



ПОЛИТИКА И ПРАВО

Г. В. Зазулин

**АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ
ПОЛИТИКА В РОССИИ**

Г. В. Зазулин
Антинаркотическая
политика в России
Серия «Политика и право»

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=10914512

*Г. В. Зазулин. Антинаркотическая политика в России. Проблемы становления (2000–2013 годы): Юридический центр-Пресс; Санкт-Петербург; 2013
ISBN 978-5-94201-662-3*

Аннотация

В книге впервые изложены в хронологическом порядке (2000–2013 гг.) статьи Г. В. Зазулина по проблеме борьбы с распространением наркотиков в обществе. Они написаны на основе многолетнего практического опыта, который автор приобрел в подразделениях по борьбе с незаконным оборотом наркотиков МВД России, в общественной организации «Европейские города против наркотиков» и в магистерской программе «Наркоконфликтология». В них автор объединил государственный, общественный и научный подходы к пониманию наркотической псевдореальности в обществе, что позволяет читателям получить целостное представление о сложных проблемах и противоречиях становления в нашем обществе муниципальной, региональной и национальной

антинаркотической политики. Книга предназначена для представителей законодательных и исполнительных органов власти, сотрудников правоохранительных органов, СМИ, специалистов, отвечающих за состояние наркоситуации в административно-территориальном образовании, научных работников и студентов, исследующих различные формы наркотической угрозы (например, нелегальный наркорынок, наркомания, наркопреступность, наркозависимость, наркотическая субкультура), и лидеров антинаркотических общественных организаций.

Содержание

| | |
|---|----|
| От автора | 7 |
| Предисловие | 10 |
| Если нет силы воли, нужна воля силы[7] | 23 |
| Деятельность ЕСАД в России по противодействию наркомании[8] | 28 |
| К вопросу о принципах государственного управления противодействием наркомании и наркобизнесу[9] | 53 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 54 |

Георгий Зазулин

Антинаркотическая политика в России.

Проблемы становления (2000–2013 годы)

Автор благодарит ЗАО «Роксор Индастри» за поддержку в издании этой книги

Борьба с наркобизнесом, в основном, ведется по экономическим, а не по гуманитарным причинам: отсюда и глупость методов, и смехотворность результатов. В любом городе опытный наркоман купит дозу в течение получаса.

Валентинас Мураускас, литовский философ

Для профилактики необходимо организовывать межведомственную работу и широкие межсекторальные коалиции, а это нередко представляется потерей позиций своего ведомства и профессиональной основательности.

В. П. Иванов, директор ФСКН РФ (из первого публичного выступления на общероссийском совещании наркологов. М., 2008)

Редакционная коллегия серии «Политика и право»

Ю. Н. Волков (отв. ред.), А. В. Федоров (отв. ред.), Ю. В. Голик, Г. Н. Горшенков, И. Э. Звечаровский, П. А. Кабанов, И. И. Кальной, И. Ю. Козлихин, В. В. Колесников, А. И. Коробеев, Г. В. Овчинникова, А. В. Поляков, В. П. Сальников, Д. А. Шестаков

Рецензенты:

Милюков С. Ф., доктор юридических наук, профессор

Резонов И. Г., старший советник юстиции, заместитель прокурора Санкт-Петербурга

Яневский А. С., руководитель Центра по борьбе с наркотиками Общероссийской организации «Офицеры России», генерал-майор полиции в отставке

Антинаркотическая политика в России: Проблемы становления (2000–2013 годы). – СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2013. – 326 с.

ISBN 978–5–94201–662–3

© А. И. Стребков, предисл., 2013

© Г. В. Зазулин, 2013

© ООО «Юридический центр-Пресс», 2013

От автора

Вопрос «Почему во многих странах человек, государство и общество крайне неэффективны в борьбе с наркотиками?» мне был интересен долгие годы, так как я не находил на него однозначного ответа. Преподавательская и научная работа в течение 10 лет на кафедре конфликтологии философского факультета СПбГУ позволяла искать на него ответ, что я и делал в рамках магистерской программы по наркоконфликтологии.

Сегодня этот вопрос перестал меня «мучить», так как пришло понимание проблемы наркотиков в обществе как политического момента многомерного социального явления, имеющего био-психо-социо-духовную природу. Именно политическая составляющая этого явления определяет масштабы наркотизации на всех уровнях общества: подросток, семья, школа, город, регион, страна, весь мир. Это понимание возникло далеко не сразу, и читатель может увидеть *путь автора к истине*, если прочитает статьи, вошедшие в книгу в соответствии с хронологией их написания. О том, что не вошло в эту книгу, но явилось частью поиска, можно судить по списку научных работ (стр. 313).

В связи с публикацией этой книги автор еще раз перебрал свою «антинаркотическую» библиотеку, и был приятно удивлен, обнаружив, что в нашей стране за этот период

появилось *более 60 книг*, в которых проблема наркотиков в той или иной мере рассмотрена и как *политическая*. Осмысление наркотиков не с юридической, медицинской, девиантной, психологической или социологической точек зрения, а как *предмета политики, т. е. конфликта*, – явление новое для России и незавершенное. Настолько новое, что наше научное политологическое сообщество еще даже не приступило к его систематическому изучению. Особенно отрадно, что *в каждой третьей книге* проблема наркотиков рассматривается на *муниципальном уровне* государственной политики, которая должна быть основой всей государственной антинаркотической деятельности в стране, но пока, к сожалению, в России таковой не является. Возникли первые ростки информационной и публичной (гражданской) антинаркотической политики в нашей стране. Укрепятся они или исчезнут – покажет будущее.

