обороту наркотиков) показывает, что борьба с незаконным оборотом наркотиков не является прерогативой лишь полиции. Практика организации борьбы с наркопреступностью и деятельности по предупреждению распространения наркомании призвала во многих странах объединить усилия в рассматриваемой

¹ См.: Борьба с наркотиками в Китае (Белая книга) [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.cctv.com> (дата доступа 17.11.2015).

сфере различных ведомств и общественных организаций. При этом, конечно, во многих странах это тяжкое бремя борьбы с незаконным распространением и злоупотреблением наркотиков лежит на плечах полицейских органов. Эффективность же деятельности полиции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков многократно повышается при наличии следующих условий:

- 1) в органах МВД созданы самостоятельные подразделения по противодействию незаконному обороту наркотиков;
- 2) государство выделяет значительные финансовые средства на обеспечение работы правоохранительных органов;
- 3) государство разрабатывает и хорошо финансирует программы, направленные на противодействие незаконному обороту наркотиков, снижение спроса и потребления наркотиков;
- 4) создание государственной структуры, которая обеспечивает координацию деятельности полиции, иных правоохранительных органов и других государственных органов в деле противодействия незаконному обороту наркотиков, взаимодействие на международном уровне;
- 5) вовлеченность в сферу противодействия незаконному обороту наркотиков средств массовой информации, общественных организаций и граждан;
- 6) государство ставит задачу не только противодействия незаконному обороту наркотиков, но и лечения наркозависимых, создавая и финансируя деятельность соответствующих служб и организаций, в том числе общественных.

Исследование зарубежного опыта противодействия наркопреступности позволяет, помимо ранее отмеченного, сделать следующие выводы:

- 1) Национальная стратегия многих государств исходит из того, что на всех уровнях управления и организации деятельности субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков необходимо проведение

взаимосвязанных мероприятий, направленных одновременно на сокращение спроса и предложения наркотиков.

2) Противодействие распространению, незаконному потреблению и обороту наркотических средств должно обязательно реализовываться с применением следующих способов:

- оказание давления на страны-производители наркотических средств и психотропных веществ;
- противостояние преступным организациям и лицам, популяризирующим наркотики внутри страны;
- влияние на потребителей наркотиков путем снижения спроса на наркотики.

3) Опыт противодействия наркоугрозе в зарубежных странах показал вовлеченность в этот процесс практически всех правоохранительных органов, что обусловило создание в них отдельных органов, отвечающих за координацию и взаимодействие, как внутри государства, так и между отдельными странами. При этом на первый план выносятся вопросы организации эффективного взаимодействия субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков в рамках созданной системы, качественного исполнения решений органа координации всех субъектов. На его решение в рамках работы российской системы предупреждения распространения наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков и нацелено настоящее исследование (что будет отражено на страницах второй главы исследования).

4) Зарубежный опыт противодействия незаконному обороту наркотиков и организации работы правоохранительных органов показывает, что во многих странах это бремя лежит на плечах полиции. При этом, учитывая достижения зарубежных коллег, и для повышения эффективности деятельности полиции в нашей стране требуется создать следующие условия:

- пересмотреть вопрос управления и организации работы подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков; решить проблему

повышения эффективности взаимодействия МВД России на международном уровне (вопрос более подробно будет рассмотрен ниже);

- государство должно повысить размер выделяемых финансовых средств на обеспечение работы правоохранительных органов;

- государство должно разрабатывать и хорошо финансировать программы, направленные на противодействие незаконному обороту наркотиков, снижение спроса и потребления наркотиков (что подтверждает ранее сделанные выводы).

Помимо этого, повышения качества работы и организационных перемен требует деятельность Государственного антинаркотического комитета в части надлежащего обеспечения координации деятельности полиции, иных правоохранительных органов и других государственных органов в деле противодействия незаконному обороту наркотиков.

5) Рассмотрение основных мер и правовых основ различных государств по вопросам реагирования на преступное распространение и незаконный оборот, а также потребление наркотических средств и психотропных веществ, позволило определить пути совершенствования антинаркотической деятельности в нашей стране:

- в противостояние наркоугрозе и противодействие незаконному обороту наркотиков должны вовлекаться все государственные и общественные институты;

- требуется активизировать антинаркотическую пропаганду; в сферу противодействия незаконному обороту наркотиков должны более активно вовлекаться средства массовой информации, общественные организации и граждане;

- государство должно решать задачу лечения наркозависимых, создавая и финансируя деятельность соответствующих служб и организаций, в том числе общественных; должен использоваться системный подход, предполагающий, с одной стороны, принудительное лечение в наркологических диспансерах, а, с

другой, предоставление общественными организациями помощи гражданам, которые желают покончить с этим вредным пристрастием;

– для прогнозирования уровня наркотизации населения и выработки предупредительных мер, принятия детально проработанных программ противодействия незаконному обороту наркотиков требуется более совершенная система учета наркозависимых (возможно преломление китайского опыта, когда во всех населенных пунктах страны функционируют контрольные пункты регистрации наркоманов; администрация регулярно получает статистические данные и важные сведения о категории наркозависимых);

– в качестве пилотного проекта (по образу Китайской Народной Республики) на территории субъекта Российской Федерации, где отмечается наиболее серьезная ситуация с незаконным оборотом наркотиков и распространением наркомании, необходимо провести акцию «Квартал без наркотиков», предусматривающую мобилизацию сил всего общества, начиная с низовых организаций, а главное, запускаящую механизмы управленческого типа, обязывающие следить за мерами по запрету наркотиков, с проработанной системой ответственности, субъектами которой становятся каждая организация и отдельный гражданин (это вполне соответствует современной наркоугрозе в Российской Федерации).

Глава II. Механизм реализации правоохранительной функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков и его правовое обеспечение

§ 1. Субъекты противодействия незаконному обороту наркотиков: предметы ведения и координация деятельности

После расформирования в 2016 году ФСКН России актуализируется вопрос о субъектах противодействия незаконному обороту наркотиков. Требуется провести всестороннее исследование круга обязанностей каждого ведомства, вовлеченного в процесс противодействия незаконному обороту наркотиков, и организации их деятельности в рассматриваемой сфере правоотношений. Особое внимание необходимо уделить выявлению их места и роли, определению компетенции, полномочий и влияния на наркотическую ситуацию в стране. При этом для исследования организационно-правовых основ деятельности подразделений, выполняющих правоохранительные функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, наиболее подходящими выступают: субъектно-деятельностный, системный, структурно-функциональный и ситуационный подходы¹.

Итак, субъектно-деятельностный подход заключается в анализе процесса развития политики, основываясь на познавательных возможностях понятия деятельности в определении специфики общественного бытия², которые продиктованы тем обстоятельством, что деятельность пронизывает всю систему общественных отношений, составляя способ их функционирования и развития³. В таком случае политическая реальность является результатом востребованного конструирования, обеспечиваемого и реализуемого человеком. Причем, обязательными условиями реализации политики, как

¹ См.: Сморгун Л.В. и др. Государственная политика и управление. М., 2006. С. 11-14.

² Степанов Е.И. и др. Конфликты в современной России. Проблемы анализа и регулирования. М., 2000. С. 34.

³ Там же.

сферы общественной жизни, является возникновение государственного аппарата и выделение управленческой деятельности в особый вид человеческой деятельности, связанный с контролем и распределением власти¹.

Совершенно верно пишет А.Н. Сунами, что государство, таким образом, становится субъектом управления, существенным качеством которого становится наличие и реализация аппарата легитимного господства и принуждения. Ученый, основываясь на методологии деятельностного подхода к анализу антинаркотической практики, рассматривает государственное антинаркотическое управление как специфическое направление деятельности государственных органов, основанное на законном принуждении, в целях организации и удовлетворения общественных интересов и потребностей в сфере борьбы с наркоманией и наркопреступностью². Координатором государственного антинаркотического управления сегодня в нашей стране выступает Государственный антинаркотический комитет³.

Далее необходимо заметить, что в области использования общей теории систем к исследованию политики и управления формируются системный и структурно-функциональный подходы. В первом случае политика и управление рассматриваются как целостная система, обладающая внутренней взаимосвязью, синтезируя принципиально новое явление, не сводимое к простой сумме этих элементов⁴.

Применение структурно-функционального подхода позволяет определить условия функционирования и жизнедеятельности системы государственной антинаркотической политики.

В научной литературе выделяют следующие основные компоненты системы антинаркотической политики:

1. субстанциональный,

¹ См.: Сморгун Л.В. и др. Указ. соч. С. 12.

² Сунами А.Н. Указ. соч. С.16-17.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» от 18 октября 2007 года № 1374 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.

⁴ Сунами А.Н. Указ. соч. С. 17.

2. институциональный,
3. процессуальный¹.

Центральное место в системе политики в силу своего императивного характера занимает субстанциональный компонент, в качестве которого выступает власть государства. К институциональным компонентам можно отнести государственные органы и институты, осуществляющие государственную политику. Также к этому компоненту можно отнести и юридические нормы, которые находят воплощение в законах, кодексах, указах, ведомственных нормативных правовых актах и т.д. Совокупность структурных связей и взаимодействий институтов государственной политики формируют процессуальные компоненты системы государственной политики².

Продолжим анализ системы антинаркотической политики при помощи ситуационного подхода.

А.И. Василенко в этой связи пишет, что с позиции концепции государственного администрирования оптимальных организационных структур не существует. И, несмотря на то, что ситуационный подход признает общие закономерности административно-государственного управления, специфические приемы, которые могут применять руководители для эффективного достижения поставленных целей, на конкретном уровне управления и в отдельной организации могут значительно отличаться³.

Это обусловлено различными факторами, однако основным выступает наркоситуация. В этой связи необходимо отметить, что наркоситуация, как объект управления, не входит в круг внутренних компонентов системы антинаркотической политики, поскольку является внешним объектом воздействия со стороны системы антинаркотической политики.

Тем не менее, необходимо помнить, что все характеристики субъекта управления определяются, в конечном счете, объектом, ориентированы на то,

¹ См.: Сморгун Л.В. и др. Указ. соч. С.68-71.

² Сунами А.Н. Указ. соч. С. 17.

³ Василенко А.И. Административно-государственное управление в странах Запада. США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000. С. 26.

чтобы обеспечить эффективное воздействие на объект, на достижение поставленной цели¹. В противном случае, отсутствие корреляции между реальными свойствами объекта управления и параметрами того или иного вида государственной политики толкают последнюю на субъективизм и неисполнение заявленных целей². Поэтому система антинаркотической политики интересует нас с позиции своего соответствия реальной наркоситуации, наличия внутренних механизмов перераспределения ресурсов, мобильности, и ставит такие вопросы как мониторинг и прогнозирование наркоситуации³. Именно исходя из этого, мы и посвятили первый параграф первой главы нашего исследования социально-правовому анализу распространения наркомании.

В дальнейшем мы применим раскрытые выше подходы (субъектно-деятельностный, системный, структурно-функциональный и ситуационный) при определении путей развития нормативно-правового обеспечения в области контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и путей повышения эффективности деятельности органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков. Сейчас же отметим, что сложным вопросом, требующим специального изучения, остается – определение места антинаркотической политики среди других видов и направлений государственной политики, вопрос о качестве ее реализации и решения поставленных задач.

Исторически адаптируясь к появлению новых наркоугроз, государство было вынуждено распределять антинаркотическую деятельность по всему государственному аппарату. Однако такое распределение повлекло определенные негативные последствия и привело к дублированию полномочий, переплетению предметов ведения и, как следствие, к снижению качества работы (ввиду отсутствия ответственных лиц) министерств и ведомств в

¹ Афанасьев В.Г. Программно-целевое управление. М., 1978. С. 77.

² Сморгун Л.В. и др. Указ. соч. С. 68.

³ См.: Зазулин Г.В., Стребков А.И. Что такое наркоконфликтология // Конфликтология. 2009. Вып. 2. С. 169.

рассматриваемой области правоотношений (при отсутствии надлежащей координации деятельности, о чем будет сказано ниже), что требует своего разрешения.

Также при реализации антинаркотической политики для достижения эффективного результата в виде снижения наркотизации населения требуется помнить, что она находится между социальной и уголовной политиками.

В свою очередь, в месте схождения социальной и антинаркотической политики находятся такие ее направления, как профилактика наркопотребления, лечение и реабилитация наркозависимых; в общей области с уголовной политикой, антинаркотическая политика определяет предупреждение и пресечение наркопреступности, исполнение наказания¹. При этом, антинаркотическую политику нельзя рассматривать в качестве простой суммы данных заимствованных сфер, она формирует свою собственную особенную часть².

На основании вышеизложенного общетеоретического материала, появилась возможность перейти непосредственно к рассмотрению антинаркотической политики России на современной этапе. При этом акцентируем внимание именно на государственных органах и на их федеральном уровне, учитывая наличие противоречий в законодательном и организационном плане при координации деятельности субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков. То, что в этом процессе должны принимать участие органы государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровне, а также общественные организации и все общество, мы принимаем априори, об этом пишут все ученые, исследующие вопросы антинаркотической деятельности.

Итак, в Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 41 Федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических

¹ Сунами А.Н. Указ. соч. С. 21.

² См. подр.: Сунами А.Н. Борьба с наркотиками как совокупность социальной, уголовной и антинаркотической политики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2009. Выпуск 3. С. 262-271.

средствах и психотропных веществах»¹ (далее по тексту – ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах») противодействие незаконному обороту наркотиков осуществляют Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, федеральный орган исполнительной власти в области внутренних дел, федеральный орган исполнительной власти по таможенным делам, федеральная служба безопасности, федеральная служба внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, а также другие федеральные органы исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий.

В части 2 статьи 6 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» указывается, что субъекты Российской Федерации вправе образовывать специально уполномоченные органы, деятельность которых направлена на разрешение задач в сфере оборота наркотиков и в области противодействия их незаконному обороту.

Здесь напомним, что в соответствии со Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года субъектами антинаркотической деятельности, в свою очередь, являются:

- а) Государственный антинаркотический комитет;
- б) антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях;
- в) Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- г) Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- д) другие федеральные органы исполнительной власти;
- е) высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации;

¹ Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 08 января 1998 года № 3-ФЗ (ред. от 03.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

- ж) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- з) органы местного самоуправления.

Кроме того, общественные объединения и религиозные организации также вправе участвовать в профилактике немедицинского потребления наркотиков и реабилитации лиц, потребляющих наркотики.

Как видно, перечень субъектов, содержащихся в Стратегии-2020, значительно шире. При этом в ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» указан круг субъектов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а в Стратегии-2020 речь идет о субъектах антинаркотической деятельности. На наш взгляд, указанные расхождения создают правовой вакуум, когда субъекты антинаркотической деятельности не упомянуты в основном нормативном правовом акте, посвященном противодействию незаконному обороту наркотиков.

Отдельно считаем необходимым обратить внимание на то, что в Стратегии-2020 в числе субъектов антинаркотической деятельности не указана Генеральная прокуратура Российской Федерации. Нам могут возразить, что в пункте «д» части 9 Стратегии-2020 (другие федеральные органы исполнительной власти, обеспечивающие реализацию функций по противодействию незаконному обороту наркотиков ...) речь идет, в том числе, и о Генеральной прокуратуре. Однако здесь должно заметить, что относить прокуратуру к органам исполнительной власти нельзя, а указанные положения не стоит трактовать расширительно. Наш вывод подтверждается также результатами анализа субъектного состава Государственного антинаркотического комитета и антинаркотической комиссии в субъектах Российской Федерации¹. В названных органах отсутствуют представители прокуратуры, что полностью согласуется с положениями Стратегии-2020, но

¹ Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» от 18 октября 2007 года № 1374 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.

противоречит ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах». Более подробно на этом вопросе мы еще остановимся ниже, в ходе исследования проблем координации деятельности государственных органов в сфере незаконного оборота наркотиков.

Подводя же промежуточный итог, считаем необходимым, с одной стороны, дополнить пункт 1 статьи 41 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» субъектами антинаркотической деятельности, указанными в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года. С другой стороны, включить в Стратегию-2020 Генеральную прокуратуру Российской Федерации в качестве субъекта, осуществляющего антинаркотическую деятельность, а также дополнить субъектный состав Государственного антинаркотического комитета и антинаркотической комиссии в субъектах Российской Федерации Генеральным прокурором и прокурорами субъектов Российской Федерации, соответственно. В свою очередь, в состав антинаркотических комиссий в муниципальных образованиях требуется включить прокуроров районного звена.

Указанные изменения позволят выстроить целостную систему государственных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков, что повысит эффективность ее работы в целом.

Продолжая исследование, заметим, что все вышеупомянутые органы осуществляют функцию противодействия незаконному обороту наркотиков. Вместе с тем, несмотря на такой состав субъектов антинаркотической деятельности, криминогенная ситуация в сфере, связанной с незаконным оборотом наркотиков, продолжает оставаться сложной. Хотя обращение к статистике деятельности вышеуказанных правоохранительных органов в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в отдельности показывает эффективность работы по выявлению,

пресечению и предупреждению преступлений данной категории¹. Подобное явление выступает, в том числе, следствием разобщенности действий правоохранительных органов, хотя и являющихся субъектами единой системы антинаркотической деятельности. И здесь возникают вопросы организационно-правового характера.

Так, рассматривая более подробно полномочия субъектов противодействия в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, можно обнаружить, что прослеживается аналогия функций, осуществляемых данными федеральными органами в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, а также происходит столкновение интересов, что снижает эффективность их работы в указанном направлении.