Все это позволяет сделать вывод, что отечественное научно-практическое *знание* для разработки научной теории антинаркотической политики, в которой нуждаются граждане России и наше общество, уже *выработано*. Оно пригодится в будущем, особенно тогда, когда истечет «срок годности» действующей и откровенно слабой Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года (далее – Стратегия; см. Приложение, стр. 273). Но удастся ли *антинаркотической общественности* повлиять на решение представителей федеральной власти (Пре-

зидента РФ, председателя Государственного антинаркотического комитета РФ), подготавливающих и утверждающих такие документы, – вопрос политический, а значит, открытый. В 2010 году, когда Президентом РФ была утверждена действующая Стратегия, – этого достичь не удалось.

Подготовка книги к изданию, а еще в большей степени достижение понимания причин неэффективности борьбы государства (общества) с наркоугрозами и освоение конфликтологической парадигмы в качестве научной основы эффективной антинаркотической политики, все это происходило в общении с многочисленными единомышленниками и оппонентами, друзьями и сотрудниками, моими учителями и учениками. Пользуясь возможностью, выражаю им благодарность за помощь, а также всем, с кем на протяжении 30 лет довелось служить в УБНОН МВД, работать в ЕСАД, СЗ ИПК ФСКН РФ и СПбГУ, участвовать в семинарах и конференциях по различным аспектам борьбы с наркотиками во многих городах России. Большое всем спасибо за поддержку и творческую критику.

Предисловие

Антинаркотическая политика. Что это такое?

Что же такое антинаркотическая политика в современной России? Отчасти Вы, уважаемый читатель, ответ на этот вопрос найдете в этой книге. Отчасти я попытаюсь донести до Вас в этом предисловии.

Отвлекаясь от всех решений руководства страны, от законов, институтов, которые по долгу своему обязаны эту политику определять, обозначать и проводить, я хотел бы посмотреть на нее глазами человека, который заинтересован в такой антинаркотической политике, которая бы, явившись на свет божий, также и умерла вместе с социальной смертью последнего наркомана, вместе с последним наркоманом. Но такой политики нет и в ближайшей перспективе не будет. Такая политика современным государством не может быть принята, не потому, что люди по своим обязанностям не в состоянии осуществить подобную политику, а потому, что она в этом обществе не может появиться по определению. Она не может появиться потому, что современное государство, как бы оно себя ни обозначало – правовым, социальным, демократическим и т. п., – не может решить социальные проблемы, которые являются следствием господства современной

цивилизации, не может в силу своей политико-экономической природы. Это суждение, конечно, требует доказательства, и такого доказательства, чтобы ни у кого не осталось сомнений насчет социальной импотенции государства и современной политики, и мы это доказательство постараемся представить.

Но прежде хотелось бы заметить характерную особенность политики демократического государства, которая заключается в ее непосредственной близости экономике. Экономический интерес всякий раз стремится облачиться в политическую форму, в результате чего становится интересом всего общества, тогда как в действительности он сохраняет в себе частнособственническую сущность. Буржуа, чей интерес получает политическую форму существования, несметно рады этому факту и рады вдвойне: во-первых, признанию своего частного интереса как интереса всеобщего, во-вторых, тому, что их капиталы на долгое или короткое время, становясь как бы капиталами всего общества, получают дополнительную защиту от постоянной конкуренции. Они становятся, как жена Цезаря, вне подозрений насчет измены общественному интересу и потому порождают в народе доверие политике, денно и нощно пекущейся о благе народа. Однако давно известно, что у частного интереса нет принципов, он руководствуется только уловками. И потому государство, как руководствующаяся принципами, конституированными принципами, организация гражданского общества, превра-

щается в инструмент преобразования уловок частного интереса в политические принципы. И на этом поприще, в силу невозможности частный интерес перевести в публичный интерес, во всеобщий принцип, государство поджидают коллизии, и такие коллизии, которые явно могут продемонстрировать неспособность государства, а то и его предательство в отношении общественного интереса. Поэтому государству как идеологическому инструменту гражданской жизни приходится признать существование той или иной проблемы, построить целую программу решения этой проблемы, поручить реализацию ее такому уровню в иерархии государственного управления, который только и может решать ее формально и тем успокоиться, но при условии, что общество также успокоилось бурной, но не приносящей положительных результатов деятельностью государственной власти.

Все 20 лет существования современного российского государства свидетельствуют об одном, о том, что ни одна социальная проблема не решена окончательно, что в обществе накопилось такое количество проблем, с которыми государству не справиться, если к их решениям не будет привлечено гражданское общество, со своим не мнимым, а реальным общим интересом. Попытки государства бюрократическим образом решать общие проблемы заканчиваются административными или уголовными мерами, этими ставшими полумерами, и такими полумерами, которые не решают, а скрывают от глаз общества реально существующие проблемы.

Немощность современного российского государства – это вовсе не только его немощность, а немощность частного интереса, которому до социальных проблем есть дело лишь тогда, когда они напрямую или косвенно начинают оказывать влияние на условия, откуда частный интерес черпает свою жизненную силу. Современный бизнес как действительный носитель этого частного интереса, который отвоевывает одну часть государства за другой и превращает его в концентрированное выражение этого частного интереса, заинтересован в решении жизненно важных для него проблем. А жизненно важными для бизнеса проблемами являются проблемы, связанные прямо или косвенно, с нормой прибыли, с прибылью, с прибавочной стоимостью, прибавочным трудом. И та политика необходима этому интересу, которая поддерживает и создает политическим инструментарием необходимые частному интересу условия. Одним из таких условий является рабочая сила.

Государство вместе с бизнесом заинтересовано в такой рабочей силе, которая при минимуме ее содержания приносит максимум прибавочного труда, прибыли. Данный закон экономической жизни частного интереса не может быть опровергнут никакими политическими действиями государства, никакими политическими решениями, законами, системой государственного менеджмента. Наоборот, данный закон действует с непреодолимой силой на все политические решения, законы, системы государственного менеджмента,

определяет всю политическую систему российского общества, общую государственную политику и, в частности, антинаркотическую политику.

Антинаркотическая политика, согласно Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, обозначена в качестве генеральной цели Стратегии. «Генеральной целью Стратегии является существенное сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества, государства».¹ Данная генеральная цель обозначает пределы той политики, которую будет проводить российское государство до 2020 года, когда в результате ее реализации количество потребляющих наркотики, и в этом мы убеждены, не сократится, а лишь возрастет. На чем основывается наше предположение? Оно основывается на определении генеральной цели, которая состоит лишь из «существенного сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности...». Сокращение не есть полное и окончательное незаконное распространение и немедицинское потребление. И если ставится цель в политике что-либо сократить, то, знайте, что это

¹ Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года // НЕТ НАРКОТИКАМ. URL: http://www.narkotiki.ru/jrussia_6800.html (16.02.2013).

сокращение всегда приводит к катастрофическому увеличению. А. Собчак, придя к власти, выдвинул лозунг о сокращении чиновников Ленинградского горсовета, а совершил противоположное: вместо 200 чиновников горсовета через год уже было 2000 чиновников Правительства Санкт-Петербурга. Сокращение незаконного обращения наркотиков зависит как от объемов незаконного распространения, так и от объемов их немедицинского потребления. С какой стороны необходимо подойти государству, чтобы решить проблему наркозависимости? Со стороны противодействия незаконному обороту или со стороны борьбы за человека, особенно молодого, не устоявшего перед искушением попробовать наркотики, – вот тот вопрос, на который необходимо ответить государству, если оно действительно собирается бороться с причинами массовой наркотизации молодежи.

Если двигаться со стороны сокращения незаконного оборота наркотиков, то задача по сокращению предложения наркотиков «путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны, противодействия наркоагрессии»² становится основной задачей, а не основной обоснованной мерой, как это указывается в Стратегии. Если двигаться со стороны сокращения потребления и потребителя, коим является индивид, то задача по сокращению спроса на наркотики «путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитационной рабо-

² Там же.

ты»³ также становится важной задачей, а не основной мерой государства.

Известно, что предложение порождает спрос, а спрос порождает предложение. Этот основной закон капитализма, регулирующий жизнь всего гражданского общества, непосредственным образом регулирует также жизнь и его частей. Непосредственной частью гражданского общества являются и те люди, которые включены в процесс наркопроизводства и потребления. Неважно, на какой территории произведен наркотик, важно то, что он в качестве предложения представлен на рынке потребления. Это представление наркотика как потребительной стоимости, с его поразительными свойствами переворачивать мир с ног на голову, приобретает на этом рынке меновую стоимость, т. е. становится товаром. Цена его колеблется и является результатом спроса и предложения. Спрос высокий, а предложение незначительное, цена товара – наркотика – выше, и наоборот. В этом движении товара под названием «наркотик» нет ничего тайного и сокращение его путем «создания и реализации общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотиков и их прекурсоров на территории Российской Федерации», «выработки мер противодействия наркотрафику на территории Российской Федерации», «обеспечения надежного государственного контроля над ле-

³ Там же.

гальным оборотом наркотиков и их прекурсоров»,⁴ скорее всего, даст некоторый положительный эффект для самого рынка – цена товара (наркотика) резко возрастет. Ибо при условии, что государство, используя представленные инструменты противодействия предложению, а также при условии сохраняющегося спроса, увеличит тем самым цену данного товара. Наркоторговцы втайне рады высокой активности государства в сокращении предложения, рады тому, что их товар становится товаром всех товаров, становится дороже золота. Затраты государства на сокращение предложения с легкостью перекалдываются на цену оставшегося и дошедшего до потребителя товара. Рынок рукоплещет в восторге от таких действий государства. Государство исполнило генеральную миссию – сократило предложение, но взвинтило цену наркотика, окупило все затраты наркоторговца, принесла ему высокую прибыль, а обществу – борьбу с наркоугрозой и наркоагрессией. Жители города Багдада могут спать спокойно, антинаркотическое государство выполнило свою миссию, обоснованно с интересами наркоторговцев, сократило предложение наркотиков на территории Российской Федерации. И данная антинаркотическая политика государства, изложенная в Стратегии, «разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации...», государства, «политика которого направлена на создания условий, обеспечи-

⁴ Там же.

вающих достойную жизнь и свободное развитие человека»!⁵

Стратегия антинаркотической политики, написанная господами юристами, считающими себя теми, кто только и имеет высшее образование и хорошее образование вообще, упраздняет государство, которое, по нашему мнению, еще является хорошим инструментом для воспитания людей и которое в состоянии сначала верно сформулировать цели, обозначить задачи для решения поставленных целей и определить соответствующие решения задач мероприятия, которые в своем конкретном преломлении не противоречили бы целям Конституции РФ, а в полном объеме ее отражали и соответствовали бы ей. Стратегия антинаркотической политики есть «троянский конь», доставленный в российское гражданское общество с целью оставить все как есть. Ибо как только появляется государственный институт, отвечающий за регулирование каких-либо отношений в обществе, то он не торопится изменить или упразднить эти отношения, как это должно произойти, согласно Стратегии, с наркоотношениями. Упразднение отношения, на основе которого возникает тот или иной институт государственной политики, равносильно упразднению этого института, равносильно самоубийству. Но, как известно, самоубийство противоестественно, и потому государственный институт не имеет своей задачей окончательно отрегулировать, таким образом, граж-

⁵ Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/10103000/1/#1000>

данскую проблему, чтобы все ее негативные стороны растворились в положительной жизни гражданского общества. Это противоречие в самом современном государстве может быть разрешено гражданским обществом, самоорганизация которого возможна и необходима в деле противодействия и борьбы с распространением наркозависимости.