Чтобы устранить подобные негативные факторы, требуется, в частности, для обеспечения эффективного взаимодействия ФТС РФ и МВД РФ:

во-первых, провести работу по совершенствованию правового регулирования борьбы с контрабандой наркотических средств, а, в частности, представляется целесообразным устранение пробелов в законодательстве, приведение норм различных отраслей права в соответствие друг другу. Также представляется необходимым разработать совместный межведомственный приказ, регламентирующий специфику правового регулирования антинаркотической деятельности применительно к государственной границе и приграничной территории Российской Федерации (должны быть учтены приказы ФТС, МВД, ФСБ, прокуратуры и др.);

во-вторых, требуется принять организационные меры по обеспечению

¹ См.: Информационная справка о деятельности российских таможенных органов в сфере противодействия контрабанде наркотиков за период январь-май 2015 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru> (дата доступа 16.05.2015); Состояние преступности за январь-март 2015 года. М.: ГИАЦ МВД России, 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://mvd.ru> (дата доступа 20.04.2015); Состояние преступности за январь-март 2016 года. М.: ГИАЦ МВД России, 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://mvd.ru> (дата доступа 16.05.2016).

качественно нового уровня взаимодействия всех ведомств и организаций¹, координации их деятельности, ведь именно организация полноценного межведомственного взаимодействия правоохранительных органов позволит повысить эффективность борьбы с наркопреступностью в целом. Пока что взаимодействие осуществляется эпизодически и проявляется лишь при проведении масштабных антинаркотических операций «Мак», «Канал» и др., наблюдается «ведомственность» подходов к решению проблемы незаконного оборота наркотиков и распространения наркомании с учетом лишь узко ведомственных интересов конкретного субъекта антинаркотической деятельности. Для того, чтобы координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту перестала носить декларативный характер, необходимо устранить формализм в ходе взаимодействия и законодательно определить конкретный механизм взаимодействия на всех уровнях.

Так, в ходе проведенного анкетирования было установлено, что одной из причин, снижающих эффективность противодействия незаконному обороту наркотиков, является отсутствие межведомственного взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с наркопреступностью (на это указали 70% респондентов), в части проведения совместных специальных операций и оперативного сопровождения расследования уголовных дел и рассмотрения их в суде. Удовлетворение потребностей практики предупреждения, пресечения, раскрытия преступлений и расследования уголовных дел нам видится в создании Центра межведомственного взаимодействия по противодействию незаконному обороту наркотиков при МВД РФ.

¹ Индуктивное обобщение выводов, сделанных в ходе анализа деятельности отдельных правоохранительных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков, позволило распространить их на всю систему таких органов.

Необходимо отметить, что подобные центры были созданы в ряде российских регионов (Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский и Приморский край, Ленинградская и Брянская область) совместным Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации № 284, Государственного таможенного комитета Российской Федерации № 328, Федеральной службы безопасности Российской Федерации № 204, Федеральной пограничной службы Российской Федерации № 217 от 7 мая 1998 года «О создании Центра межведомственного взаимодействия в сфере пресечения незаконного оборота наркотиков при МВД России (на правах Управления)»¹. Однако, просуществовали данные центры относительно не долго и были ликвидированы с созданием Государственного комитета Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Госнаркоконтроля России). Причем за время своего существования Центры межведомственного взаимодействия зарекомендовали себя с положительной стороны. Так, А.А. Кушхов в своем диссертационном исследовании, опираясь, в том числе, на потребности правоприменительной практики борьбы с наркопреступностью, в 2000 году указывал на необходимость увеличения количества таких центров и создания, в частности, самостоятельного северокавказского межведомственного центра по борьбе с преступным оборотом наркотических средств при МВД России².

В современные Центры межведомственного взаимодействия, на наш взгляд, должны входить следующие отделы:

- сбора и анализа межведомственной информации;
- организации раскрытия преступлений, носящих международный характер;
- проведения специальных операций.

¹ См.: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации № 284, Государственного таможенного комитета Российской Федерации № 328, Федеральной службы безопасности Российской Федерации № 204, Федеральной пограничной службы Российской Федерации № 217 от 07 мая 1998 года «О создании Центра межведомственного взаимодействия в сфере пресечения незаконного оборота наркотиков при МВД России (на правах Управления)» [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

² Кушхов А.А. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с преступным оборотом наркотических средств (по материалам республик Северного Кавказа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 108-109.

По нашему мнению, Центр должен реализовывать следующие основные функции:

1. Концентрация поступающей из федеральных органов исполнительной власти информации о фактах, лицах и объектах, причастных к незаконному обороту наркотиков.
2. Обеспечение согласованной деятельности (в том числе и оперативно-розыскной) федеральных органов исполнительной власти при проведении совместных мероприятий.
3. Оказание необходимой помощи территориальным подразделениям федеральных органов исполнительной власти в организации работы по противодействию незаконному обороту наркотиков.
4. Участие, по инициативе федеральных органов исполнительной власти, в обеспечении взаимодействия с зарубежными организациями по вопросам борьбы с незаконным оборотом наркотиков.
5. Обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими в рамках предоставленных полномочий контроля за экспортом, импортом наркотиков.

Далее еще раз акцентируем внимание, что достаточно большое количество правоохранительных и иных органов задействовано в борьбе с наркопреступностью. Казалось бы, меры, предпринимаемые ими в рассматриваемой сфере, должны быть действенными и эффективными. Но фактически это не так, что отражено выше. И здесь представляется необходимым обратить особое внимание на один существенный фактор, а именно, в пункте 2 статьи 41 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» указано, что координацию деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров осуществляет федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел. В то же время совершенно справедливо можно напомнить, что функцией координации деятельности всех правоохранительных органов в

борьбе с преступностью наделена и Генеральная прокуратура Российской Федерации¹. Эта ситуация порождает проблемы в правоприменительной практике и дублирование функций определенных ведомств.

В этой связи нельзя не отметить, что фундаментальная задача Генеральной прокуратуры РФ в области координации деятельности всех правоохранительных органов направлена на противодействие преступности в целом. Однако представляется необходимым отметить, что и незаконный оборот наркотиков относится к числу преступлений. Отсюда напрашивается вывод о том, что, если два субъекта противодействия незаконному обороту наркотиков выполняют схожую по своей сущности функцию по одному и тому же направлению деятельности, то итог представляется неутешительным: теряется системность подходов к разрешению возникающих вопросов, снижается результативность предпринимаемых мер, падает уровень ответственности за принятые решения.

Дополнительной проблемой является правовая регламентация форм координации деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков. До настоящего времени законами и подзаконными нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлена форма реализации координации при организации противодействия незаконному обороту наркотиков. В этой связи С.Д. Кокунова пишет, что необходимо исходить из общих требований, согласно которым основными формами координации деятельности федеральных органов исполнительной власти выступают не противоречащие действующим в Российской Федерации нормативным правовым актам действия, а именно: обмен сведениями в соответствии с заключенными соглашениями о взаимодействии, а равно исполнение запросов; проведение совместных совещаний с определенной периодичностью; проведение межведомственных

¹ См.: статья 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года № 2202-I (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; Указ Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» от 18 апреля 1996 года № 567 (ред. от 7.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

научно-практических семинаров; планирование и реализация совместных профилактических и оперативно-розыскных мероприятий¹.

При этом следует заметить, что МВД России, обладающее правом осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации исполнения нормативных правовых актов о наркотиках и противодействии их незаконному обороту², не обладает полномочиями по реализации эффективного контроля за исполнением своих же указаний при осуществлении координационной деятельности.

Поэтому основной действенной формой координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе в сфере незаконного оборота наркотиков, до настоящего времени остается координация, осуществляемая органами прокуратуры. Необходимо напомнить, что на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 года № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»³ органами прокуратуры осуществляется координация деятельности органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, войск национальной гвардии, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, следственных органов Следственного комитета и других правоохранительных органов России в целях повышения эффективности борьбы с преступностью.

Здесь важно подчеркнуть, что рассматриваемый документ направлен на реализацию ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», что следует из самого текста Указа. Этот факт играет существенное значение для понимания

¹ См.: Кокунова С.Д. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров // Наркоконтроль. 2006. № 4. С. 13.

² См.: пункт 29 часть 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации утвержденного Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 года № 699 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.

³ См.: Указ Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» от 18 апреля 1996 года № 567 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

места прокуратуры в иерархии правоохранительных органов. Тем более, в ситуации дублирования полномочий между органами государственной власти, что имеет место, как мы указали выше, и в сфере координации правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью.

В соответствии с положениями Указа Президента РФ координация деятельности правоохранительных органов и контроль за исполнением решений, проводимых органами прокуратуры координационных совещаний, возложены на Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, городов, районов и других территориальных прокуроров. В нормативном документе установлено, что координация деятельности правоохранительных органов, с учетом криминогенной обстановки, может также проводиться на межрегиональном уровне по поручению руководителей федеральных правоохранительных органов или по согласованию с ними.

При этом основной формой координации деятельности правоохранительных органов являются организуемые прокуратурой координационные совещания с участием руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью, – с назначением секретаря координационного совещания, созданием рабочей группы по подготовке координационного совещания и утверждением его регламента. Основанием для проведения координационных совещаний являются планы работы органов прокуратуры. Подготовка материалов к координационным совещаниям осуществляется всеми правоохранительными органами по направлениям их деятельности. Руководство координационным совещанием осуществляет прокурор соответствующего уровня.

Материалы координационного совещания должны быть тщательно подготовлены соответствующими межведомственными рабочими группами, которые создаются с целью изучения и обобщения информации по вопросам незаконного распространения наркотиков, которой располагают правоохранительные органы и иные органы исполнительной власти и органы

местного самоуправления, реализующие функции в сфере контроля за оборотом наркотиков¹. В состав таких рабочих групп обычно включают работников органов прокуратуры, сотрудников подразделений органов внутренних дел, осуществляющих борьбу с незаконным оборотом наркотиков, представителей органов ФСБ и ФСИН России, а также комитетов (отделов) здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, комиссий по делам несовершеннолетних и других органов исполнительной власти.

Решения координационного совещания прокуратуры обязательны для выполнения всеми правоохранными органами. В свою очередь, прокурору ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предоставлено право осуществлять контроль за исполнением решений совещания с применением мер прокурорского реагирования. Тут вынуждены напомнить, что, как указывалось выше, МВД России фактически не располагает полномочиями по осуществлению надлежащего контроля за исполнением своих поручений при осуществлении деятельности по координации органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков.

Основной задачей координационных совещаний является разработка конкретных организационных мероприятий, направленных на повышение эффективности согласованной деятельности всех субъектов, осуществляющих борьбу с незаконным оборотом наркотиков.

В качестве основных мероприятий принято рассматривать:

- проведение совместных проверок предприятий, различных медицинских учреждений и организаций, занимающихся производством, хранением и реализацией лекарственных препаратов содержащих наркотические, психотропные, сильнодействующие и ядовитые вещества;
- проведение крупномасштабных межведомственных операций по пресечению незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ;

¹ См.: Кокунова С.Д. Указ. соч. С. 14.

– анализ практики проведения следствия и дознания по уголовным делам о наркопреступлениях, подготовка обзоров, составление различных обобщений положительного опыта работы правоохранительных органов в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ;

– анализ состояния профилактической работы в сфере оборота наркотиков, выявления и пресечения каналов поступления наркотических средств и психотропных веществ, мест их сбыта, привлечения к ответственности лиц, занимающихся изготовлением и распространением наркотиков;

– разработку федеральных, региональных, местных комплексных целевых программ по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ на конкретных временной период;

– разработку совместных обращений в средства массовой информации¹.

Таким образом, напрашивается вывод, что руководящую роль в координации деятельности государственных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, играет именно прокуратура.

Наш вывод подтверждается результатами проведенного анкетирования, по результатам которого 73% респондентов согласились с данным утверждением.

В связи с вышеизложенным, считаем необходимым исключить подпункт 29 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, а часть 2 статьи 41 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» дополнить положением об осуществляемой органами прокуратуры координации деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотиков.

Далее отметим, что Указом Президента Российской Федерации от 18

¹ См.: Кокунова С.Д. Указ. соч. С. 15.

октября 2007 года № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» утверждаются положения о Государственном антинаркотическом комитете и антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации¹ (напомним, что персональный состав данных органов не включает прокуроров).

В соответствии с пунктом 1 Указа Государственный антинаркотический комитет образовывался именно для координации деятельности 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, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в Российской Федерации (при этом создавался он под эгидой повышения статуса ФСКН России и руководителя ведомства – как председателя Государственного антинаркотического комитета).

В пункте 3 рассматриваемого документа указано, что антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации образуются 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, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации (председателем антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации является губернатор).

Таким образом, в настоящее время образовалось два субъекта, осуществляющих координацию деятельности государственных органов по

¹ См.: Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» от 18 октября 2007 года № 1374 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.

противодействию незаконному обороту наркотиков. С одной стороны, это прокуратура, реализующая координационную функцию посредством координационных совещаний, а с другой, – Государственный антинаркотический комитет под председательством министра внутренних дел России и антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации под председательством руководителей субъектов Российской Федерации.

Но, прежде чем перейти к разрешению указанной проблемы, необходимо обратиться к теории прокурорского надзора. Так, М.И. Шаров, размышляя о сущности прокурорского надзора, приходит к выводу, что устанавливая субъектов прокурорско-надзорных правоотношений, образующихся при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, из перечня субъектов антинаркотической деятельности, указанного в стратегии Государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, следует исключить руководителя – Президента Российской Федерации¹. Соответственно, все остальные субъекты антинаркотической деятельности, по мнению автора, относятся к поднадзорным органам. Вынуждены констатировать, что автор прав.

К числу поднадзорных субъектов, осуществляющих функцию по контролю за оборотом наркотиков и борьбы с наркопреступностью, относятся: федеральные органы исполнительной власти, законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций и учреждений. Причем, прокурор, в случае установления факта нарушения закона, опротестовывает противоречащие закону нормативные правовые акты, обращается в суд с требованием о признании таких актов недействительными, вносит представление об устранении нарушений закона (п. 3 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

¹ См.: Шаров М.И. Прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 30.

В свою очередь, должностные лица поднадзорных органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно (п. 4 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). В связи с чем, можно сделать вывод, что прокуратура, в отличие от глав субъектов Российской Федерации и МВД России, обладает правовыми средствами, позволяющими добиться исполнения решений Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, в настоящее время, в соответствии с действующим законодательством, с точки зрения теории управления возникает конкуренция между Государственным антинаркотическим комитетом, антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, с одной стороны, и Генеральным прокурором РФ, прокурорами субъектов Российской Федерации и прокурорами районов, с другой, поскольку они все реализуют функцию по координации деятельности органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков.

Конечно, нам могут возразить, что прокуратура осуществляет координацию деятельности только правоохранительных органов и только в области противодействия наркопреступности, в то время как Государственный антинаркотический комитет и, в особенности, антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации (руководителями их по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации) основной упор делают на решение вопросов профилактики распространения наркомании и предупреждения незаконного оборота наркотиков, на социальные и экономические аспекты противодействия наркоугрозе.

Но, здесь мы вынуждены заметить, что как раз комплексность проблемы наркоугрозы, распространения наркомании и развития наркобизнеса, осознание значимости экономических, социальных, культурных и иных факторов,

побудили государство создать Государственный антинаркотический комитет и антинаркотические комиссии. И именно комплексность проблемы вынуждает нас утверждать об ошибочности разделения правоохранительного и социально-экономического блоков. Поскольку проблема одна, то и решать ее необходимо комплексно, в едином ключе.

Изучение правоприменительной практики, национального и зарубежного законодательства, позволило нам сформулировать следующий способ решения обозначенной проблемы.

Обеспечить надлежащий уровень координации деятельности всех субъектов профилактики наркомании и противодействия наркопреступности возможно путем замены руководителя Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров районов, соответственно. Указанные изменения, помимо всего прочего, позволят повысить уровень ответственности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за принимаемые решения. Прокуратура будет вынуждена, наконец, взять на себя ответственность за результаты работы Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий, а не ограничиваться надзором за их деятельностью.

Немаловажным здесь является и тот факт, что прокуратура, обладая надзорными полномочиями, в отличие от глав регионов, вполне может скоординировать деятельность как федеральных, так и региональных органов власти. С указанным умозаключением в ходе социологического исследования согласились 68% респондентов.

Среди иных выводов в заключение параграфа назовем следующие:

1) Сравнительный анализ нормативных правовых актов, определяющих субъектный состав органов, осуществляющих противодействие незаконному

обороту наркотиков, позволил сделать вывод о необходимости, с одной стороны, дополнить пункт 1 статьи 41 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» субъектами антинаркотической деятельности, указанными в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, с другой, включить в Стратегию-2020 Генеральную прокуратуру РФ в качестве субъекта, осуществляющего антинаркотическую деятельность, а также дополнить субъектный состав Государственного антинаркотического комитета, антинаркотической комиссии в субъектах Российской Федерации и антинаркотической комиссии в муниципальных образованиях Генеральным прокурором РФ, прокурорами субъектов Российской Федерации и прокурорами районного уровня, соответственно.

2) Удовлетворение современных потребностей практики предупреждения, пресечения, раскрытия преступлений и расследования уголовных дел видится в создании Центра межведомственного взаимодействия по противодействию незаконному обороту наркотиков при МВД РФ.

Центры межведомственного взаимодействия должны включать следующие отделы:

- отдел сбора и анализа межведомственной информации;
- отдел организации раскрытия преступлений, имеющих международный характер;
- отдел проведения специальных операций.

3) В ходе исследования было установлено, что МВД России фактически не реализует функцию по координации правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков, что позволяет рекомендовать исключить подпункт 29 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

4) В свою очередь, изучение нормативной базы в сфере антинаркотической деятельности, прокурорского надзора и складывающейся

правоприменительной практики в области координации деятельности субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков и предупреждения распространения наркомании, позволило внести предложение часть 2 статьи 41 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» изложить в следующей редакции: «Координация деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами».

§ 2. Проблемные вопросы правового обеспечения и организации деятельности подразделений по контролю за оборотом наркотиков МВД России

Любая социальная система нуждается в управлении. Искусственно создаваемые социальные образования, к которым относятся и органы государственного управления, нуждаются в нем особенно.