Государству стоит обратить внимание на проблему распространяющейся в обществе наркозависимости как на проблему людей, потребляющих и, особенно, не потребляющих наркотики. Необходимо предоставить вторым такие условия жизни, которые исключили бы всякий, случайный или закономерный, мотив к наркопотреблению, не требовали от людей прибегать к наркотическому опьянению. А такими условиями жизни являются условия, контроль над которыми осуществляется самими людьми. Отчужденные от людей условия их жизни, распоряжение ими не самими гражданами, а их представителями в лице бюрократии, и такой бюрократии, которая считает себя элитой, и такой элитой, которая только в состоянии указать народу путь выхода из сложившейся ситуации, приводит к тому, что антинаркотическая политика, вместо того чтобы упразднить отношения наркозависимости, воспроизводит их с большей силой их влияния на людей.

Книга, предложенная Г. В. Зазулиным, кандидатом юридических наук, доцентом кафедры конфликтологии Санкт-Петербургского государственного университета, уже вторая.

Первая книга «Наркоэпидемия, политика, менеджмент», выпущенная Издательством Санкт-Петербургского государственного университета в 2003 году, касалась попытки систематизированного рассмотрения взаимосвязи наркоэпидемии, государственной политики и регионального управления наркотической ситуацией в России. В ней уже была высказана мысль о том, что «сокращение численности активных наркоманов и сокращение наркопреступности..., невозможно без знания сотрудниками этих отделов (отделы милиции, система здравоохранения и т. п. государственные органы. – Г. З.) ключевых нормативных и методических материалов, имеющих решающее значение для формирования мировоззренческого взгляда на наркоконфликт, присущий современному российскому обществу».⁶ 2003 год – это год разработки и реализации магистерской образовательной программы «Наркоконфликтология» по направлению подготовки «Конфликтология». Рассмотрение проблемы наркозависимости через призму конфликта, позволило как в теоретическом, так и в практическом плане выйти на нестандартные подходы анализа наркозависимости, предложить антинаркотической практике решения, направленные на разрешение наркоконфликта, который понимается как негативный способ взаимодействия нацеленных на борьбу всех тех индивидов, кто связан косвенно или напрямую с потреблением нар-

⁶ Зазулин Г. В. Наркоэпидемия. Политика. Менеджмент. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2003. С. 5.

котиков, и тех, кто не связан.

Данный конфликт есть социальный конфликт, есть конфликт, посредством которого потребляющая сторона своими действиями нацелена на разрушение общества, его основ, т. е. является действиями по разрушению человеческого рода, в результате чего носит интернациональный характер и требует со стороны здоровой части человечества объединения в борьбе с наркозависимыми, с использованием различных инструментариев политического, правового, социального характера. Этот конфликт может быть разрешен только как победа здоровых сил общества, роль которых должна быть определяющей в организации жизни общества на тех основаниях, которые не влекут за собой бесперспективность существования индивидов, не воспроизводят ежедневную борьбу людей за существование. Аргумент, согласно которому условия жизни людей, их борьба за существование не являются обоснованной причиной распространяемой наркозависимости во всех слоях общества – как богатых, так и бедных, – не выдерживает критики. Борьба за существование охватывает все слои населения, она определяет отсутствие социального иммунитета от наркозависимости, ибо борьба за существование есть универсальный способ взаимодействия людей в современном мире и не зависит от наличия или отсутствия капиталов. Идея рассмотрения проблемы наркозависимости через призму конфликта, явилась в начале XXI века революционной идеей, и, сохраняясь

в своем значении сегодня, по-прежнему не замечается государством. Оно в своем видении проблемы, отдавая предпочтение идеям, сформулированным в рамках «проверенных» наук, не может сегодня предложить обществу действительно альтернативу наркозависимости.

Данная книга Г. В. Зазулина предназначена для представителей законодательных и исполнительных органов власти, сотрудников правоохранительных органов, СМИ, специалистов, отвечающих за состояние наркоситуации в административно-территориальных образованиях, научных работников и студентов, исследующих различные формы наркотической реальности, отрицающей общество (например, нелегальный наркорынок, наркомания, наркопреступность, наркозависимость, наркотическая субкультура), и членов антинаркотических общественных организаций. Эта книга, и в этом мы уверены, прольет свет и тем сделает намного заметнее, не только причины распространения наркозависимости, но и пути борьбы с этим всемирно-историческим социальным злом.

Стребкое А. И.,

доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой конфликтологии СПбГУ

Если нет силы воли, нужна воля силы⁷

Глубоко убежден, что проблема наркотиков сугубо политическая. Нет государственной воли, чтобы выстроить в одном направлении все ведомства, обязанные противодействовать наркомании.

А ведь еще в 1993 г. была принята «Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в России», в которой указано, что для координации государственных органов, осуществляющих практический контроль за наркотиками, необходим единый центр – Комитет при Президенте (Правительстве) Российской Федерации. Но и по сей день раздел Концепции «Организационное обеспечение» не выполнен. Нет в Правительстве страны и в администрациях территорий таких комитетов. Уверен, что если бы они тогда появились на всех уровнях государственной власти, то были бы люди, персонально отвечающие за положение дел, и ситуация у нас была бы сейчас иной.

Государство «ушло» из многих сфер жизни граждан. Между людьми, которые практически занимаются проблемой наркомании, и главами территорий прямого диалога нет,

⁷ Печатается по: Если нет силы воли, нужна воля силы // Классный журнал 5 плюс. Спецвыпуск. Спб., 2000. 7 апр.

а есть не менее 7 должностных ступеней. Получается «испорченный телефон». И пока не созданы специальные структуры, в каждой территориальной администрации необходим человек с единственной должностной обязанностью – выработать и осуществлять политику борьбы с наркоманией. Важно, чтобы он непосредственно подчинялся губернатору или мэру. Он должен фактически определять, как действовать, чтобы наркотиков становилось меньше, готовить сильные решения исполнительной власти, контролировать результативность работы всех ведомств. Должностные инструкции ответственного за наркоманию лица должны быть прописаны так, чтобы он принимал сигналы прямо от энтузиастов, «сидящих в окопе», понимал их проблемы.