Помимо того, что органы государственного управления являются управляющей подсистемой по отношению к органам нижестоящего порядка, они сами нуждаются в организующем воздействии, что выражается, в частности, в формировании целей, постановке задач, определении функций, формировании структур и штатов, способных их выполнять¹. Все сказанное в полной мере относится к органам, осуществляющим противодействие незаконному обороту наркотиков.

Структура управления органами, осуществляющими противодействие незаконному обороту наркотиков МВД России, состоит из нескольких уровней:

1) Главное управление по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Российской Федерации.

¹ См.: Ильяш А.В. Управление деятельностью контрольно-методических подразделений органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне (правовые и организационные основы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 91.

2) Управления по контролю за оборотом наркотиков ГУ (У) МВД России по субъектам Российской Федерации.

3) Отделы по контролю за оборотом наркотиков ОМВД России по муниципальным образованиям.

К тому же необходимо отметить, что отдельные должностные лица зональных и иных подразделений, входящих в структуру управлений, обладают отдельными полномочиями по управлению нижестоящими органами по контролю за оборотом наркотиков. Управленческое воздействие этих должностных лиц может быть прямым по отношению к объекту управления, что проистекает из их полномочий, предусмотренных должностными инструкциями.

Решение проблем, связанных с управлением органами по контролю за оборотом наркотиков, на первый взгляд, простое – есть начальники органов МВД России на федеральном и региональном уровне, которые решают все задачи по управлению вверенными им подразделениями. Однако, как совершенно верно указывает А.В. Ильяш: «Такой характер отношений представляет собой простую линейную систему управления, когда отношения между субъектом и объектом управления носят характер линейных связей, предусматривает прямое подчинение единому начальнику, от которого поступает весь комплекс управленческих решений. Однако такой примитивизм в условиях современности нельзя применять к сложным полифункциональным социальным системам»¹. Усложнение и разнообразие функций, выполняемых Управлениями по контролю за оборотом наркотиков, требует дифференциации функций управления.

Функциональный анализ деятельности Управлений по контролю за оборотом наркотиков позволил сделать вывод об их полифункциональности.

Например, отдел по контролю за оборотом наркотиков Управления МВД России по городу Краснодару состоит из следующих подразделений:

¹ Ильяш А.В. Указ. соч. С. 92.

- отделение по организации взаимодействия с органами муниципальной власти и здравоохранения;
- группа межведомственного взаимодействия в сфере профилактики, организации оперативно-профилактических операций, административной практики и противодействия наркотикам;
- отделение по обслуживанию территории отдела полиции мкр. Юбилейный;
- отделение по обслуживанию территории отдела полиции Центрального округа;
- отделение по обслуживанию территории отдела полиции Прикубанского округа;
- отделение по обслуживанию территории отдела полиции п. Калинино;
- отделение по обслуживанию территории отдела полиции Карасунского округа¹.

И здесь вынуждены заметить, что всякая социальная система, равно как и Управления по контролю за оборотом наркотиков, существует под влиянием многочисленных факторов, воздействующих на нее как изнутри, так и из внешней среды. Например, криминогенная ситуация, экономическое развитие региона, социальная, национальная, конфессиональная структуры и материальное положение населения – все это внешние факторы, способные позитивно или негативно повлиять на состояние социальной системы, результаты ее деятельности в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Кроме того, существенным фактором, влияющим на результаты управления в органах внутренних дел на региональном уровне, является состояние подчиненных им органов по контролю за оборотом наркотиков на районном уровне. Именно их потребности определяют такие важные характеристики управляющей подсистемы, как функциональная и организационная структуры.

¹ См.: Отдел по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. Официальный сайт УМВД России по городу Краснодару. URL: <https://краснодар.23.мвд.рф/umvd/структура/item/8353892/> (дата доступа 15.05.2017).

Например, Управление по контролю за оборотом наркотиков ГУ МВД России по Нижегородской области¹ состоит из следующих подразделений:

- отделение координации деятельности подразделений наркоконтроля;
- отделение агентурно-оперативной работы, взаимодействия с ФСИН России и зонального контроля;
- отделение организации взаимодействия с органами государственной власти и межведомственного взаимодействия в сфере профилактики;
- отделение административной практики;
- отделение по борьбе с преступлениями в сфере легального оборота наркотиков;
- отделение контрольно-разрешительной работы в сфере легального оборота подконтрольных веществ;
- отделение по борьбе с распространением наркотических средств опийной группы;
- отделение по борьбе с этнической преступностью, контрабандой наркотиков;
- отделение по борьбе с распространением наркотических средств синтетического происхождения, кокаина;
- отделение по борьбе с преступлениями в местах массового досуга, распространением новых психоактивных веществ;
- отдел по борьбе с преступлениями, связанными с содержанием наркопритонов, распространением наркотических средств каннабисной группы и иных средств растительного происхождения;
- отдел по обеспечению деятельности оперативных подразделений;
- отделение по борьбе с легализацией наркодоходов;
- канцелярия Управления.

В структуру Управления по контролю за оборотом наркотиков УМВД

¹ См.: Управление по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. Официальный сайт ГУ МВД России по Нижегородской области. URL: https://52.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/struktura/Podrazdelenija_policii/Podrazdelenija_policii_po_operativnoj_ra/item/8163202/ (дата доступа 15.05.2017).

России по Астраханской области¹ входят следующие структурные подразделения:

- 1 отдел (по борьбе с незаконным оборотом наркотиков каннабисной, опийной группы, кокаина и противодействию наркопритонам);
- 2 отдел (по борьбе с незаконным оборотом синтетических наркотических средств, психотропных веществ, сильнодействующих веществ и новых психоактивных веществ);
- 3 отдел (по борьбе в сфере незаконного оборота наркотиков, совершенных организованными преступными группами и преступными сообществами, и борьбе с легализацией наркодоходов);
- 4 отдел (по борьбе с контрабандой наркотиков);
- 5 отдел (по обеспечению деятельности оперативных подразделений);
- группа по контролю в сфере легального оборота наркотиков;
- отдел организации взаимодействия с органами государственной власти;
- отдел межведомственного взаимодействия в сфере профилактики, организации оперативно-профилактических операций, административной практики;
- отдел «А» (оперативного учета и взаимодействия с ФСИН России);
- канцелярия.

Как видно из указанных примеров, несмотря на одинаковые задачи, возложенные на региональные управления, их организационная структура отличается, что обусловлено, в первую очередь, потребностями подчиненных им органов по контролю за оборотом наркотиков (особенностями административно-территориального деления, особенностями оперативной обстановки на отдельных территориях, особенностями социально-экономической и иной ситуации).

В то же время, не субъективные факторы, а формализованная

¹ См.: Приказ УМВД России по Астраханской области «Об утверждении Положения об Управлении по контролю за оборотом наркотиков Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области» от 19 июля 2016 года № 373. [Электронный ресурс]. URL: <https://30.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structura/departments/item/8201185/> (дата доступа: 01.05.2017).

устойчивость системы составляет основу функционирования современной организации управления применительно к системе органов по контролю за оборотом наркотиков МВД России на региональном уровне.

И здесь возникает вопрос о месте и роли Управлений по контролю за оборотом наркотиков по субъектам Российской Федерации в управляющей системе. Носят ли они вспомогательный, консультирующий руководство характер или принимают участие в управлении посредством выполнения части функций по отношению к органам по контролю за оборотом наркотиков нижестоящего уровня? Преобладание тех или иных сторон деятельности зависит от функциональной и организационной структур Управления по контролю за оборотом наркотиков.

Правильное понимание функций управления, их влияния на организационную структуру управлений по контролю за оборотом наркотиков позволяет эффективно использовать эти знания в управленческом процессе, формировании адекватного вида организационного образования, способствует налаживанию эффективных связей как внутри управляющей подсистемы, так и между управляющей и управляемой подсистемами, обеспечению квалифицированного руководства.

Изучая уровни субъектов управления, принято говорить о ступенях управления¹.

В рассматриваемом нами случае первой ступенью управления будет являться министр, начальник ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации, вторым – заместитель министра, начальника ГУ (У) МВД России – начальник полиции, третьим – заместитель начальника полиции (по оперативной работе), четвертым – начальник Управления по контролю за оборотом наркотиков, пятым – заместители начальника Управления по контролю за оборотом наркотиков – начальники отделов.

Таким образом, можно говорить о пяти ступенях руководства

¹ См.: Попов Г.Х. Функции и структура органов управления, их совершенствование. М., 1973. С. 13-14.

деятельностью Управлений по контролю за оборотом наркотиков на региональном уровне. Вынуждены при этом заметить, что столь громоздкая структура управления органами по контролю за оборотом наркотиков в системе МВД России значительно снижает эффективность их деятельности. Так, Управления по вопросам миграции, созданные вместе с Управлениями по контролю за оборотом наркотиков в системе МВД России, подчиняются напрямую министру, начальнику ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации¹. В связи с чем, а также, исходя из решаемых задач и потребностей правоприменительной практики, в частности, в части взаимодействия с другими правоохранительными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественными организациями и др., считаем необходимым пересмотреть место Управлений по контролю за оборотом наркотиков в системе управления органами внутренних дел.

В этой связи первоначально необходимо отметить, что в Управлениях по контролю за оборотом наркотиков постановка целей осуществляется посредством выработки и принятия управленческих решений, которые конкретизируются в ходе выполнения функций планирования и прогнозирования в форме определения задач. В ходе организации деятельности осуществляется целый комплекс действий по созданию основы для выполнения всех сформулированных функций: происходит формирование функциональной структуры посредством определения функций управляемой подсистемы, выполнение которых станет необходимым средством достижения цели системы; создание организационной структуры в виде системы или отдельных подразделений, должностных лиц, для выполнения ранее определенных функций; налаживание связей, потоков информации внутри подразделений и между ними внутри системы управления, между подразделениями и нижестоящими подразделениями, а также с внешней средой; обоснование

¹ См., напр.: Структура Управления [Электронный ресурс]. Официальный сайт УМВД России по Липецкой области. URL: <https://48.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structure/item/8258444/> (дата доступа 02.01.2017); Структура Управления [Электронный ресурс]. Официальный сайт УМВД России по Ивановской области. URL: <https://37.xn--b1aew.xn--p1ai/umvd/structure> (дата доступа 02.01.2017).

штатной численности подразделений или должностных лиц, выполняющих такие функции, формирование критериев к их профессиональным навыкам, опыту и теоретическим знаниям. К примеру, так происходит формирование или реорганизация Управлений по контролю за оборотом наркотиков, в ходе которых создаются подразделения, группы или вводятся в штат отдельные сотрудники, функции которых будут определены в соответствии с предметной деятельностью нижестоящих органов по контролю за оборотом наркотиков. Указанное обстоятельство предъявляет особые требования к должностным лицам, на которых будут возложены эти функции. В их числе: опыт по раскрытию и расследованию преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, предусмотренных различными статьями УК РФ, владение навыками применения методик раскрытия и расследования таких преступлений, высокая теоретическая подготовка в самых различных отраслях права, медицины, биологии и химии. Более предметно это выражается в создании Управлений по контролю за оборотом наркотиков, на которые возлагается обязанность по выполнению контрольных функций, определенных руководителем, а также принятии положений об Управлениях по контролю за оборотом наркотиков, должностных инструкций сотрудников, в которых предусмотрены цели, задачи, функции, права, обязанности, связи, ответственность и другие важные атрибуты их деятельности. Посредством регулирования осуществляется оперативное руководство деятельностью Управлений по контролю за оборотом наркотиков, в соответствии с ранее принятыми управленческими решениями, движение этой деятельности по направлению к цели, а посредством корригирования – воздействие на деятельность для устранения выявленных отклонений. Выполнение этой функции приобретает существенное значение особенно тогда, когда под воздействием внешних и внутренних, субъективных и объективных факторов происходит подмена или искажение цели деятельности Управлений по контролю за оборотом наркотиков.

В целом, важно отметить, что общие функции управления во всех управляющих системах одинаковы, они составляют базис тех действий, которые выполняют субъекты по отношению к объектам управления. Однако содержание функций в каждой социальной системе будет отличаться друг от друга настолько же, насколько отличается предметная деятельность социальных систем, их цели и задачи. Существенно будут отличаться управленческие решения, принимаемые субъектом управления в различных социальных системах, поскольку всякой социальной системе сопутствуют условия, обеспечивающие ее существование¹. В частности, нормативные правовые акты: учредительный договор или приказ, закон или совокупность ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих ее деятельность.

В системе управления Управлениями по контролю за оборотом наркотиков особенности обусловлены двойственным положением в управляющей системе данных подразделений: в качестве управляемой и управляющей подсистем. Кроме этого, предметная деятельность Управлений по контролю за оборотом наркотиков сгруппирована в соответствии с теми качествами, которые относят Управления по контролю за оборотом наркотиков к одной из следующих функциональных подсистем: 1) управления органами по контролю за оборотом наркотиков в форме участия в выработке, оформлении, реализации управленческих решений и выполнении других функций управления; 2) методического обеспечения посредством подготовки методических рекомендаций по раскрытию отдельных видов преступлений, тактике производства оперативно-розыскных мероприятий и отдельных следственных действий, памяток, заказов научно-исследовательских работ; 3) профессиональной подготовки сотрудников путем организации и проведения занятий, семинаров, научно-практических конференций; 4) анализа состояния административной практики; 5) координации работы по взаимодействию в

¹ См.: Ильяш А.В. Указ. соч. С. 102-103.

сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров с оперативными подразделениями системы МВД России и иных правоохранительных органов, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность; 6) осуществления контроля деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в пределах своей компетенции – в области оборота сильнодействующих веществ; 7) проведения в установленном порядке проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также сильнодействующих веществ; 8) осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации выдачи заключений, необходимых для осуществления деятельности, связанной с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; 9) реализации мероприятий в области реабилитации (за исключением медицинской) и ресоциализации лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств и психотропных веществ; 10) противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Обозначенные особенности предметной деятельности Управлений по контролю за оборотом наркотиков, служебных отношений, а также двойственность их положения в системе управления в качестве управляемой и управляющей подсистем, должны учитываться при управлении этими подразделениями. В конце концов, само по себе осуществление управления деятельностью Управлений по контролю за оборотом наркотиков является функцией субъекта управления, однако их дифференциация происходит именно под влиянием тех потребностей, в удовлетворении которых нуждается объект управления, исходя из многочисленных факторов, условий и особенностей его

деятельности¹.

Далее укажем, что распределение функций между субъектами управления деятельностью Управлений по контролю за оборотом наркотиков может осуществляться в виде централизованной либо децентрализованной схем управления. В первом случае происходит централизация всей полноты функций в руках высшего руководителя, во втором же – передача части функций нижестоящему руководителю, например, функциональному заместителю.

Концентрация всех функций управления на министре, начальнике ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации может привести к их частичному или полному неисполнению, поскольку начальник единолично не сможет вникнуть в каждую проблему, обеспечить ее разрешение. Его работа превратится в механическое утверждение предложенных решений.

Поэтому происходит передача министром, начальником ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации части функций. Она осуществляется посредством делегирования некоторых полномочий по управлению Управлением по контролю за оборотом наркотиков одному из своих заместителей (при этом управленческую роль по отношению к подразделениям по контролю за оборотом наркотиков имеют и иные заместители в части решаемых ими задач).

Однако такой вариант управления тоже имеет свои недостатки. Мы уже указывали, что наличие большого количества звеньев в управлении снижает эффективность деятельности подразделения в целом. Кроме того, разнообразие функций, реализуемых Управлениями по контролю за оборотом наркотиков, не позволяет относить его чисто к криминальному блоку полиции.

Нам могут возразить, что такое же место в системе управления занимает Управление уголовного розыска. Однако Управления уголовного розыска сфокусированы исключительно на решении задач криминального цикла, что обуславливает их организационное построение. Например, Управление

¹ См.: Ильяш А.В. Указ. соч. С. 103-104.

уголовного розыска УМВД России по Брянской области структурно состоит только из пяти отделов¹:

- отдел агентурно-оперативной работы, зонального контроля и координации оперативно-розыскной деятельности;
- отдел по раскрытию преступлений против личности и координации деятельности органов внутренних дел по розыску лиц;
- отдел по раскрытию преступлений против собственности;
- отдел по борьбе с организованной преступностью общеуголовной направленности;
- отдел по раскрытию преступлений, связанных с автотранспортом.

Как видно, Управление уголовного розыска занимается только одним видом деятельности (в Управлении по контролю за оборотом наркотиков, в свою очередь, оперативно-розыскная деятельность является только одним из направлений работы) и внутренняя градация обусловлена в своей основе особенностями раскрытия отдельных видов преступлений.

На основе проведенного исследования общетеоретических вопросов управления и правоприменительной практики органов внутренних дел нами была определена необходимость переподчинения Управления по контролю за оборотом наркотиков напрямую министру, начальнику ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации. Кроме того, учитывая большое и важное направление деятельности, отличающееся самостоятельностью и требующее применения совершенно иных форм и методов работы – межведомственное взаимодействие правоохранительных органов в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, а также взаимодействие с иными органами государственной власти, наделенными полномочиями в сфере контроля оборота наркотиков, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, со средствами массовой информации, общественными организациями правоохранительной

¹ См.: Управление уголовного розыска [Электронный ресурс]. Официальный сайт УМВД России по Брянской области. URL: <https://32.xn--b1aew.xn--p1ai/umvd/units/item/345165/> (дата доступа: 01.05.2017).

направленности и организациями, вовлеченными в процесс реабилитации наркозависимых, считаем необходимым наделить начальника Управления по контролю за оборотом наркотиков статусом заместителя министра, начальника ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации. Данный вывод подтверждается и результатами проведенного анкетирования (с нами согласны 75% респондентов).

Кроме того, в обоснование нашего вывода отметим, что, в свою очередь, начальник Главного следственного управления, Следственного управления – является заместителем министра, начальника ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации.