Готовых «менеджеров антинаркотических программ» у нас нет, но их можно быстро и хорошо научить. Я рассчитываю на поддержку международной организации «Европейские города против наркотиков» (*ECAD*). Петербург первым из российских городов вступил в эту организацию в 1994 г. и с тех пор получает большую информационную и практическую помощь в противодействии наркотизации. Сегодня *ECAD* объединяет 230 городов континента, а в России, к сожалению, кроме нашего города антинаркотическую Декларацию *ECAD* подписали только Москва, Калининград, Вологда, Кириши и заявили о своем намерении Волхов и Сосновый Бор. Европейские города, пострадавшие в свое время от «белой чумы», подают нам руку помощи, а в от-

вет тишина. Едва ли дело в том, что не могут губернаторы и мэры наскрести в городской казне 200 долл. – такой льготный членский взнос установлен *ECAD* специально для наших городов (для западноевропейских городов с населением от 500 тыс. жителей взнос равен 5000 фунтов стерлингов). Думаю, дело скорее в пустоте не наших городских бюджетов, а голов. Это по-нашему: поглотить тушить пожар, пока крыша не загорелась?

В Швеции государственная воля появилась в результате мощного воздействия общественных сил. У нас, к сожалению, общественные организации появляются не на стадии первичного предупреждения социальной угрозы, а тогда, когда масштабы явления доходят до такой степени, что появляется необходимость оказывать друг другу взаимопомощь. У нас на сегодня самая многочисленная организация матерей наркоманов – «Азария». Шесть лет она существует, но власти до сих пор не смогли помочь ей помещением. Есть общественные фонды для помощи лечению наркоманов и фонды взаимопомощи, общины типа «анонимные наркоманы». А куда обращаться ответственным родителям малолетних детей, которые хотят избежать беды? Их можно было бы объединить в области первичного предупреждения, чтобы риск родителей и их детей был минимальным.

Это побуждало бы гражданский контроль за отсутствием наркотиков в учебных заведениях. Этого у нас пока не получается. На входе в воронку наркозависимости, где необхо-

дима огромная работа по формированию здорового образа жизни, попытке уберечь молодежь от наркотиков, нет нацеленных на это общественных организаций. Задача государства, общественных лидеров заключается в помощи становлению родительских общественных организаций. Чем скорее они будут созданы, тем быстрее они заставят власть быть эффективной.

Несложно провести подготовку школьных охранников на определение тех, кто употребляет наркотики. Достаточно восьмичасовых занятий, чтобы каждый из них стал надежным «фильтром» на входе в школу, определяя употребивших наркотик с помощью теста по состоянию зрачков. Практически во всех развитых странах такие тесты – измерители зрачка – применяются к водителям автотранспорта. Сегодня у нас ГИБДД выявляет только тех, кто управляет автомобилем в состоянии алкогольного опьянения. Но никто не может сказать, сколько водителей находится на дорогах в наркотическом состоянии. Если по данным городской наркологической службы в Петербурге 70 тыс. наркозависимых и около 500 тысяч «экспериментирующих», то можно себе представить, сколько из них ежедневно оказываются за рулем.

Малоэффективное противодействие, а тем более либеральное отношение к потреблению наркотиков приведут к капитуляции перед этой проблемой, как это случилось в Голландии, Швейцарии и некоторых других странах. Мы можем еще остановить процесс падения в наркояму, в наркоэпиде-

мию. Но надо понять, что это не решат ни наркологи, ни милиция, а только государственная политика, опирающаяся на общественное мнение и организации.

Люди доверили администрации свои судьбы и вправе ожидать ответственного отношения к своей личности и здоровью. Опыт Швеции показывает, что это возможно.

Деятельность ЕСАД в России по противодействию наркомании⁸

Правление *ЕСАД* назначило меня региональным директором в Санкт-Петербурге в 1999 г. В течение 1,5 лет нашей работы в России в организацию *ЕСАД* вступили российские города от Урала (Екатеринбург, Челябинск и др.) до Карелии и Заполярного Круга. Как эта работа проводилась, какие вопросы нас волновали и заставляли размышлять, я постараюсь не очень скучно рассказать Вам.

Приступив к новой работе 1,5 года назад, я имел достаточно туманное представление о том, чем конкретно буду заниматься в *ЕСАД*. Это совершенно естественно, потому что до этого моя борьба с наркотиками была ограничена одним направлением – борьбой с наркоторговлей милицейскими методами. Я знал, что *ЕСАД* – организация, которая выступает против легализации наркотиков, борется против декриминализации законодательства по наркотикам и думал, что это будет и моя основная задача. Я не считал эту задачу трудной в России. Еще работая в полиции, мне приходилось выступать на семинарах, организованных сторонниками лега-

⁸ Печатается по: Материалы Международной конференции национальных секций International Police Association стран Центральной и Восточной Европы// Приложение к научно-практическому вестнику «Человек в социальном мире». Т. 3. М., 2002. С. 52–58.

лизации наркотиков, вести с ними дискуссию. Эти дискуссии оценивались как успешные, и это позволяло с оптимизмом смотреть на свою новую работу.

Однако, приступив к работе региональным директором *ECAD*, я понял, что не все так просто. Дело в том, что три российских города (Москва, Санкт-Петербург и Калининград) еще в 1994 г., в момент образования нашей организации, подписали Стокгольмскую Декларацию *ECAD*, но сделали это формально и никак в работе *ECAD* не участвовали. Возможно, поэтому в течение 6 лет ни один российский город не вступил в *ECAD*. Когда это стало понятно, перед нами возник конкретный и весьма непростой вопрос: «Почему российские города игнорируют *ECAD*, если масштабы наркомании и наркобизнеса в России стали острейшей проблемой»?

И без специального анализа понятно, что наркоситуация в России стала угрожающей. В 1992 г. было 22 зарегистрированных наркомана на 100 тысяч населения, а в 2000 их стало 135. Эти данные были приведены в этом году на съезде российских врачей в Москве. Там же прозвучало, что за последние 10 лет число наркоманов в России возросло в 12 раз. По экспертным оценкам специалистов различных ведомств количество лиц употребляющих наркотики составило 3 млн. И это реальная оценка, а не фантастика. Даже для населения России, которое составляет около 145 млн, эта цифра огромна. Есть и более тревожная оценка ситуации. Врачи утвер-

ждают, что 5 % россиян нуждаются в наркологической или психиатрической помощи. А по данным Всемирной организации здравоохранения, если доля таких людей становится более 7 %, то это ведет к вырождению народа, его деградации.

При такой наркоситуации вопрос: «Почему российские города не вступают в *ECAD*?» – стал для нас самым актуальным. Чтобы ответить на него правильно, необходимо было посмотреть на этот вопрос глазами руководителей российских городов. И тогда мы сформулировали этот вопрос по-другому: «Что реально дает *ECAD* российскому городу, если он вступает в него? Что российский город получает, вступая в нашу организацию?». И на эти вопросы трудно дать такой ответ, который вызвал бы больший интерес к *ECAD* у российских мэров. Потому что сегодня в России идея легализации наркотиков не так популярна, как в Западной Европе. У России другая беда. Эта беда – реальная наркоэпидемия. И тогда мы стали думать в новом для нас направлении: «Может ли *ECAD* реально помочь российским городам в борьбе с наркоэпидемией? Имеет ли *ECAD* оружие, способное остановить наркоэпидемию в отдельном городе?».

Поиск ответа на последний вопрос заставил анализировать проблему российской наркоэпидемии как проблему власти в России и проблему российского общества. Объективно и с позиции эффективного управления стали оценивать их методы борьбы с наркотиками. Это вынудило спро-

силь и самих себя: «А какая цель должна быть главной у *ECAD* в России?». И было очень важно в ней гармонично объединить миссию *ECAD*, объективные особенности России и субъективное восприятие себя. Это было время поиска нашей концепции работы *ECAD* в России. Приходилось чувствовать себя в трех лицах (ролях) одновременно: сотрудником милиции, членом общественной организации и государственным служащим.

Какая позиция должна стать для нас основной? Мы ответили на этот вопрос, определив главную цель *ECAD* в России. Наша стратегическая цель в России – помогать городским администрациям остановить наркоэпидемию. Наша главная задача – помочь главе (мэру) города, вступившего в *ECAD*, добиться у себя в городе сокращения количества молодых людей, потребляющих запрещенные наркотики. Поэтому кроме традиционных знаний о наркотиках и наркоэпидемиях знания в области менеджмента, маркетинга, политики и вообще науки управления стали постоянным объектом нашего внимания. И постепенно мы стали воспринимать себя профессионалами в области региональной государственной политики против наркотиков. Характерно, что одновременно с этим пришло чувство профессионального одиночества, которое наиболее остро чувствуется в России. Потому что в России все сторонники более активной борьбы с наркотиками, с которыми приходилось общаться, являются или представителями какой-то одной отрасли (меди-

цины, юриспруденции, журналистики, педагогики, психологии, социологии и т. д.), или сотрудниками какого-либо одного ведомства (милиции, образования, молодежной политики, здравоохранения и т. д.).

Они искренне стремятся помогать городской власти быть более эффективной в борьбе с наркотиками, но, как правило, их собственные взгляды на методы подавления наркоэпидемии носят очень односторонний характер. Если они врачи, то видят решение проблемы наркотиков в лечении; если школьные психологи, то считают, что проблему наркотиков решит антинаркотическое воспитание; а сотрудники милиции традиционно ограничивают свою роль только борьбой с незаконным оборотом наркотиков (НОН). А вот интегрального взгляда на проблему борьбы с наркотиками в рамках определенной территории (города, района) никто из них не имеет.

И это еще больше убедило нас в необходимости рассматривать проблему наркотиков в России как проблему эффективности и компетентности региональной (городской) власти в вопросах государственного и муниципального управления противодействием наркомании, наркобизнесу и наркокультуре. И поэтому тема нашего разговора сегодня – это ответ на вопрос: «Может ли Россия остановить наркоэпидемию? От каких факторов это зависит и как это будет происходить?».

Ответ на эти вопросы зависит от того, как скоро регио-

нальная российская власть (мэры) начнет практически осуществлять на своих территориях эффективную (результативную) антинаркотическую политику. Станут ли вообще мэры российских городов брать на себя ответственность за решение этой проблемы в своих городах?

Ведь **типичный российский мэр** города, как правило, свободно не владеет английским языком, а поэтому лишен возможности непосредственно узнать положительный международный опыт борьбы с наркотиками. По своему профессиональному опыту он, как правило, хозяйственник. Лично занимается теми вопросами городского хозяйства, которые считает жизненно важными для всех жителей города. Он не связывает свой статус, свою ответственность с наркоситуацией в городе напрямую (т. е. не рассматривает факт наличия наркоэпидемии в городе, как плохой показатель лично своей работы). Ему свойственно объяснять рост нелегального рынка дешевых наркотиков в своем городе плохим контролем наркотиков на российской границе со странами Средней Азии.

Об этом в России пишут многие журналисты. Вот одна из статей. Есть фотография, на которой пограничники сжигают 150 кг героина. Отмечается, что смертность от наркотиков в России достигла 10 тыс. человек в год (по данным МВД – 3,5 тыс.). Делается вывод, что России придется усиливать контроль наркотиков на границе и ставить «железный занавес» перед странами Средней Азии. И эта точка зрения на

проблему типичная.