При этом нельзя не подчеркнуть, что с точки зрения реализуемых функций, Следственное управление значительно «проигрывает» Управлению по контролю за оборотом наркотиков.

Например, в структуру СУ УМВД России по Астраханской области входят следующие подразделения¹:

1. Организационно-зональное отделение, возглавляемое начальником, который непосредственно подчиняется начальнику СУ УМВД России по Астраханской области и его заместителю.

2. Контрольно-методический отдел, возглавляемый начальником, который непосредственно подчиняется начальнику СУ УМВД России по Астраханской области и его заместителю.

3. Информационно-аналитическое отделение, возглавляемое начальником, который непосредственно подчиняется начальнику СУ УМВД России по Астраханской области и его заместителю.

4. Канцелярия, возглавляемая начальником, который непосредственно подчиняется начальнику СУ УМВД России по Астраханской области.

5. Группа по работе с личным составом, возглавляемая помощником

¹ Приказ УМВД России по Астраханской области «Об утверждении Положения о следственном управлении Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области» от 15 марта 2013 года № 62 (ред. 09.08.2016) [Электронный ресурс]. URL: <https://30.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structura/departments/item/340308/> (дата доступа: 01.05.2017).

начальника СУ – начальником группы по работе с личным составом, который непосредственно подчиняется начальнику СУ УМВД России по Астраханской области.

6. Группа ресурсного обеспечения, состоящая из инженера электроника, который непосредственно подчиняется начальнику СУ УМВД России по Астраханской области.

7. Следственная часть по расследованию организованной преступной деятельности (на правах управления), возглавляемая заместителем начальника СУ – начальником следственной части, который имеет одного заместителя и непосредственно подчиняется начальнику СУ УМВД России по Астраханской области.

8. Отдел по расследованию дорожно-транспортных происшествий, возглавляемый начальником, который непосредственно подчиняется начальнику СУ УМВД России по Астраханской области и его заместителю.

Сравнение организационных структур следственных управлений и Управлений по контролю за оборотом наркотиков наглядно показывает, насколько последнее является более сложным с организационной и функциональной точек зрения.

В свою очередь, детализация функций происходит в положениях об Управлениях по контролю за оборотом наркотиков и их структурных подразделениях. Таким образом, в нашем движении от субъекта управления до формирования набора функций по управлению органами по контролю за оборотом наркотиков и соответствующих функциональной, а также организационной систем, принципов распределения полномочий и, наконец, фиксирования всех перечисленных элементов в положении о подразделении, должностных инструкциях, в результате получаем нормативно-определенную модель управления органами по контролю за оборотом наркотиков.

При этом, конечно, для обеспечения эффективного управления всеми подразделениями Управления по контролю за оборотом наркотиков

целесообразно с определенной периодичностью производить ревизию функций, выполняемых данными подразделениями и всеми уровнями субъектов управления ими¹.

Для этих целей наиболее подходящим является структурно-функциональный подход, который позволяет разделить систему управления на ее элементы, в которой объектам управления будут соответствовать подразделения, выступающие в качестве субъектов управления и провести анализ, во-первых, возложенных на них функций, для чего необходимо исследовать нормативные правовые акты, регламентирующие их деятельность, схемы распределения функций, должностные инструкции, во-вторых, фактически выполняемых функций, исходя из сложившейся практики. Данные, полученные в результате сопоставления результатов исследования, позволят выявить дублируемые различными подразделениями управления функции, фактически не выполняемые функции – «мертвые» функции, которые длительное время существовали только «на бумаге», однако их неисполнение не влияло на результаты деятельности². Выявленные нарушения в деятельности Управления по контролю за оборотом наркотиков, дадут возможность определить недостатки в управлении ими, дисбаланс в распределении функций управления между различными уровнями управляющей системы.

Так, например, в свое время ФСКН России очень большое значение отводила деятельности по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступлений, отнесенных законодательством Российской Федерации к подследственности органов наркоконтроля³. При этом, проанализировав Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, мы пришли к выводу, что Министерство подобными полномочиями не обладает. Ничего не сказано о

¹ См. доп.: Ильяш А.В. Указ. соч. С. 108-109.

² См.: Ильяш А.В. Указ. соч. С. 109.

³ См.: подпункт 15 пункта 8 Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2004 года № 976 (утратил силу). // Российская газета. 2004. 31 июля.

данной функции и в типовом Положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации.

Однако в пункте 10.29 Положения о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Российской Федерации¹ в качестве функции закреплено «противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров». Указанная функция возложена и на региональные управления по контролю за оборотом наркотиков². Более того, в Управлениях по контролю за оборотом наркотиков на региональном уровне функционируют отдельные подразделения, созданные для ее реализации. Например, в Астраханской области работает 3 отдел (по борьбе в сфере незаконного оборота наркотиков, совершенных организованными преступными группами и преступными сообществами и борьбе с легализацией наркодоходов)³, в Нижегородском главке создано самостоятельное отделение по борьбе с легализацией наркодоходов⁴.

Таким образом, можно сделать вывод, что противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, как функция, продолжает реализовываться в

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Положения о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 23 апреля 2016 года № 20 [Электронный ресурс]. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/795035> (дата доступа: 01.05.2017).

² См., напр.: пункт 9.4 Положения «Об Управлении по контролю за оборотом наркотиков Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области» утвержденное Приказом УМВД России по Астраханской области от 19 июля 2016 года № 373 [Электронный ресурс]. URL: <https://30.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structura/departments/item/8201185/> (дата доступа: 01.05.2017).

³ См.: пункт 2 Положения «Об Управлении по контролю за оборотом наркотиков Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области» утвержденного Приказом УМВД России по Астраханской области от 19 июля 2016 года № 373 [Электронный ресурс]. URL: <https://30.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structura/departments/item/8201185/> (дата доступа: 01.05.2017).

⁴ См.: Управление по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. Официальный сайт ГУ МВД России по Нижегородской области. URL: https://52.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/struktura/Podrazdelenija_policii/Podrazdelenija_policii_po_operativnoj_ra/item/8163202/ (дата доступа: 01.05.2017).

рамках Министерства внутренних дел Российской Федерации, что позволяет нам рекомендовать внести изменения в Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», а именно, дополнить указанные Положения полномочием по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, соответственно, пункт 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации дополнить подпунктом 24.1: «организует и осуществляет мероприятия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров». Указанные изменения позволят выстроить целостную вертикаль функций Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов.

Далее укажем, что управление в социальных системах реализуется посредством воздействия субъекта управления на сознание и волю объекта управления с помощью определенных правил, норм и требований в ходе осуществления определенных функций, которые принято называть функциями управления. У каждой функции свои цели, назначение, свой результат, чем они и отличаются друг от друга. Функция организации, являясь одной из функций управления, заключается, в общих чертах, в создании организационной структуры управления. Рассматривая организационное обеспечение, в качестве одной из функций управления, то есть как воздействие управляющей подсистемы на управляемую подсистему, полагаем, что управляющая подсистема обладает свободой выбора в таком воздействии, что, по мнению А.В. Ильяша, актуализирует вопрос о выборе того или иного варианта

управляющего воздействия¹.

Специфика управления в исследуемой нами системе обусловлена тем, что связи между управляющими и управляемыми подсистемами строятся в форме субординации на основе единоначалия. В таких социальных системах выбор того или иного управляющего воздействия на управляемую подсистему, в нашем случае – органы по контролю за оборотом наркотиков, как правило, остается за одним человеком – начальником, что делает такой выбор весьма субъективным.

В науке управления сформировалось множество теорий о том, какими подходами необходимо руководствоваться при выборе типа организации для того или иного социального образования. Так, существуют универсальные теории, утверждающие, что существует единственный рациональный способ построения организации, другие, ситуационные, утверждают, что все зависит от ситуации, например, изменения внешней среды. Существует множество принципов построения организационных структур, выдвинутых в разное время различными научными школами. Не вдаваясь в их перечисление, считаем необходимым выделить, в качестве основных, принципы разделения труда и специализации². В качестве специальных структурно-функциональных принципов выделяют принципы дифференциации и фиксирования функций, децентрализации оперативных полномочий, линейно-функциональный принцип³. Выделение определяющей роли функций, как основного организующего фактора при формировании аппарата управления, не является случайностью, а обусловлено теорией и практикой управления⁴.

Так, руководствуясь произведенными изменениями (ликвидация ФСКН России) и основываясь на имеющемся опыте организации в системе МВД России, а также в связи с передачей функций по контролю за оборотом наркотиков в 2016 году Министерству внутренних дел России в структуре

¹ См.: Ильяш А.В. Указ. соч. С. 112.

² См.: Гвишиани Д.М. Организация и управление. М., 1998. С. 112.

³ См.: Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. М., 1974. С. 77-150.

⁴ См.: Ильяш А.В. Указ. соч. С. 116.

ГУ (У) МВД России на региональном уровне были созданы Управления по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ с соответствующей структурой.

Однако насколько она эффективна и помогает понять настоящее исследование. Так, учеными-юристами отечественных и зарубежных школ выработаны критерии дифференциации и группировки функций при построении аппаратов управления. Исходя из этого, подразделения можно структурировать по следующим признакам¹:

- 1) количественный, то есть выделение из общей массы людей определенного количества, необходимого для выполнения определенных обязанностей;
- 2) временной, предполагает посменную организацию труда;
- 3) функциональный, структурирование осуществляется по видам деятельности. Именно эта форма организации деятельности получила широкое распространение за счет применения принципа функциональной специализации, что способствует повышению эффективности разделения труда;
- 4) территориальный, построение структуры осуществляется в зависимости от территории обслуживания.

В свою очередь, Ц.А. Ямпольская выделяет следующие признаки дифференциации функций:

- 1) специфика объектов управления (производственно-отраслевая специализация);
- 2) характер решаемых вопросов (функциональная специализация);
- 3) особенность местных условий, в которых осуществляется деятельность органов, например, территориальная специализация².

Изучение положений об Управлениях по контролю за оборотом

¹ См.: Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / под общ. ред. Д.М. Гвишиани. М., 1981. С. 403-438.

² См.: Ямпольская Ц.А. О развитии структурно-функциональных форм государственного управления // Советское государство и право. 1964. № 5. С. 31.

наркотиков территориальных органов МВД России показало, что далеко не всегда руководителями учитывались принципы построения организационных структур, в нашем случае, – Управлений по контролю за оборотом наркотиков.

В нашем понимании, принципами, входящими в группу организационно-правовых, являются, например, принцип децентрализации оперативных полномочий, поскольку замыкание всех, в т.ч. оперативных управленческих решений на одном субъекте, например, начальнике Управления по контролю за оборотом наркотиков, ведет к инертности управленческого процесса. Напротив, распределение оперативных полномочий по уровням управления, владеющим всей полнотой информации для принятия управленческого решения, способствует его оперативности и, в конечном итоге, эффективности. Линейно-функциональный принцип определяет тип организационной структуры Управления по контролю за оборотом наркотиков, при котором отделы и отделения, подчиняясь по вертикали начальнику Управления по контролю за оборотом наркотиков, одновременно подчиняются его функциональному заместителю. Другим принципом рассматриваемой группы является принцип дифференциации и фиксирования функций. Его применение позволяет распределить функции между различными субъектами управления, подразделениями в Управлениях по контролю за оборотом наркотиков.

В свою очередь, дифференциация функций внутри Управления по контролю за оборотом наркотиков может осуществляться на основе предметно-видового и предметно-зонального принципов. В соответствии с предметно-видовым принципом, в обязанности сотрудника вменяется организация работы в подчиненных органах по контролю за оборотом наркотиков. Предметно-зональный принцип предполагает распределение функций между сотрудниками Управления по контролю за оборотом наркотиков по осуществлению контроля и методическому обеспечению раскрытия и расследования определенного вида, группы, рода преступлений в определенной зоне, то есть определенной группе подчиненных органов по контролю за оборотом наркотиков. Данный принцип

не прямо, но косвенно влияет на способ организационного обеспечения Управления по контролю за оборотом наркотиков, поскольку, как свойство объекта управления, требует учитывать специфику распределения функций между должностными единицами подразделения.

При выборе способа организационного обеспечения встает вопрос и о методе формирования организационных структур. В теории организации называют четыре основных: 1) структуризации целей, 2) экспертно-аналитический, 3) организационное моделирование, 4) аналогий¹. Каждый из этих методов заслуживает внимания и может иметь значение для формирования организационных структур, однако для формирования теоретической модели организационного обеспечения деятельности Управлений по контролю за оборотом наркотиков считаем целесообразным выделить два основных метода формирования организационных структур: функционально-структурный и структурно-функциональный².

При функционально-структурном методе начальником Управления по контролю за оборотом наркотиков производится анализ всего объема функций, выполняемых аппаратом управления, выделение из этой массы тех функций, которые должны осуществляться отдельными подразделениями управления. Таким образом, формируется функциональная модель, которая становится основой для формирования организационной структуры. Этот метод может быть использован как при создании новых, так и реформировании существующих Управлений по контролю за оборотом наркотиков, в случае необходимости перераспределения функций между подразделениями или внутри подразделения.

Второй метод может быть использован в случае необходимости анализа фактически выполняемых функций конкретным отделом или отделением Управления по контролю за оборотом наркотиков, чтобы выявить, какие функции выполняются как подразделением в целом, так и его структурными

¹ См.: Мильнер Б.З. Организация программно-целевого управления. М., 1980. С. 50.

² См.: Ильяш А.В. Указ. соч. С. 119.

единицами (подразделениями внутри него или сотрудниками)¹.

Например, в полномочиях начальника территориального органа МВД России (в подпункте 5 пункта 19 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 года № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»), в том числе, указано, что он «участвует в работе антитеррористической комиссии и оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию их решений»². В свою очередь, в рассматриваемом документе отсутствует указание на участие начальника территориального органа в работе антинаркотической комиссии. Однако необходимо заметить, что она очень схожа по своей природе с антитеррористической комиссией³, в связи с чем считаем целесообразным названный пункт изложить в следующей редакции: «участвует в работе антинаркотической комиссии, антитеррористической комиссии и оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию их решений».

В состав антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации также должен быть включен, по должности, начальник Управления по контролю за оборотом наркотиков на региональном уровне для повышения качества рассмотрения вопросов на заседаниях комиссии, для обеспечения более высокого уровня межведомственного взаимодействия правоохранительных органов в сфере противодействия незаконному обороту

¹ См.: Там же. С. 119-120.

² См.: подпункт 5 пункта 19 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21 декабря 2016 года № 699 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.

³ См.: Указ Президента РФ «О мерах по противодействию терроризму» от 15 февраля 2006 года № 116 (ред. от 07.12.2016) // Российская газета. 2006. 17 февраля.

наркотиков, взаимодействия Управления по контролю за оборотом наркотиков с иными органами государственной власти, наделенными полномочиями в сфере контроля оборота наркотиков, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, для повышения эффективности сотрудничества со средствами массовой информации, общественными организациями правоохранительной направленности и организациями, вовлеченными в процесс реабилитации наркозависимых, а также для обеспечения оперативности исполнения принятых решений.

В целом же, функциональная структура Управления по контролю за оборотом наркотиков – это связи между функциями, возложенными на Управление по контролю за оборотом наркотиков внутри Министерства, ГУ или УМВД России, как социальной системы, которые носят субординационный характер. Функциональная структура Управлений по контролю за оборотом наркотиков предопределяет формирование определенного типа его организационной структуры. Разделяя мнение В.Ф. Сухарева о взаимосвязи и взаимообусловленности типов организационных структур и связей между элементами структуры, и, учитывая то обстоятельство, что характер связей между элементами структуры в органах по контролю за оборотом наркотиков системы МВД России носит преимущественно субординационный характер, согласны с его утверждением, что организационное построение в органах внутренних дел осуществляется на основе сочетания двух основных типов организационных структур: линейного и функционального¹.

При этом, используя сформулированные и описанные в науке управления основные типы организационных структур, полагаем, что в построении Управлений по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов МВД России могут использоваться следующие типы организационных структур: линейный, функциональный, линейно-функциональный, проектный,

¹ Сухарев В.Ф. Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 57-58.

матричный, дивизиональный¹.

Применяя тот или иной тип организационной структуры к Управлениям по контролю за оборотом наркотиков, следует учитывать и рассматривать как внутреннюю организационную структуру Управления по контролю за оборотом наркотиков, так и его положение в аппарате управления. Способ организационного обеспечения функций управления в составе ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации влияет на доступные способы организационного обеспечения деятельности Управлений по контролю за оборотом наркотиков.

Так, в теории управления большое внимание уделяется месту в иерархической цепи руководства. Как уже частично отмечалось, излишнее увеличение количества ступеней увеличивает длину путей прохождения связей между высшим руководителем и руководителем Управления по контролю за оборотом наркотиков, что чревато искажением или утратой передаваемой по этим путям информации, влиянием субъективных человеческих факторов на управление. С другой стороны, излишняя концентрация высшим руководителем на себе функций по управлению Управлением по контролю за оборотом наркотиков снижает общую координацию работы всего аппарата управления. Это может привести к различным негативным последствиям, вот только некоторые из них: дублирование функций или, напротив, выпадение части функций из выполняемых аппаратом управления, что возможно в силу предположения о выполнении их другим подразделением; распыление функций или, напротив, излишнее сосредоточение определенных функций в Управлении по контролю за оборотом наркотиков, что, например, может быть обусловлено решением сиюминутных задач и чрезмерным «доверием» руководителя подчиненному ему непосредственно подразделению; искажение или нарушение архитектуры потоков связи между Управлением по контролю за оборотом

¹ Системный подход к организации управления / Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. М., 1983. С. 42; Быков А. Организационные структуры управления. М., 2003. С. 23-71; Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. М., 1974. С. 65-66.

наркотиков и другими подразделениями органа внутренних дел или между их сотрудниками, например, в силу «привилегированного» положения из-за прямого подчинения высшему руководителю¹.

Поэтому мы снова, уже с других позиций, пришли к выводу о необходимости подчинения Управления по контролю за оборотом наркотиков напрямую начальнику ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации. Это обусловлено, в частности, тем, что позволит сократить количество ступеней руководства органами по контролю за оборотом наркотиков, а, как следствие, снизит бюрократизм при принятии управленческих решений и повысит эффективность управления органами наркоконтроля.

В заключение параграфа считаем возможным сформулировать следующие выводы:

1) Использование функционально-структурного метода при формировании организационных структур позволило сделать вывод о необходимости внести изменения в Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 года № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», а именно, дополнить указанные Положения полномочием по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Указанные изменения позволят выстроить целостную вертикаль функций Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов.

2) При анализе нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов по противодействию незаконному обороту наркотиков, был обнаружен пробел в полномочиях начальника территориального органа МВД России, в части отсутствия указания о его участии в работе региональной

¹ См.: Ильяш А.В. Указ. соч. С. 95.

антинаркотической комиссии. Восполнение указанного пробела требует подпункт 5 пункта 19 типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации изложить в следующей редакции: «участвует в работе антинаркотической комиссии, антитеррористической комиссии и оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию их решений».

В свою очередь, в состав антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации должен быть включен, по должности, начальник Управления по контролю за оборотом наркотиков на региональном уровне для повышения качества рассмотрения вопросов на заседаниях комиссии, обеспечения взаимодействия с субъектами профилактики наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков, а также для оперативности исполнения принятых решений.

3) Исследование теории и практики управления органами внутренних дел привели к умозаключению о необходимости подчинения Управления по контролю за оборотом наркотиков напрямую начальнику ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации. Кроме того, ввиду потребности во взаимодействии начальника Управления по контролю за оборотом наркотиков с органами государственной власти по вопросам предупреждения распространения наркомании, межведомственного взаимодействия правоохранительных органов в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, а также взаимодействия со средствами массовой информации и общественными организациями, считаем необходимым наделить начальника Управления по контролю за оборотом наркотиков статусом заместителя министра, начальника ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации.

4) Анализ отдельных Положений об Управлениях по контролю за оборотом наркотиков на региональном уровне (центрального звена) позволил определить их основные функции, а также отметить, что, несмотря на их

качественное сходство, организационное построение Управлений по контролю за оборотом наркотиков отличается. Это обусловлено, в первую очередь, потребностями подчиненных им органов по контролю за оборотом наркотиков, которые, в свою очередь, осуществляют свою деятельность, исходя из оперативной обстановки, сложившейся в определенной местности, и которая продиктована экономическими, социальными и иными факторами.

§ 3. Организационно-правовые основы сотрудничества правоохранительных органов стран СНГ и ОДКБ в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков

Правовая система того или иного государства отражает сформировавшееся отношение к вопросам противодействия преступности, в том числе связанной с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. При этом, как нам представляется, совершенно справедливо утверждение, что в иерархии базовых отношений правовой системы первичными являются не столько экономические, сколько духовно-нравственные ценности¹. Именно духовно-нравственные ценности определяют идеологию государства, в том числе ее правовой блок². В свою очередь, правовая идеология государства, оказывает определяющее влияние на его правовую культуру, правосознание граждан, реализуется в правовой политике государства и находит соответствующее отражение в принимаемых законодательных актах³.

Сравнительное исследование преступности в сфере незаконного оборота наркотиков в различных странах позволило установить особенности законодательного решения вопросов противодействия незаконному обороту

¹ См.: Клейменов И.М. Борьба с преступностью в государствах различных правовых систем (сравнительное исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С. 10.

² См., доп.: Антонов И.А. Нравственно-правовые начала уголовно-процессуальной деятельности: теоретические идеи и правоприменительная практика: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. 429 с.

³ См.: Клейменов И.М. Указ. соч. С. 14.

наркотиков в странах ближнего и дальнего зарубежья, связанные с уровнем нравственно-правовой культуры, с национальными особенностями правовой системы государства, наличием международно-правовых обязательств на уровне межгосударственных отношений и зависящие от того, является ли государство в большей степени экспортером (страна-производитель), импортером (страна-потребитель) либо страной-транзитом наркотиков.

Основываясь на исследованиях, проведенных по нашей тематике, укажем, что проблемы, связанные с незаконным распространением, оборотом и злоупотреблением наркотических средств и психотропных веществ, остро стоят перед большинством стран, оказывая пагубное воздействие на их социальное, культурное и политическое развитие¹. В полной мере это касается и государств – участников Содружества Независимых Государств, в том числе и Российской Федерации. В рамках настоящего параграфа акцентируем внимание именно на деятельности этих стран ввиду их территориальной, политической и правовой близости Российской Федерации (с учетом уже ранее представленной в работе информации).

В настоящее время в рамках СНГ существуют две параллельные коллективные военные структуры. Первая – Совет министров обороны СНГ, вторая – Организация Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ). Однако Совет министров обороны СНГ создан для выработки единой военной политики. В связи с чем анализу будут подвергнуты правовые основы и организационные формы деятельности ОДКБ, как силового блока Содружества Независимых Государств.

Итак, 2 ноября 2016 года в ходе заседания Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков Организации Договора о коллективной безопасности его участники согласились, что «основной проблемой в зоне ответственности ОДКБ продолжает оставаться наркопроизводство в Афганистане, которое, по

¹ См.: Щелоков А.С. Правовое обеспечение деятельности государства по борьбе с незаконным оборотом наркотиком как угрозой национальной безопасности России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 80.

оценкам Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (далее – УНП ООН), продолжит расти. Наиболее резкий рост посевных площадей опийного мака наблюдается в северных провинциях, непосредственно граничащих с государствами-членами ОДКБ»¹.

Государства Центральной Азии, как уже отмечалось, по своему географическому положению, наличию транспортных путей сообщения находятся в центре регионов выращивания и потребления наркотических средств. Так, по своему географическому положению Кыргызская Республика граничит с Республикой Таджикистан с общей протяженностью границ около одной тысячи километров; Республика Таджикистан, в свою очередь, имеет общую границу с Республикой Афганистан. Еще в 2004 году между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан было подписано соглашение о порядке передачи под охрану Республике Таджикистан участка государственной границы Республики Таджикистан с переходным Исламским Государством Афганистан, охраняемого российскими пограничными войсками, и о порядке передачи имущества, используемого органами Федеральной службы безопасности².

Уход российских пограничников негативно сказался на защищенности границы с Афганистаном. В совокупности с фактическим отсутствием внутренних границ это привело к свободному поступлению наркотиков на территорию СНГ и Российской Федерации, в том числе.

Конечно, это не повлекло за собой отказа от продолжения практики проведения совместных международных операций. Например, на территории Шуроабадского района проводилась международная специальная операция

¹ 18-е заседание Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков ОДКБ. 2 ноября 2016 года. [Электронный ресурс]. Официальный сайт организации Договора о коллективной безопасности. URL: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=8611&SECTION_ID=91 (дата доступа: 01.07.2016).

² Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о порядке передачи под охрану Республике Таджикистан участка государственной границы Республики Таджикистан с переходным Исламским Государством Афганистан, охраняемого российскими пограничными войсками, и о порядке передачи имущества, используемого органами Федеральной службы безопасности от 16 октября 2004 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.alppp.ru/law/grazhdanskoe-pravo/mezhdunarodnoe-chastnoe-pravo/10/soglasenie-mezhdu-rossijskoj-federaciej-i-respublikoj-tadzhikistan-o-porjadke-peredachi-p.html> (дата доступа: 06.04.2017).

«Канал-Южный капкан» в целях практической реализации решений, принятых на очередной сессии Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности (23 сентября 2013 года, г. Сочи). В операции приняли участие представители стран ОДКБ – Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана, стран-наблюдателей – Афганистана, Ирана, Китая, Пакистана. Оперативное управление Международного координационного штаба было развернуто на базе Агентства по контролю за наркотиками при Президенте Республики Таджикистан в Душанбе. В результате операции на территории только Таджикистана правоохранительными структурами было изъято 666 килограмм наркотиков. Совместно с правоохранительными органами Афганистана проведено 4 совместные операции, в ходе которых было изъято 459 килограмм наркотиков.

Вместе с тем, вынуждены заметить, что эффективность совместных международных операций снизилась в связи с уходом российских пограничников с границы с Афганистаном.

Определенную негативную роль с позиции распространения незаконного оборота наркотиков сыграла и реализация положений Устава Содружества Независимых Государств¹, который в качестве одной из целей провозглашает создание общего экономического пространства (ст. 2 Устава СНГ). Практическая реализация указанной цели привела к «размыванию» границ между странами – членами СНГ, что негативно сказалось на обеспечении безопасности региона. Наркотики в настоящее время контрабандным путем практически свободно доставляются на территорию Кыргызской Республики и далее – в страны СНГ и Европы. Прямым следствием подобного наркотранзита стало широкое распространение в Республике Кыргызстан немедицинского потребления наркотиков. Наркоситуация в данном регионе постоянно ухудшается.

Распространение наркотиков в азиатском регионе и Европе в

¹ Устав Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (дата доступа: 06.04.2017).

значительной степени осуществляется и через Республику Казахстан. Казахстан является транзитным коридором для поставок афганских опиатов в Российскую Федерацию по «северному маршруту». При этом Казахстан является и крупным потребителем афганских опиатов, синтетических наркотиков из Южной Азии. Так, согласно Национальному отчету о наркоситуации в Республике Казахстан за 2012 год, оценочная численность потребителей инъекционных наркотиков составила 123 640 человек; опираясь на данные официальной статистики необходимо указать, что в Республике Казахстан в организациях наркологической службы состояло на профилактическом и диспансерном учете 47 756 человек, что на 2 931 человек больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года¹.

И в Российской Федерации, как показало исследование, наркоситуация по-прежнему оценивается как тяжелая и характеризуется расширением масштабов незаконного оборота и немедицинского потребления высококонцентрированных наркотиков.

Осознание руководством стран – участниц СНГ необходимости совместной борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ побудило к принятию «Антинаркотической стратегии государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности на 2015-2020 годы», утвержденной решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 23 декабря 2014 года². В развитие положений указанного документа 14 октября 2016 года решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности утверждена «Стратегия коллективной безопасности Организации

¹ Национальный отчет о наркоситуации в Республике Казахстан за 2012 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cadap.eu> (дата доступа: 01.11.2014).

² См.: Антинаркотическая стратегия государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности на 2015-2020 годы, утверждена решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 23 декабря 2014 года [Электронный ресурс]. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=75098 (дата доступа: 02.02.2017).

Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года»¹.

Одной из своих стратегических целей ОДКБ провозглашает участие в консолидации международных усилий в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, посредством:

- противодействия организованной транснациональной преступности, в том числе незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров;
- укрепления потенциала Организации Договора о коллективной безопасности по противодействию транснациональной организованной преступности, прежде всего, терроризму, экстремизму, незаконному обороту наркотиков.

Эффективное решение указанных задач возможно только путем взаимодействия на базе Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств – членов ОДКБ (КСОПН)². Сегодня КСОПН осуществляет следующие основные функции:

- рассматривает актуальные вопросы по совершенствованию и гармонизации национальных нормативных правовых актов, регламентирующих оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также уголовного, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного и административного законодательства в указанной сфере;
- координирует работу органов, уполномоченных осуществлять деятельность по противодействию незаконному обороту наркотиков государств-членов ОДКБ, взаимодействует с соответствующими органами Содружества Независимых Государств, Шанхайской организации

¹ См.: Стратегия коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года, утверждена решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 14 октября 2016 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.odkb-csto.org/authorized_organs/detail.php?ELEMENT_ID=8379&SECTION_ID=160 (дата доступа: 03.07.2017).

² См.: Положение о Координационном совете руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.odkb-csto.org/ksopn/documents.php> (дата доступа: 03.07.2017).

сотрудничества, Организации Центральноазиатского сотрудничества и других государств;

- разрабатывает предложения по вопросам, относящимся к компетенции соответствующих органов государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности, и вносит их в установленном порядке на рассмотрение органов Организации Договора о коллективной безопасности;

- рассматривает ход выполнения решений Организации Договора о коллективной безопасности и договоров, заключенных в рамках ОДКБ, относящихся к компетенции КСОПН, а также собственных решений;

- содействует обмену опытом и информацией между компетентными органами государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности и аналогичными органами других стран;

- рассматривает вопросы проведения совместных научно-исследовательских работ по проблемам, представляющим взаимный интерес для компетентных органов;

- рассматривает вопросы подготовки и повышения квалификации кадров для подразделений компетентных органов и соответствующих учебных заведений государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности.

Однако вынуждены заметить, что КСОПН является органом, определяющим основные направления взаимодействия в сфере незаконного оборота наркотиков. Осуществлять постоянное взаимодействие для противодействия наркоугрозе на базе указанного органа не представляется возможным.

Анализ правоприменительной практики проведения антинаркотических операций на территории Содружества Независимых Государств и зарубежного опыта борьбы с международными преступными сообществами в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ позволил сделать вывод о необходимости создания Центра антинаркотических операций

Организации Договора о коллективной безопасности. Данная идея была поддержана в ходе проведенного анкетирования 81% респондентов. Его создание позволит сконцентрировать усилия правоохранительных органов разных стран на борьбе с незаконным оборотом наркотиков, путем проведения высокоэффективных совместных операций по пресечению каналов поступления наркотиков на территорию СНГ, раскрытию и задержанию членов международных преступных организаций в сфере незаконного оборота наркотиков, глав наркобизнеса и т.д.

Так, выступая на 17-м заседании Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков Организации Договора о коллективной безопасности, Виктор Иванов отметил, что «для проведения стратегических антинаркотических операций необходимо сформировать Центр антинаркотических операций ОДКБ»¹. Это предложение было внесено на заседании Комитета секретарей советов безопасности государств ОДКБ в 2013 году, тогда же была создана соответствующая рабочая группа КСОПН.

В настоящее время представляется необходимым довести до конца эту работу и в кратчайшие сроки сформировать названный центр.

Назначением Центра антинаркотических операций должно стать стратегическое планирование и оперативное управление антинаркотическими операциями, проводимыми под эгидой ОДКБ.

Предлагаем включить в нормативные правовые акты, регламентирующие его деятельность, следующие задачи:

1) Обеспечение координации взаимодействия компетентных органов государств – участников СНГ в борьбе с международным наркотрафиком и иными проявлениями незаконного оборота наркотиков.

2) Анализ поступающей информации о состоянии, динамике и

¹ См.: 17-е заседание Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков ОДКБ. 15 октября 2015 года [Электронный ресурс]. Официальный сайт организации Договора о коллективной безопасности. URL: http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=5617 (дата доступа: 01.11.2016).

тенденциях распространения международного наркотрафика и иных проявлений незаконного оборота наркотиков в государствах – участниках СНГ и других государствах.

3) Формирование и развитие Специализированного банка данных Центра с использованием возможностей Объединенного банка данных органов безопасности и специальных служб, банков данных других компетентных органов государств – участников СНГ:

- о международных наркокартелях и иных преступных организациях, их лидерах, а также лицах, занимающихся незаконным оборотом наркотиков;

- о состоянии, динамике и тенденциях распространения международной наркоторговли и иных проявлений наркотизации в государствах – участниках СНГ и других государствах;

- о неправительственных структурах и лицах, оказывающих поддержку международным наркокартелям.

4) Предоставление информации на регулярной основе и по запросам компетентным органам государств – участников СНГ, участвующим в формировании специализированного банка данных.

5) Участие в подготовке и проведении антинаркотических командно-штабных и оперативно-тактических учений, организуемых по решению Совета глав государств Содружества Независимых Государств.

6) Содействие заинтересованным государствам – участникам СНГ в подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий и комплексных операций в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

7) Содействие заинтересованным государствам – участникам СНГ в осуществлении межгосударственного розыска лиц, совершивших преступления в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и скрывающихся от уголовного преследования или исполнения судебного приговора.

8) Участие в подготовке модельных законодательных актов, нормативных документов, а также международных договоров, затрагивающих вопросы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

9) Содействие в организации подготовки специалистов и инструкторов подразделений, участвующих в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

10) Разработка моделей согласованных антинаркотических операций и оказание содействия в их проведении.

11) Организация координации взаимодействия при проведении антинаркотических мероприятий по решению Совета глав государств Содружества Независимых Государств, а при необходимости – по поручению глав заинтересованных государств – участников СНГ в соответствии с установленным порядком.

12) Участие в разработке межгосударственных программ государств – участников СНГ по борьбе с международным наркотрафиком и иными проявлениями незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

И в заключение параграфа можно сделать вывод, что создание Центра антинаркотических операций ОДКБ позволит сконцентрировать усилия правоохранительных органов разных стран на борьбе с незаконным оборотом наркотиков путем проведения высокоэффективных совместных операций по пресечению каналов поступления наркотиков на территорию СНГ, раскрытию наркопреступлений и задержанию членов международных преступных организаций в сфере незаконного оборота наркотиков, глав наркобизнеса и т.д.

Заключение

Исследование антинаркотической политики российского государства и проблем реализации правоохранительной функции в сфере контроля оборота наркотиков, отдельных организационно-правовых вопросов деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков позволило сформулировать следующие выводы, законодательные предложения и рекомендации о необходимости оптимизации организационного построения указанных подразделений и совершенствования координации деятельности субъектов профилактики распространения наркомании и противодействия наркопреступности:

1. Для выработки организационных и правовых мер, а также определения структуры государственных органов – субъектов антинаркотической деятельности требуется располагать полными данными о наркоситуации и ее влиянии на указанные характеристики субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков. Основываясь на анализе научной литературы и различных точек зрения, современную наркоситуацию в Российской Федерации можно охарактеризовать расширением масштабов незаконного оборота и немедицинского потребления высококонцентрированных наркотиков, таких, как героин, 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 этой связи, противодействие незаконному обороту наркотиков сегодня следует рассматривать в качестве основополагающего самостоятельного направления государственной политики Российской Федерации.