К сожалению, нет публикаций в прессе о том, что региональная (городская) власть сама может намного эффективнее контролировать ввоз наркотиков на свои территории. Не пишут и о том, что администрациям многих городов, особенно удаленных от крупных областных центров, не следует ждать решение этого вопроса на государственных границах, а необходимо самим начинать использовать методы специального досмотра с элементами таможенного контроля на въезде в город. И к этой работе можно привлечь общественность, объяснив горожанам необходимость контроля въезжающих в город людей и досмотра транспортных средств.

Такой подход, без особых экономических затрат, приведет к появлению в России территорий, более чистых от наркотиков, чем соседние, где подобного контроля нет. От соседних их будет отличать сначала более высокая уличная стоимость наркотиков, а потом меньшая численность проживающих в городе (районе) наркоманов. А то вот что получается. Рядом с Санкт-Петербургом есть город-остров – Кронштадт. Жителей в нем около 50 тыс. (он одновременно и один из районов Санкт-Петербурга). Связан он с мегаполисом только одной дорогой, по дамбе. И тем не менее средняя уличная цена героина и в мегаполисе (4,5 млн жителей) и в Кронштадте одинаковая. И там, и там она очень низкая, чуть более 10 долл. США за один грамм. Разве это нормально для Кронштадта? Почему он не использует особенности

своего нахождения на острове? Если бы глава администрации Кронштадта организовал контроль за ввозом наркотиков на единственной дороге в город, создав условия для работы группе из специально обученного милиционера, врача-нарколога, двух представителей общественной организации и кинолога с собакой, то, поверьте, что цены на наркотики в Кронштадте быстро бы поползли вверх. И это неизбежно заставило бы многих наркоманов покинуть Кронштадт или отказаться от наркотиков, что, в свою очередь, остановило бы вовлечение в наркоманию новых людей.

Типичный **руководитель городского отдела милиции** в проблеме наркотиков обеспокоен только одним: чтобы текущая статистика зарегистрированных наркопреступлений не была ниже (хуже), чем статистика прошлого отчетного периода. Поэтому работа милиции на этом направлении в российских регионах до сих пор не реорганизована в соответствии с такими фундаментальными принципами государственной политики против наркотиков, как:

- приоритет профилактических мер;
- опора на общество и граждан;
- развитие международного сотрудничества, несмотря на то, что эти принципы получили статус закона еще в 1998 г. (ст. 4 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»).

Статистика борьбы милиции с наркотиками обычно «в плюсе» и это значит, что оценка результатов начальством

обычно положительная. И, к сожалению, это общее правило в России. А если посмотреть на динамику средней стоимости 1 грамма героина, например в Санкт-Петербурге, то картина такая. До 1996 г. на нелегальном рынке готового к потреблению героина не было. Он появился массово в 1996 г. в Санкт-Петербурге по цене 150 долл. за один грамм. Столько же он стоил весь 1997 г. В 1998 г. цена стала снижаться. Сейчас он стоит в 10 и более раз дешевле. Массовое появление героина напрямую связано с неконтролируемой властями миграцией таджиков сначала в Москву, а затем в Санкт-Петербург. О роли мусульманского движения Талибан в героиновом бизнесе вам, надеюсь, известно. Ни федеральные, ни региональные российские власти не смогли ему эффективно противостоять. И, конечно, низкая цена героина в России, 11–14 долл. США за один грамм, сильно огорчает всех специалистов, которые ведут профилактическую работу непосредственно с молодежью. Потому что они знают, что если героин доступен, если его цена равна цене таких пищевых продуктов, как хорошее пиво или обычная водка, то профилактические программы не дают положительного результата. Ведь начинающие потребители покупают сначала 0,1 г героина, а это стоит всего 50–60 руб. Соответственно, даже старшеклассники могут, два раза не пообедав, располагать деньгами, достаточными для покупки разовой дозы героина. Именно такая высокая доступность героина в России, в первую очередь, и способствовала развитию и повсеместно-

му распространению наркоэпидемии.

Заканчивая оценку работы милиции как недостаток, отмечу, что административное право в борьбе с этим явлением практически не используется. Ведь количество задержанных за незначительные правонарушения с наркотиками и привлеченных за это к административной ответственности ежегодно примерно в 2 раза меньше, чем количество задержанных за совершение уголовно наказуемых преступлений. Это прямо противоречит принципу государственной политики, о котором я уже говорил, – приоритету мер предупреждения. И не критиковать за это Министерство внутренних дел (МВД) как орган, определяющий стратегию работы милиции, нельзя. И, конечно, надо помочь МВД перейти к новой, основанной на Федеральном законе, концепции борьбы с наркотиками.

Еще одна проблема – это **состояние общества** в России. Анализ состояния общества также необходим для ответа на вопрос: «Можем ли мы остановить наркоэпидемию и когда?». Ведь с распадом СССР, фактически со сменой государственного строя, в обществе произошел переход к другой шкале нравственных ценностей. Это резко обострило проблему родители – дети. Подростки быстрее адаптируются к требованиям времени. А их родители, люди среднего возраста, дольше находятся в плену старых представлений. Поэтому многие родители перестали быть авторитетами для своих детей. А вы знаете, если спросить врача-нарколога: «Что та-

кое наркомания?» — он верно отвечает: «Это семейная проблема». И для российского общества это объективно труднейшая проблема, которую трудно решить в рамках одного поколения.

Существует и другой фактор, характеризующий наше общество, на который трудно влиять. Мы слушали доклад Юнаса Хартелиуса о международном опыте борьбы с наркоэпидемиями. Он отмечал, как важно, для того чтобы остановить наркотики, консолидировать общество. Но в России в результате провала экономических реформ возник очень большой разрыв между богатыми и бедными, между их ежемесячными заработными платами.