Это, в свою очередь, должно найти свое отражение в разработке государственных программ по противодействию незаконному обороту

наркотиков, их надлежащем финансировании и организации деятельности субъектов, их реализующих, на высоком качественном уровне.

2. Анализ состояния преступности в России показывает, что в общем объеме пресеченных преступлений преступления, связанные с наркотиками, занимают третье место после краж и экономических преступлений, а каждый седьмой осужденный – это осужденный за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, сильнодействующих веществ. Причем количество зарегистрированных молодежных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков на сегодняшний день составляет более 50% от их общего числа, в том числе тяжких и особо тяжких деяний, совершенных в крупном и особо крупном размерах. Зафиксировано увеличение количества лиц, совершающих преступления в возрасте 14-29 лет, молодые люди в возрасте от 18 до 30 лет составляют 60% наркопотребителей. Подростки злоупотребляют наркотическими средствами в 11,4 раза чаще, чем взрослые, особенно в крупных городах.

При анализе наркотизации жителей России установлено, что с детского возраста до 20-39 лет число потребителей наркотиков в расчете на 100 тысяч населения соответствующего возраста постоянно возрастает: с 10-14 до 15-17 полных лет наиболее максимально – в 17,3 раза; с 15-17 до 18-19 лет – в 3,5 раза; с 18-19 до 20-39 лет – в 1,9 раза. С 40 лет показатели наркотической зависимости и ее вредных последствий снижаются, зачастую, к сожалению, за счет высокой смертности.

Из этого можно сделать следующие выводы и сформулировать организационно-правовые предложения:

а) правоохранительные органы не уделяют должного внимания профилактике наркомании в молодежной среде, ориентируясь, в первую очередь, на раскрытие и расследование преступлений. Подобное положение дел, первоначально, возможно изменить путем более активного вовлечения в

деятельность по профилактике наркомании подразделений по делам несовершеннолетних МВД России;

б) требуется организовать эффективное взаимодействие подразделений по делам несовершеннолетних МВД России с учреждениями образования и здравоохранения, с иными органами исполнительной власти на региональном и муниципальном уровне, с вовлечением в этот процесс общественных организаций правоохранительной направленности;

в) первичную профилактику наркомании должны проводить (учитывая то, что из каждых трех лиц два начинают употреблять наркотики во время учебы и в подростковых компаниях), прежде всего, органы образования во взаимодействии с органами здравоохранения и правоохранительными органами.

3. Анализ количественных показателей наркоугрозы, с использованием апробированной методики расчета социальной стоимости наркомании, позволил сделать вывод, что ее можно оценить в 1 624 926 миллионов рублей, что больше расходов федерального бюджета за 2015 год на МВД России, ФСКН России и ФМС России вместе взятых.

Учитывая усиление кризисных явлений в российском обществе, связанное с незаконным оборотом наркотиков, сегодня требуется новый подход при формировании бюджета страны – повышение денежных дотаций на обеспечение деятельности правоохранительных органов (финансирование государственных программ, закупка новой техники, обеспечение производства экспертиз и т.д.). В будущем это будет способствовать многократному снижению затрат на профилактику, лечение и реабилитацию наркозависимых.

4. Глубокое изучение современных проблем реализации правоохранительной функции государства с проецированием их на сферу контроля оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, позволило сформулировать ряд дефиниций:

а) сфера противодействия незаконному обороту наркотиков может быть

определена как относительно самостоятельная подсистема охранительной сферы жизнедеятельности общества и государства, призванная юридически, организационно и функционально обеспечить разработку и реализацию соответствующей государственной политики в целях охраны здоровья граждан, правопорядка, государственной и общественной безопасности;

б) правоохранительная деятельность в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков является организационно-правовой формой реализации правоохранительной функции государства, объединяющей систему общих и специальных материальных и процессуальных предупредительных (превентивных), пресекательных и наказательных мер, правом осуществления которых наделены соответствующие правоохранительные органы в пределах своей компетенции, закрепленной в нормативных правовых актах;

в) государственная антинаркотическая политика может быть определена как стратегический социально ориентированный вектор правотворческой, нормотворческой и организационной государственной деятельности, направленной на достижение и реализацию общезначимых целей, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

5. Исследование зарубежного опыта противодействия незаконному обороту наркотиков позволило сформулировать следующие выводы:

1) Национальная стратегия многих государств исходит из того, что на всех уровнях управления и организации деятельности субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков необходимо проведение взаимосвязанных мероприятий, направленных одновременно на сокращение спроса и предложения наркотиков.

2) Во многих странах бремя противодействия незаконному обороту наркотиков лежит на плечах полиции. При этом, учитывая достижения зарубежных коллег, и для повышения эффективности деятельности полиции в

нашей стране требуется создать следующие условия:

- решить проблему повышения эффективности взаимодействия МВД России на международном уровне;
- государство должно повысить размер выделяемых финансовых средств на обеспечение работы правоохранительных органов;
- государство должно разрабатывать и хорошо финансировать программы, направленные на противодействие незаконному обороту наркотиков, снижение спроса и потребления наркотиков.

3) Рассмотрение основных мер и правовых основ различных государств по вопросам реагирования на преступное распространение и незаконный оборот, а также потребление наркотических средств и психотропных веществ, позволило определить пути совершенствования антинаркотической деятельности в нашей стране:

- в противостояние наркоугрозе и противодействие незаконному обороту наркотиков должны вовлекаться все государственные и общественные институты;
- требуется активизировать антинаркотическую пропаганду; в сферу противодействия незаконному обороту наркотиков должны более активно вовлекаться средства массовой информации, общественные организации и граждане;
- государство должно решать задачу лечения наркозависимых, создавая и финансируя деятельность соответствующих служб и организаций, в том числе общественных; должен использоваться системный подход, предполагающий, с одной стороны, принудительное лечение в наркологических диспансерах, а, с другой, – предоставление общественными организациями помощи гражданам, которые желают покончить с этим вредным пристрастием;
- для прогнозирования уровня наркотизации населения и выработки предупредительных мер, принятия детально проработанных программ противодействия незаконному обороту наркотиков требуется более

совершенная система учета наркозависимых (возможно преломление китайского опыта, когда во всех населенных пунктах страны функционируют контрольные пункты регистрации наркоманов; администрация регулярно получает статистические данные и важные сведения о категории наркозависимых).

4) Опыт противодействия наркоугрозе в зарубежных странах показал вовлеченность в этот процесс практически всех правоохранительных органов, что обусловило создание в них отдельных органов, отвечающих за координацию и взаимодействие, как внутри государства, так и между отдельными странами.

В свою очередь, изучение правоприменительной практики работы правоохранительных органов в нашей стране, привело к заключению, что сегодня для эффективного противодействия наркопреступности требуется создать орган, осуществляющий межведомственное взаимодействие для качественного проведения совместных антинаркотических операций («Мак», «Канал», и т.д.) – Центр межведомственного взаимодействия по противодействию незаконному обороту наркотиков при МВД РФ.

6. Выявлена несогласованность нормативных правовых актов, устанавливающих перечень органов, являющихся субъектами антинаркотической деятельности. Ее устранение требует, с одной стороны, дополнить пункт 1 статьи 41 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» субъектами антинаркотической деятельности, указанными в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года. С другой, предлагается включить в указанную Стратегию Генеральную прокуратуру РФ в качестве субъекта, осуществляющего антинаркотическую деятельность, а также дополнить субъектный состав Государственного антинаркотического комитета – Генеральным прокурором РФ (антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации – прокурорами субъектов Российской Федерации;

антинаркотических комиссий в муниципальных образованиях – прокурорами районного звена).

7. Анализ действующего законодательства, регулирующего организацию антинаркотической деятельности государственных органов, позволил заключить, что и МВД России, и прокуратура должны реализовывать функцию по координации деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, что приводит к конкуренции норм и рассогласованности действий.

При этом в ходе исследования установлено, что МВД России фактически не реализует функцию по координации правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков, что позволяет рекомендовать исключить подпункт 29 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Это обусловливается, в том числе, тем, что законодательство не предоставляет МВД России реальных полномочий по осуществлению надлежащего контроля за исполнением своих поручений при осуществлении координационной деятельности.

Изучение правоприменительной практики деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере при этом привело к выводу, что основным способом координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, по-прежнему остается координация, осуществляемая органами прокуратуры. В этой связи часть 2 статьи 41 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» предлагается изложить в следующей редакции: «Координация деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами».

8. Исследование с использованием функционально-структурного метода формирования организационных структур позволило установить, что в

настоящее время образовалось два субъекта, осуществляющих координацию деятельности государственных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков. С одной стороны, – это прокуратура, реализующая координационную функцию посредством координационных совещаний, а с другой, – Государственный антинаркотический комитет, в чью компетенцию входит осуществление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями по реализации государственной антинаркотической политики.

Проблемы, возникающие при конкуренции в реализации одной функции, приводят к снижению эффективности деятельности, как данных органов, так и деятельности всех субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков.

Обеспечить надлежащий уровень координации деятельности всех субъектов профилактики наркомании и противодействия наркопреступности возможно путем замены руководителя Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров районов, соответственно. Указанные изменения, помимо всего прочего, позволят повысить уровень ответственности Государственного антинаркотического комитета, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за принимаемые решения.

9. Анализ отдельных Положений об Управлениях по контролю за оборотом наркотиков на региональном уровне (центрального звена) позволил определить их основные функции, а также отметить, что, несмотря на их качественное сходство, организационное построение Управлений по контролю

за оборотом наркотиков отличается. Это обусловлено, в первую очередь, потребностями подчиненных им органов по контролю за оборотом наркотиков, которые, в свою очередь, осуществляют свою деятельность, исходя из оперативной обстановки, сложившейся в определенной местности, и которая продиктована экономическими, социальными и иными факторами.

10. Рассматривая уровни субъектов управления, было определено пять ступеней руководства деятельностью Управлений по контролю за оборотом наркотиков на региональном уровне. При этом с позиции повышения эффективности деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков требуется пересмотреть место Управлений по контролю за оборотом наркотиков в системе управления органами внутренних дел посредством сокращения количества ступеней руководства.

В частности, исследование теории и практики управления органами внутренних дел позволило прийти к выводу о необходимости подчинения Управления по контролю за оборотом наркотиков напрямую начальнику ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации. Это обусловлено, в частности, тем, что позволит сократить количество ступеней руководства органами по контролю за оборотом наркотиков и, как следствие, снизит бюрократизм при принятии управленческих решений и повысит эффективность управления органами наркоконтроля. Кроме того, ввиду потребности во взаимодействии начальника Управления по контролю за оборотом наркотиков с органами государственной власти по вопросам предупреждения распространения наркомании и межведомственного взаимодействия правоохранительных органов в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, необходимо наделить начальника Управления по контролю за оборотом наркотиков статусом заместителя министра, начальника ГУ (У) МВД России по субъекту Российской Федерации.

11. При анализе нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов по противодействию незаконному обороту наркотиков,

был обнаружен пробел в полномочиях начальника территориального органа МВД России, в части отсутствия указания о его участии в работе антинаркотической комиссии. Восполнение указанного пробела требует подпункт 5 пункта 19 типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации изложить в следующей редакции: «участвует в работе антинаркотической комиссии, антитеррористической комиссии и оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию их решений». В состав антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации также должен быть включен, по должности, начальник Управления по контролю за оборотом наркотиков на региональном уровне для повышения качества рассмотрения вопросов на заседаниях комиссии и оперативности исполнения принятых решений.

12. Основной проблемой в зоне ответственности Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) продолжает оставаться наркопроизводство в Афганистане. И в целом государства Центральной Азии по своему географическому положению, наличию транспортных путей сообщения находятся в центре регионов выращивания и потребления наркотических средств. Это, в свою очередь, отражается на осложнении наркоситуации в Российской Федерации.

Повышение эффективности взаимодействия правоохранительных органов стран, входящих в Содружество Независимых Государств, требует создания постоянно действующего органа, осуществляющего координацию деятельности правоохранительных органов стран-участниц СНГ по противодействию наркоугрозе – Центра антинаркотических операций ОДКБ. Его создание позволит сконцентрировать усилия правоохранительных органов разных стран на борьбе с незаконным оборотом наркотиков, путем проведения высокоэффективных совместных операций по пресечению каналов поступления наркотиков на территорию СНГ, раскрытию преступлений и

задержанию членов международных преступных организаций в сфере незаконного оборота наркотиков, глав наркобизнеса и т.д.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (с изменениями от 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2143.
4. Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 г. (с поправками, внесенными Протоколом от 25.03.1972) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 22. – Ст. 2269.
5. Конвенция о психотропных веществах от 21 февраля 1971 г. [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
6. Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г. [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
7. Политическая декларация по наркотикам (Принята в г. Нью-Йорке 08.06.1998 - 10.06.1998 на 20-ой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Дипломатический вестник. – 1998. – № 7. – С. 42-45.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. №174-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Российская газета. – 2001. – 22 декабря.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

11. Федеральный закон «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 1992. – 08 февраля.

12. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

13. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 48. – С. 6161.

14. Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 08 января 1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.06.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 219.

15. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.

16. Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 2011. – 08 февраля.

17. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 01 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Российская газета. – 2014. – 05 декабря.

18. Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

19. Указ Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» от 18 апреля 1996 г. № 567» (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1958.

20. Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 11 августа 2003 г. № 960 (ред. от 20.01.2015) // Российская газета. – 2003. – 15 августа.

21. Указ Президента РФ «О мерах по противодействию терроризму» от 15 февраля 2006 г. № 116 (ред. от 07.12.2016) // Российская газета. – 2006. – 17 февраля.

22. Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» от 18 октября 2007 г. № 1374 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 43. – Ст. 5167.

23. Указ Президента РФ «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» от 9 июня 2010 г. № 690 (в ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 24. – Ст. 6127.

24. Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 01 марта 2011 г. № 248 (ред. от 21.12.2016) // Российская газета. – 2011. – 2 марта.

25. Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212.

26. Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 05 апреля 2016 г. № 156 (ред. от 21.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2071.

27. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (Часть V). – Ст. 7614.

28. Постановление Правительства РФ «О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту» от 23 января 2006 г. № 31 (ред. от 15.10.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 5. – Ст. 552.

29. Постановление Правительства РФ «Об организации переработки наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» от 24 февраля 2009 г. № 147 (ред. от 27.06.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 9. – Ст. 1115.

30. Постановление Правительства РФ «Об установлении государственных квот на наркотические средства и психотропные вещества» от 22 июня 2009 г. № 508 (ред. от 22.10.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 26. – Ст. 3184.

31. Постановление Правительства РФ «О порядке распределения, отпуска и реализации наркотических средств и психотропных веществ, а также отпуска и реализации их прекурсоров» от 26 июля 2010 г. № 558 (ред. от 27.06.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4256.

32. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об уничтожении растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» от 22 декабря 2010 г. № 1087 (ред. от 27.06.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 52 (ч.1). – Ст. 7132.

33. Постановление Правительства РФ «О лицензировании деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений» от 22 декабря 2011 г. № 1085

(ред. от 04.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 1. – Ст. 130.

34. Постановление Правительства РФ «О Федеральной таможенной службе от 16 сентября 2013 г. № 809» (ред. от 13.04.2016) // Российская газета. – 2013. – 20 сентября.

35. Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и их отдельных положений» от 31 марта 2017 г. № 385 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 15 (Часть IV). – Ст. 2216.

36. Приказ МВД России № 284, Государственного таможенного комитета Российской Федерации № 328, Федеральной службы безопасности Российской Федерации № 204, Федеральной пограничной службы Российской Федерации № 217 от 07 мая 1998 г. «О создании Центра межведомственного взаимодействия в сфере пресечения незаконного оборота наркотиков при МВД России (на правах Управления)» [Электронный ресурс]. // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

37. Приказ Минздрава РФ «Об анонимном лечении в наркологических учреждениях (подразделениях)» от 23 августа 1999 г. № 327 // Российская газета. – 1999. – 01 октября.

38. Приказ МВД России № 185, Мининформсвязи России № 18, Госнарконоконтроля № 32, ФСБ России № 57 от 12 февраля 2007 г. «Об утверждении Инструкции о порядке доступа к информации, содержащейся в едином банке данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту» [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

39. Приказ МВД России «Об утверждении Положения о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних

дел Российской Федерации» от 23 апреля 2016 г. № 20 [Электронный ресурс]. – URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/795035> (дата доступа 01.05.2017).

40. Приказ УМВД России по Астраханской области «Об утверждении Положения о следственном управлении Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области» от 15 марта 2013 г. № 62 (ред. 09.08.2016) [Электронный ресурс]. – URL: <https://30.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structura/departments/item/340308/> (дата доступа 01.05.2017).

41. Приказ УМВД России по Астраханской области «Об утверждении Положения об Управлении по контролю за оборотом наркотиков Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области» от 19 июля 2016 г. № 373 [Электронный ресурс]. – URL: <https://30.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structura/departments/item/8201185/> (дата доступа 01.05.2017).

42. Устав Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (дата доступа 06.04.2017).

43. Антинаркотическая стратегия государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности на 2015-2020 годы, утверждена решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 23 декабря 2014 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=75098 (дата доступа 02.02.2017).

44. Стратегия коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года, утверждена решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 14 октября 2016 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.odkb-csto.org/authorized_organs/detail.php?ELEMENT_ID=8379&SECTION_ID=160 (дата доступа 03.07.2017).

45. Положение о Координационном совете руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности [Электронный

ресурс]. – URL: <http://www.odkb-csto.org/ksopn/documents.php> (дата доступа 03.07.2017).

46. Уголовный Кодекс Китайской Народной Республики (Особенная часть) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.asia-business.ru> (дата доступа 27.03.2017).

47. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о порядке передачи под охрану Республике Таджикистан участка государственной границы Республики Таджикистан с переходным Исламским Государством Афганистан, охраняемого российскими пограничными войсками, и о порядке передачи имущества, используемого органами Федеральной службы безопасности от 16 октября 2004 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.alppp.ru/law/grazhdanskoe-pravo/mezhdunarodnoe-chastnoe-pravo/10/soglashenie-mezhdu-rossijskoj-federaciej-i-respublikoj-tadzhikistan-o-porjadke-peredachi-p.html> (дата доступа 06.04.2017).

48. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении «Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» от 28 июля 2004 г. № 976 (утратил силу) // Российская газета. – 2004. – 31 июля.

49. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. № 537 (утратил силу) // Российская газета. – 2009. – 19 мая.

50. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» от 28 июля 2004 г. № 976 (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3234.

51. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении государственной программы РФ «Противодействие незаконному обороту наркотиков» от 04 марта 2013 г. № 294-р (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1062.

52. Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков» от 15 апреля 2014 г. № 299 (ред. от 24.04.2014) (утратило силу) // Российская газета. – 2014. – 24 апреля.

Научные и учебные издания

53. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект). – Киев, 1985. – 159 с.

54. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: (опыт системного исследования). – СПб., 1998. – 412 с.

55. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России. – СПб., 2003. – 530 с.

56. Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика. (2-е издание, переработанное и дополненное). – М.: Юнити-Дана, 2009. – 504 с.

57. Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / Вступительная статья докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Ю.Н. Старилова. – СПб.: Издательство «Юридический центр», 2017. – 720 с.

58. Административно-правовая деятельность штабных подразделений органов внутренних дел: монография / Д.В. Афанасьев, Е.Н. Хазов. – М., 2008. – 231 с.

59. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. – Свердловск, 1963. – 265 с.

60. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Зерцало, 1997. – 608 с.

61. Алиуллов Р.Р. Механизм социального управления: монография. – Москва – Чебоксары, 2003. – 234 с.

62. Антонов И.А., Дубровский Р.Г. Организация системы профилактики наркомании органами местного самоуправления: методическое пособие. – СПб.: ИПК «Вести», 2011. – 54 с.
63. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 687 с.
64. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). – М., 1968. – 384 с.
65. Афанасьев В.Г. Программно-целевое управление // Научное управление обществом: вып. 2 / под ред. Л.К. Науменко, Г.П. Журавлева, В.В. Григорьева. – М., 1978. – С. 45-87.
66. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов, 1978. – 301 с.
67. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: В 2-х т. – М.: Изд-во РАГС, 2011.
68. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М., 1976. – 198 с.
69. Борьба с наркотиками в Китае (Белая книга) [Электронный ресурс]. – URL: <http://russian.cctv.com> (дата обращения 17.11.2015).
70. Быков А. Организационные структуры управления. – М., 2003. – 160 с.
71. Василенко А.И. Административно-государственное управление в странах Запада. США, Великобритания, Франция, Германия. – М., 2000. – 200 с.
72. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. – М., 1972. – 278 с.
73. Власовских Р.В., Детков Д.В. Ранняя диагностика злоупотребления психоактивными веществами у несовершеннолетних: учебно-методическое пособие для врачей-педиатров. – Екатеринбург, 2004. – 39 с.
74. Гвишиани Д.М. Организация и управление. – М., 1998. – 332 с.

75. Гишинский Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». – СПб., 2004. – 520 с.
76. Государственное и муниципальное управление. В 2-х ч. Часть 1. Государственное управление. / С.Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. – М.: Издательство Юрайт, 2017. – 276 с.
77. Григорьев О.Г., Кривошеков Н.В. Особенности расследования преступлений, связанных с незаконным сбытом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: учебно-практическое пособие. – Тюмень, 2010. – 104 с.
78. Зеленовский Я. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. – М., 1971. – 311 с.
79. История философии права. – СПб., 1998. – 640 с.
80. Каск Л.И. Функции и структура государства. – Л., 1969. – 64 с.
81. Клеймёнов М.П. Криминология: 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 431 с.
82. Климович Л.П., Суров О.А. Расследование преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, приобретенных в результате незаконного оборота наркотиков: учебное пособие. – Красноярск: Сибирский юридический институт ФСКН России, 2013. – 48 с.
83. Козаченко И.Я. Криминология: учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 303 с.
84. Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. – 912 с.
85. Козлова О.В., Кузнецов И.Н. Научные основы управления производством. – М., 1970. – 207 с.
86. Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный

анализ управленческих функций / под общ. ред. Д.М. Гвишиани. – М., 1981. – 493 с.

87. Методика анализа преступности в сфере незаконного оборота наркотиков: научно-методическое пособие / Т.А. Боголюбова и др. – М., 2008. – 49 с.

88. Мильнер Б.З. Организация программно-целевого управления. – М., 1980. – 376 с.

89. Обер Крие Дж. Управление предприятием. – М., 1973. – 304 с.

90. Организация управленческой деятельности в органах предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне / под. ред. С.В. Валова. – М., 2013. – 363 с.

91. Поздняков А.Н. Сизов Д.А. Современное состояние и основные тенденции организованной преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ: аналитический обзор. – М., 2016. – 108 с.

92. Попов Г.Х. Функции и структура органов управления, их совершенствование. – М., 1973. – 255 с.

93. Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. проф. К.Ф. Гуценко. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 307 с.

94. Правоприменение в советском государстве. – М., 1985. – 304 с.

95. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними: пособие / А.В. Гришин и др. – М., 2013. – 72 с.

96. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: учебное пособие. Часть II / под общ. ред. А.Н. Сергеева. – М., 2003. – 579 с.

97. Роганов С.А. Синтетические наркотики: вопросы расследования преступлений: учебное пособие. – СПб., 2001. – 222 с.

98. Ролик А.И., Романова Л.И., Федоров А.В. Современная

наркопреступность: криминологические, уголовно-политические и уголовно-правовые аспекты: монография / под ред. А.И. Коробеева. – Владивосток, 2009. – 336 с.

99. Романова Л.И. Наркопреступность: цена, характеристика, политика борьбы: монография. – М., 2010. – 304 с.

100. Ромашов Р.А. Государство (предпосылки возникновения, механизм функционирования, критерии классификации). – СПб., 1998. – 145 с.

101. Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. – М., 1963. – 285 с.

102. Системный подход к организации управления / Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. – М., 1983. – 224 с.

103. Сморгун Л.В. и др. Государственная политика и управление. – М., 2006. – 381 с.

104. Степанов Е.И. и др. Конфликты в современной России. Проблемы анализа и регулирования. – М., 2000. – 344 с.

105. Теория права и государства / под ред. проф. В.В. Лазарева. – М., 1997. – 472 с.

106. Тонков Е.Е. Проблемы формирования государственной политики противодействия наркотизации общества [Электронный ресурс] // ECAD.RU: Европейские города против наркотиков. – 2008. – URL: http://www.ecad.ru/mn-nk1_13.html (дата доступа 21.01.2014).

107. Червонюк В.И. Теория государства и права. – М., 2007. – 704 с.

108. Черников В.В. Правоохранительные органы: учебник. – М., 2012. – 552 с.

109. Черников В.В. Органы охраны правопорядка: учебник. – М., 2016. – 753 с.

110. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М., 1970. – 215 с.

111. Шамба Т.М. Советская демократия и правопорядок. – М., 1985. – 160 с.
112. Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. – М., 1974. – 231 с.
113. Якушев В.А., Рябинин Н.А., Токманцев Д.В. Сравнительный анализ правовых и организационных основ деятельности правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств – участников Таможенного союза: Беларуси, Казахстана и России: отчет о НИР № 11/6/1297 от 24.07.2012 (ФСКН России).
114. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. – М., 1954. – 225 с.

Периодические издания

115. Аврутин Ю.Е. О феноменологии правоохранительной деятельности (философское и социально-правовое обоснование) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2002. – № 1. – С. 38-47.
116. Антонов И.А., Каширин Р.М. Деятельность уголовно-исполнительной инспекции по осуществлению контроля за поведением осужденных, признанных больными наркоманией, отбывание наказания которым отсрочено, и прохождением ими курса реабилитации // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2015. – № 4. – С. 209-214.
117. Афангатов Э.М. Профилактика и борьба с наркоманией. // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2013. – № 3. – С. 124-128.
118. Балахонский В.В. Деятельность и человеческая история: проблема приоритета исторических субъектов // Новая наука: Опыт, традиции, инновации. – 2017. – Т. 2. – № 3. – С. 118-120.
119. Балтабаев С.А. Понятия «правоохранительная функция», «правоохранительная деятельность», «правоохранительный орган» и их

соотношение // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 3 (45). – С. 125-128.

120. Баян В.П., Косолапов А.Б. Оценка социальной стоимости наркомании в Приморском крае // Современные научные исследования и инновации. 2012. № 12 [Электронный ресурс]. – URL: <http://web.snauka.ru/issues/2012/12/19370> (дата доступа 30.09.2017).

121. Боголюбова Т.А. Состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотиков в государствах – участниках СНГ (криминологический аспект) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2009. – № 2 (10). – С. 42-46.

122. Боголюбова Т.А. Некоторые вопросы прокурорского надзора за лицензированием деятельности, связанной с легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2011. – № 1 (21). – С. 24-31.

123. Боголюбова Т.А. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью как стратегическое управление: постановка проблемы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 3 (41). – С. 52-57.

124. Боголюбова Т.А. Реализация очередных изменений законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков может привести к нарушениям законности в этой сфере правоотношений // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 6 (50). – С.15-19.

125. Вишняков В.Г. Функции и орган управления // Советское государство и право. – 1968. – № 3. – С. 30-32.

126. Власов В.А. Некоторые актуальные вопросы профилактики наркомании и противодействия незаконному обороту наркотиков // Национальный и международный уровни противодействия наркоугрозе и взаимодействие в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей:

материалы XVIII международной научно-практической конференции / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск, 2015. – С. 263-266.

127. Воронин Ю.А., Майоров А.В. Теоретические основы формирования системы противодействия преступности в России // Криминологический журнал БГУЭП. – 2013. – № 1. – С. 7-14.

128. Дронов А.И. Человеческая деятельность в проекции на глобальный эволюционизм // Международный научно-исследовательский журнал. – 2016. – № 12-2 (54). – С. 139-142.

129. Евланова О.А. Вопросы противодействия организованной наркопреступности в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2009. – № 3 (11). – С. 26-29.

130. Егорова Т.И. Противодействие незаконному обороту наркотиков в местах лишения свободы // Наркоконтроль. – 2017. – № 1. – С. 33-35.

131. Зазулин Г.В., Стребков А.И. Что такое наркоконфликтология // Конфликтология. – 2009. – Вып. 2. – С. 156-180.

132. Зуев В.И. Правоохранительная деятельность как функция правового государства // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2012. – № 3. (139). – С 53-57.

133. Калина А.В., Гурбан И.А. Социальная стоимость наркомании в регионах России: методический подход и результаты оценки // Экономика региона. – 2007. – № 2. – С.44-53.

134. Калинина С.С. Международные и национальные правовые основы противодействию незаконному обороту наркотиков // Концепции развития института прав человека в условиях глобализации современного права и политики: сборник научных трудов по материалам международного научно-практического круглого стола / отв. ред. Н.Н. Кулешова. – Рязань, 2016. – С. 121-125.

135. Квачева П.И., Багдасарян С.Д. Правоохранительная сфера Российской Федерации в государственно-организованном социуме // Вестник ВолГУ. Правовая парадигма. – 2017. – Т. 16. – № 1. – С. 56-60.

136. Киекбаев М.Д., Абдрахманов Д.М. Наркоситуация в современной России // Социальная политика и социология. – 2010. – № 8 (62). – С. 36-44.

137. Климович Л.П., Суров О.А. Использование результатов финансовых расследований в раскрытии легализации преступных доходов, полученных от незаконного оборота наркотиков // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2016. – № 2 (23). – С. 37-45.

138. Князькина А.К. Понятие и классификация конвенциональных преступлений // Психология. Экономика. Право. – 2013. – № 3. – С. 111-120.

139. Кобец П.Н., Краснова К.А. Об опыте правового регулирования противодействия незаконному обороту наркотиков в странах западной Европы // Материалы третьих антинаркотических чтений профессорско-преподавательского состава, студентов и практических работников, посвященных десятилетию действия Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» / отв. ред.: А.Ф. Галузин, В.В. Лошкарев. – Самара, 2008. – С. 112-122.

140. Кобец П.Н. Положительный опыт и основы государственной политики Французской Республики в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков // Вестник развития науки и образования. – 2017. – № 3-4. – С. 4-12.

141. Коваленко Е.В., Коваленко В.И., Соколова О.А. Социальная метафункция правоохранительной деятельности в современном российском обществе // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2016. – № 3 (224). – Выпуск 35. – С. 136-142.

142. Кокунова С.Д. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам противодействия незаконному обороту

наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров // Наркоконтроль. – 2006. – № 4. – С. 13-15.

143. Колташов А.И. Российско-Китайское сотрудничество в борьбе с наркоугрозой // Современные проблемы противодействия наркопреступности и распространению наркомании в Азиатско-Тихоокеанском регионе: сборник материалов международной научно-практической конференции, 28-29 апреля 2010 года. – В 2 ч. – Ч. 1. – Хабаровск, 2010. – С. 21-28.

144. Комиссина И.Н. Наркоситуация в Китае: последствия для России // Оборона и безопасность. – 2013. – № 1. – С. 99-119.

145. Косарев В.Н., Косарева Л.В., Макогон И.В. Проблемы борьбы с наркоманией и незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ требуют программно-целевого подхода и эффективных законодательных мер // Наркоконтроль. – 2012. – № 1. – С. 35-38.

146. Косарев М.Н., Обухова Т.В. О правовых основах противодействия незаконному обороту наркотиков в России // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2017. – № 2. – С. 53-54.

147. Куропаткин С.А. Наркомания и незаконный оборот наркотиков, терроризм и экстремизм как глобальные проблемы современного общества // Антинаркотическая безопасность. – 2015. – № 2 (5). – С. 111-114.

148. Лапшина О.С. О соотношении охранительной функции права и правоохранительной функции государства // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». – 2008. – № 2 (4). – С. 46-52.

149. Лозовский Д.Н. Зарубежный опыт деятельности правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков // Актуальные проблемы противодействия незаконному обороту наркотиков: материалы международной научно-практической конференции, 18 октября 2012 года. – Белгород, 2012. – С.146-149.

150. Майоров А.В. Противодействие преступности – приоритетное направление в уголовной политике государства // Вопросы современной

юриспруденции: сборник статей по материалам XXXIV международной научно-практической конференции. № 2 (34). – Новосибирск: СибАК, 2014. – С. 128-132.

151. Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Наркоситуация в России как одна из угроз национальной безопасности XXI века // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 2. – С. 162-167.

152. Ногойбаев Б.Б. Наркопрогностика до 2025 года: краткий анализ мировой наркоситуации // Антинаркотическая безопасность. – 2015. – № 2(5). – С. 86-91.

153. Олимпиев А.Ю., Кочетова Л.А. О роли органов внутренних дел в противодействии незаконному обороту наркотиков // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6. – С. 154-156.

154. Пискотин М.И. К вопросу о функциях Советского государства в современный период // Советское государство и право. 1958. №1. С. 89-91.

155. Ролик А.И., Романова Л.И. Наркомания и наркотизм – острейшие проблемы мирового социума // Наркоконтроль. – 2009. – № 2. – С. 2-7.

156. Рудов Д.Н. Привлечение специалиста при расследовании преступлений, связанных с незаконным культивированием растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества // Юристы-Правовед. – 2015. – № 5 (72). – С. 51-55.

157. Рудов Д.Н. Возбуждение дополнительных эпизодов преступной деятельности по делам о незаконном обороте наркотических средств // Вестник Белгородского юридического института МВД России. – 2013. – № 1. – С. 50-54.

158. Сапун В.А., Шундилов К.В. Инструментальная теория права и человеческая деятельность // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2013. – № 1 (306). – С. 14-32.

159. Сахаров А.Б. Правоохранительная деятельность и преступность // Советское государство и право. – 1986. – №1. – С. 83-90.

160. Смирнов П.И. Деятельность как форма человеческой активности, специфика человеческой деятельности // *Credo new*. – 2010. – № 3. – С. 11.
161. Сунами А. Н. Борьба с наркотиками как совокупность социальной, уголовной и антинаркотической политики // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6*. – 2009. – Выпуск 3. – С. 262-271.
162. Тихомиров Ю.А. Развитие функций управленческих органов // *Советское государство и право*. – 1966. – № 1. – С. 26-34.
163. Тихомирова В.В. Правовые основы регулирования незаконного оборота синтетических наркотиков // *Наркоконтроль*. – 2013. – № 4. – С. 22-27.
164. Трифонов В.А. Правоохранительная функция государства: к вопросу о сущности понятия // *Современные тенденции развития науки и технологий: периодический научный сборник по материалам XIV Международной научно-практической конференции, 31 мая 2016 года*. – Белгород. – № 5-5. – 2016. – С. 139-145.
165. Федоров А.В. Государственно-правовая антинаркотическая политика Российской Федерации и изменения в законодательстве о контроле за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и противодействие их незаконному обороту // *Наркоконтроль*. – 2007. – №3. – С. 2-12.
166. Харевич Д.Л. Актуальные вопросы совершенствования законодательной базы Республики Беларусь о противодействии незаконному потреблению и обороту наркотиков // *Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь: сборник материалов научно-практической конференции / под общ. ред. И.И. Басецкого*. – Минск, 2004. – С. 37-39.
167. Чесовская М.Г., Колесников С.А. «Человеческое измерение профессии»: правоохранительная деятельность в контексте российского культурно-исторического кода // *Проблемы правоохранительной деятельности*. – 2016. – № 2. – С. 36-40.

168. Честнов И.Л. Правоохранительная функция современного государства // КриминалистЪ. – 2011. – №1(8). – С. 109-112.

169. Шагиева Р.В., Шагиев Б.В. Правоохранительная деятельность как разновидность юридической деятельности: проблемы теоретического обоснования // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 166-168.

170. Шарифзода Ф.Р., Асламов Б.С., Ахтамшозода С.А. Интеграция правоохранительных органов и силовых структур республики Таджикистан в противодействии незаконному обороту наркотиков: информационно-аналитический аспект // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. – 2015. – № 4 (28). – С. 42-47.

171. Шаров М.И. Синтетические наркотики – актуальные вопросы противодействия незаконному обороту (теория и практика) // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 2. – С. 214-216.

172. Шаров М.И. Проблемы розыска и выдачи (экстрадиции) лиц для привлечения к уголовной ответственности за незаконный оборот наркотиков // Таврический научный обозреватель. – 2016. – №3 (8). – С.111-115.

173. Ямалетдинова Н.В. Подразделения по противодействию незаконному обороту наркотиков в структуре правоохранительных органов // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. – 2016. – № 8-2. – С. 153-157.

174. Ямпольская Ц.А. О развитии структурно-функциональных форм государственного управления // Советское государство и право. – 1964. – № 5. – С. 29-35.

175. Ятрушева А. А., Степенко В. Е. Международное сотрудничество по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ // Ученые заметки ТОГУ. – 2014. – № 4. – Том 5. – С. 281-291.

176. Абрамов А.Ю. Совершенствование механизма регулирования оборота наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации: дис. ... д-ра мед. наук. – М., 2015. – 316 с.

177. Айнбиндер М.Я. Социально-правовые и криминологические проблемы противодействия наркотизму: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 212 с.

178. Александров Р.А. Государственно-правовое противодействие наркобизнесу в контексте генезиса и эволюции системы национальной безопасности России: опыт ретроспективного анализа и теоретико-правового моделирования: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2008. – 428 с.

179. Антонов И.А. Нравственно-правовые начала уголовно-процессуальной деятельности: теоретические идеи и правоприменительная практика: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2005. – 429 с.

180. Буркова Е.А. Наркобизнес: понятие, состояние, возможности противодействия: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – 268 с.

181. Валов С.В. Управление органами предварительного следствия в России (теоретические и организационные основы): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 296 с.

182. Голощапов Е.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в местах лишения свободы: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2012. – 202 с.

183. Городецкий П.Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2002. – 42 с.

184. Готчина Л.В. Молодежный наркотизм в современной России: криминологический анализ и профилактика: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2011. – 455 с.

185. Игнатенко Е.А. Методика расследования незаконной пересылки

наркотических средств: дис. ... канд. юрид. наук. – Благовещенск, 2015. – 208 с.

186. Ильяш А.В. Управление деятельностью контрольно-методических подразделений органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне (правовые и организационные основы): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016. – 206 с.

187. Каширин Р.М. Оперативно-розыскное предупреждение незаконного оборота наркотических средств в исправительных учреждениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Псков, 2012. – 190 с.

188. Кирсанов А.Н. Противодействие наркобизнесу и наркомании в системе национальной безопасности России: политологический анализ: дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2010. – 349 с.

189. Клейменов И.М. Борьба с преступностью в государствах различных правовых систем (сравнительное исследование): дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2002. – 226 с.

190. Князев В.В. Правовые и организационные проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотиков за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – 250 с.

191. Князькина А.К. Конвенционные преступления как вид конвенциональных преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 26 с.

192. Кушхов А.А. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с преступным оборотом наркотических средств (по материалам республик Северного Кавказа): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – 172 с.

193. Ошлыков Е.А. Методика расследования незаконного сбыта наркотических средств и поддержания государственного обвинения по уголовным делам данной категории: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 243 с.

194. Павловская Н.В. Коррупция в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков: криминологические и уголовно-правовые аспекты: дис. ...

канд. юрид. наук. – М., 2013. – 239 с.

195. Роганов С.А. Теория и практика расследования преступлений в сфере криминального бизнеса синтетических наркотических средств: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2015. – 589 с.

196. Спектор Ш.И. Научное обоснование системы комплексной профилактики наркомании и алкоголизма в субъекте Федерации: автореф. дис. ... д-ра мед. наук. – М., 2008. – 48 с.

197. Сунами А.Н. Формирование общественного мнения в антинаркотической политике современной России: дис. ... канд. полит. наук. – СПб., 2014. – 162 с.

198. Сухарев В.Ф. Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1991. – 173 с.

199. Сысоева Р.А. Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией: теоретический и прикладной аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – 207 с.

200. Торопыгина А.В. Социально-политические проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств: дис. ... канд. полит. наук. – М., 2014. – 159 с.

201. Туманов Г.А. Теоретические проблемы научной организации управления в органах внутренних дел: автореф. дис... д-ра юрид. наук. – М., 1974. – 32 с.

202. Царев С.А. Инновационная модель оказания наркологической помощи, как механизм снижения социальной стоимости наркомании: автореф. дис. ... д-ра мед. наук. – М., 2013. – 48 с.

203. Шаров М.И. Прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2017. – 295 с.

204. Шурыгин А.А. Правовые основы противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ (российский и

зарубежный опыт): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 213 с.

205. Шестаков А.В. Незаконный оборот наркотических средств как источник финансирования террористической деятельности: криминологический и уголовно-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2006. – 173 с.

206. Щелоков А.С. Правовое обеспечение деятельности государства по борьбе с незаконным оборотом наркотиков как угрозой национальной безопасности России: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 187 с.

Интервью, электронные ресурсы, словари, статистические данные
и комментарии к действующему законодательству

207. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). – М.: Издательство Проспект, 2016. – 552 с.

208. Анализ наркоситуации на территории муниципального образования город Краснодар по итогам 2016 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://krd.ru/podrazdeleniya/administratsii-krasnodara/antinarkoticheskaya-komissiya/materialy-m-a-k/otchety> (дата доступа 23.03.2017).

209. Борьба с разрушительными последствиями контроля над наркотиками: Доклад Директора-исполнителя Управления ООН по наркотикам и преступности. Вена. 1 марта 2009 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ecad.ru/vsemirnyj-doklad-o-narkotikah-2009-god.html> (дата доступа 16.05.2015).

210. Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации в 1998-2015 гг. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата доступа 16.12.2015).

211. Всемирный доклад УНП ООН по наркотикам в 2016 г. [Электронный

ресурс]. – URL: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf (дата доступа 15.01.2017).

212. Доклад Международного комитета по контролю за наркотиками за 2010 г. [Электронный ресурс].– URL: <http://www.ecad.ru/severnaya-amerika.-nacionalnoe-zakonodatelstvo-politika-i-meropriyatiya.html> (дата доступа 16.05.2015).

213. Европейские города против наркотиков (European Cities Against Drugs) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ecad.ru> (дата доступа 18.09.2015).

214. Европейский Центр по Мониторингу в области наркотиков и наркозависимости (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.emcdda.europa.eu> (дата доступа 18.09.2015).

215. Заболеваемость населения наркоманией (данные Минздрава России, расчет Росстата) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/healthcare/# (дата доступа 16.05.2017).

216. Заболеваемость населения наркоманией // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/healthcare/# (дата доступа 20.04.2017).

217. Интервью директора Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, председателя Государственного антинаркотического комитета В.П. Иванова от 23 декабря 2015 г. // Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата доступа 14.02.2016).

218. Интервью посла КНР на Филиппинах Чжао Цзяньхуа от 19 октября 2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Центрального телевидения

Китай. – URL: <http://russian.cctv.com/2016/10/19/VIDE3iPfJ30QuAqGVCmF3Kqr161019.shtml> (дата доступа 15.05.2017).

219. Информация о наркоситуации в Кыргызской Республике и мерах, предпринимаемых по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров (по итогам 2013 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gskn.kg> (дата доступа 01.11.2014).

220. Информационная справка о деятельности российских таможенных органов в сфере противодействия контрабанде наркотиков за период январь-май 2015 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.customs.ru> (дата доступа 16.05.2015).

221. Информационный бюллетень о наркоситуации. Центральноазиатский регион. – Ташкент, 2015. – 62 с.

222. Комментарии к конвенциям по наркотикам // European Cities Against Drugs (Международная некоммерческая организация «Европейские города против наркотиков») [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ecad.ru> (дата доступа 10.02.2016).

223. Материалы антинаркотической комиссии Краснодарского края [Электронный ресурс]. – URL: <https://admkrasnodar.ru/content/1168> (дата доступа 23.03.2017).

224. Методика и порядок осуществления мониторинга, а также критерии оценки развития наркоситуации в Российской Федерации и ее субъектах [Электронный ресурс]. – URL: <https://xn--80afw.xn--b1aew.xn--p1ai/komitet/pravo/metodika> (дата доступа 23.03.2017).

225. Национальный отчет о наркоситуации в Республике Казахстан за 2012 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cadap.eu> (дата доступа 01.11.2014).

226. Об итогах оперативно-служебной деятельности ФСКН РФ в 2014 г. // Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата доступа

18.02.2015).

227. Об итогах оперативно-служебной деятельности ФСКН РФ и МВД РФ в 2015 г. // Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата доступа 12.02.2016).

228. Основные оперативные статистические показатели судов общей юрисдикции за 2016 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3694> (дата доступа 10.02.2017).

229. Отдел по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. Официальный сайт УМВД России по городу Краснодару. – URL: <https://краснодар.23.мвд.рф/umvd/структура/item/8353892/> (дата доступа 15.05.2017).

230. Отчет о наркоситуации в Российской Федерации за 2014 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт ФСКН России. – URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата доступа 17.12.2014).

231. Отчет о наркоситуации в Российской Федерации [Электронный ресурс]. Официальный сайт ФСКН России. – URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата доступа 05.03.2016).

232. План мероприятий, направленных на проведение Общероссийской акции «Сообща, где торгуют смертью», утвержден заместителем начальника полиции ГУ МВД России по Краснодарскому краю В.П. Крыловым 10 марта 2017 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://23.xn--b1aew.xn--p1ai/folder/12179370> (дата доступа 12.06.2017).

233. Работа антинаркотической комиссии администрации муниципального образования город Краснодар по итогам 1 квартала 2017 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://krd.ru/administratsii-krasnodara/antinarkoticheskaya-komissiya/materialy-m-a-k/analiticheskaya-spravka-o-rabote-antinarkoticheskoy-komissii-2015-2017-gody-po-itogam-1kv-2017goda> (дата доступа 12.06.2017).

234. Советский энциклопедический словарь / под ред. Прохорова А.М.,

Гилярова М.С., Жукова Е.М., Иноземцева Н.Н., Кнунянца И.Л., Федосеева П.Н., Харченко М.Б. – М., 1981. – 1600 с.

235. Состояние преступности за январь-декабрь 2015 г. – М.: ГИАЦ МВД России, 2016 [Электронный ресурс]. – URL: <https://mvd.ru> (дата доступа 16.05.2016).

236. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 г. М.: Министерство внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» [Электронный ресурс]. – URL: https://мвд.пф/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf (дата доступа 16.02.2017).

237. Структура Управления [Электронный ресурс]. Официальный сайт УМВД России по Ивановской области. – URL: <https://37.xn--b1aew.xn--p1ai/umvd/structure> (дата доступа 02.01.2017).

238. Структура Управления [Электронный ресурс]. Официальный сайт УМВД России по Липецкой области. – URL: <https://48.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structure/item/8258444/> (дата доступа 02.01.2017).

239. Толковый словарь русского языка / под ред. Ожегова С.И. и Шведовой Н.Ю. – М., 2003. – 944 с.

240. Управление по борьбе с наркотиками США (Drug Enforcement Administration) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.dea.gov> (дата доступа 18.11.2015).

241. Управление по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. Официальный сайт ГУ МВД России по Нижегородской области. URL: https://52.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/struktura/Podrazdelenija_policii/Podrazdelenija_policii_po_operativnoj_ra/item/8163202/ (дата доступа 01.05.2017).

242. Управление уголовного розыска [Электронный ресурс]. Официальный сайт УМВД России по Брянской области. – URL: <https://32.xn--b1aew.xn--p1ai/umvd/units/item/345165/> (дата доступа 01.05.2017).

243. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского

языка. – М., 2008. – 959 с.

244. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. – URL: [http:// www.fskn.gov.ru](http://www.fskn.gov.ru) (дата доступа 01.11.2014).

245. Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – 776 с.

246. 17-е заседание Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков ОДКБ. 15 октября 2015 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт организации Договора о коллективной безопасности. – URL: http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=5617 (дата доступа 01.11.2016).

247. 18-е заседание Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков ОДКБ. 2 ноября 2016 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт организации Договора о коллективной безопасности. – URL: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=8611&SECTION_ID=91 (дата доступа 01.07.2016).

Приложения

Приложение 1

Анкета

Нами проводится исследование по теме: «Организация и правовые основы деятельности подразделений, выполняющих правоохранительные функции в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков». Прошу Вас ответить на нижеперечисленные вопросы, отметив выбранный Вами вариант любым удобным способом.

Анкета анонимна, все Ваши ответы будут использованы только в обобщенном виде после статистической обработки в научных целях.

1. Место работы?

- a) Прокуратура.
- b) ФКСН России.
- c) МВД России.
- d) Следственный комитет России.

2. Ваш возраст?

- a) до 25 лет.
- b) 25–30 лет.
- c) 30–40 лет.
- d) 40–50 лет.
- e) свыше 50 лет.

3. Ваш стаж работы?

- a) менее 1 года.
- b) от 1 до 3 лет.

- c) от 3 до 5 лет.
 - d) от 5 до 10 лет.
 - e) более 10 лет.
4. Как Вы оцениваете уровень распространения масштабов потребления наркотиков без назначения врача?
- a) высокий.
 - b) низкий.
 - c) затрудняюсь ответить.
5. Как Вы оцениваете уровень работы правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков?
- a) работа проводится эффективно.
 - b) работа проводится неэффективно.
 - c) затрудняюсь ответить.
6. Как Вы оцениваете уровень законодательного регулирования сферы оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту?
- a) достаточный.
 - b) не достаточный.
 - c) затрудняюсь ответить.
7. Как Вы оцениваете уровень организационно-распорядительного регулирования деятельности подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков?
- a) достаточный.
 - b) не достаточный.
 - c) затрудняюсь ответить.

8. Какой орган, по Вашему мнению, играет руководящую роль в координации деятельности государственных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков?
- a) МВД России.
 - b) ФСБ России.
 - c) Прокуратура.
 - d) затрудняюсь ответить.
9. Считаете ли Вы целесообразной замену руководителей антинаркотического комитета, и антинаркотических комиссий на Генерального прокурора и прокуроров субъектов федерации?
- a) да.
 - b) нет.
 - c) затрудняюсь ответить.
10. Как Вы считаете, есть ли необходимость наделить начальника Управления по контролю за оборотом наркотиков статусом заместителя министра, начальника ГУ, УМВД России по субъекту федерации и переподчинить Управление по контролю за оборотом наркотиков напрямую начальнику УМВД России по субъекту федерации?
- a) да.
 - b) нет.
 - c) затрудняюсь ответить.
11. Что, по Вашему мнению, является основной причиной снижающей эффективность противодействия незаконному обороту наркотиков?
- a) отсутствие межведомственного взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с наркопреступностью в части проведения совместных специальных

операций.

- b) коррупция в органах внутренних дел.
- c) пробелы в нормативном правовом регулировании противодействия незаконному обороту наркотиков.
- d) недостатки в профилактической работе.
- e) затрудняюсь ответить.

12. Как Вы считаете, есть ли необходимость создания Центра антинаркотических операций ОДКБ, с целью сконцентрировать усилия правоохранительных органов разных стран на борьбе с незаконным оборотом наркотиков?

- a) да.
- b) нет.
- c) затрудняюсь ответить.

Обобщенные результаты анкетирования практических работников

[illegible]

[illegible]

Генерального прокурора и прокуроров субъектов федерации?										
а) да.	127	68	20	10	30	17	59	32	18	9
б) нет.	56	30	5	3	15	7	34	18	2	2
с) затрудняюсь ответить.	4	2	0	0	2	1	2	1	0	0
10. Как Вы считаете, есть ли необходимость наделить начальника Управления по контролю за оборотом наркотиков статусом заместителя министра, начальника ГУ, УМВД России по субъекту федерации и переподчинить Управление по контролю за оборотом наркотиков напрямую начальнику УМВД России по субъекту федерации?										
а) да.	140	75	18	9	28	18	81	41	13	7
б) нет.	39	21	5	3	14	5	14	10	6	3
с) затрудняюсь ответить.	8	4	2	1	5	2	0	0	1	1
11. Что, по Вашему мнению, является основной причиной снижающей эффективность противодействия незаконному обороту наркотиков?										
а) отсутствие межведомственного взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с наркопреступностью в части проведения совместных специальных операций.	131	70	19	9	29	15	68	40	15	6
б) коррупция в органах внутренних дел.	13	7	1	1	11	5	0	0	1	1
с) пробелы в нормативном правовом регулировании противодействия незаконному обороту наркотиков.	14	8	4	2	0	0	8	4	2	2
д) недостатки в профилактической работе.	19	10	0	0	5	3	12	5	2	2

е) затрудняюсь ответить.	10	5	1	1	2	2	7	2	0	0
12. Как Вы считаете, есть ли необходимость создания Центра антинаркотических операций ОДКБ, с целью сконцентрировать усилия правоохранительных органов разных стран на борьбе с незаконным оборотом наркотиков?										
а) да.	151	81	19	9	37	20	82	45	13	7
б) нет.	28	15	4	3	5	3	13	6	6	3
с) затрудняюсь ответить.	8	4	2	1	5	2	0	0	1	1