Некоторые эксперты в этой области подсчитали, что средняя заработная плата богатых людей составляет около 50 тыс. руб. в месяц (примерно 1700 долл. США), а зарплата бедных (их огромное большинство) всего около 1000 руб. (примерно 33 долл. США). А по данным социологов, если разница больше, чем 12–15 раз, то это очень разобщенное общество (ситуация на грани социального взрыва). И от того, как скоро эта проблема будет решена, очень зависит ответ на вопрос: «Как будет развиваться наркоэпидемия?».

И, конечно, еще один **важный фактор**. Он проявился в результате общения с российскими мэрами и их заместителями. Это отсутствие у них четких знаний, я бы сказал, научных представлений о путях решения проблемы наркотиков. Приведу некоторые их заблуждения, которые называю

«мифами власти» и которые очень живучи. Когда спрашиваешь мэров: «Что надо делать, чтобы остановить наркотики на территории города?», они часто отвечают так: «Было бы много денег на профилактику наркомании, мы бы решили эту проблему». Как будто где-то есть мэр, которому хватает денег на все. Я думаю, таких нет. Другие видят главную причину в плохой работе милиции и считают, что если бы милиция работала хорошо, то это решило бы проблему. Третьи отвечают, что если бы была хорошая федеральная программа борьбы с наркотиками, то это остановило бы рост наркомании.

Вот коротко о проблемах власти и общества, от решения которых зависит, как будет развиваться наркоситуация, и как долго мы будем находиться в состоянии наркоэпидемии.

И исходя из анализа этих проблем, мы и определили **нашу стратегию**, стратегию *ECAD* в России и в интересах России. Поэтому для нас важно, чтобы *ECAD* в России выполнял функцию международного центра подготовки кадров, подготовки таких специалистов, каких сегодня ни одно российское высшее учебное заведение вообще не готовит, которые смогли бы результативно работать помощниками мэров в области реализации региональной политики против наркотиков, разрабатывать региональные целевые комплексные программы борьбы с наркотиками и успешно руководить их исполнением. И поэтому нам пришла в голову идея соединить усилия практиков и экспертов *ECAD* с научным потенци-

алом Санкт-Петербургского университета, старейшего университета России, основанного еще при Петре Великом.

В феврале 2001 г. *ECAD* заключил Соглашение с Санкт-Петербургским университетом об объединении усилий в создании такого Центра подготовки кадров. В рамках проекта *ECAD* мы разработали Положение «О помощнике мэра в области реализации российской региональной политики против наркотиков» и послали его всем российским городам – членам *ECAD*, главам администраций районов Санкт-Петербурга и городов Ленинградского региона (всего около 100 писем). Мы предложили им ввести новую должность в штат администрации и наделить ее властными полномочиями, а на себя взяли обязательство давать людям, назначаемым на эти новые должности, знания, соответствующие уровню международных экспертов в области борьбы с наркотиками.

Этот путь пока только хорошая идея, но я уверен, что у *ECAD* есть ресурсы и воля для ее реализации. И поэтому мы планируем, получив ответы на свои письма мэрам, приступить к делу. Нам интересно, сколько мэров нам ответит и сколько из них будет согласно с нами. Мы предполагаем, что теория и практика подготовки кадров для администраций российских городов станет новой страницей жизни *ECAD* в России. И я надеюсь, на конференции *ECAD* в Рейкьявике нам будет интересно обсуждать этот опыт.

И, конечно, поражают масштабы злоупотребления нар-

котиками среди российских студентов. Это очень волнует *ECAD* в России. Если мы будем закрывать на это глаза и выдавать дипломы юристов, врачей, педагогов, журналистов, политологов тем, кто злоупотребляет наркотиками, то в недалеком будущем мы получим элиту, которая будет способна законодательным путем легализовать потребление наркотиков на национальном и международном уровнях. И если это случится, тогда какая цена нашему *ECAD*? Зачем мы ежегодно тратили наше время на конференции? Чтобы только интересно общаться и вкусно питаться?

Ведь пока борьбу за общество, свободное от наркотиков, мы проигрываем сторонникам легализации, особенно идеологам уменьшения вреда. Мне кажется, что у нас нет существенных практических успехов за пределами Скандинавских стран. У массы людей в головах существует миф о том, что в Голландии наркоманов меньше, чем в других странах, только потому, что она легализовала марихуану. Иногда я задаю один и тот же вопрос скупающим случайным встречным: «Что Вы думаете о проблеме наркотиков в Голландии?». Чаще всего отвечают так: «В Голландии нет этой проблемы, потому что легализована марихуана».

Мы слышали вчера от Торгни Петерсона, что сейчас такую политику станет активно проводить Швейцария. Это очень тревожно. Поэтому *ECAD* в России приступил к разработке различных учебных программ по борьбе с наркотиками для студентов различных факультетов университета,

предполагая, что в дальнейшем эти курсы станут обязательными для изучения и каждый студент будут вынужден сдавать по ним экзамен или получать зачет. Например, для студентов факультета журналистики этот курс состоит из 5 лекций по 2 часа и называется «Наркоэпидемия как объект журналистского контроля». Как дисциплина на выбор он будет прочитан студентам старших курсов уже в конце этого года. Мы не имеем права не давать студентам правдивых научных знаний по проблеме «наркотики и общество», если хотим выжить как нации, как здоровые народы.

Мне очень нравится, что *ECAD* в России старается работать одновременно в двух направлениях. Борьбаться с наркотиками и словом, и делом. В условиях реальной наркоэпидемии нельзя быть только теоретиком и ограничиваться генерированием новых идей. Надо брать на себя ответственность за наркоситуацию и вместе с администрациями городов на практике добиваться прекращения наркоэпидемии, появления свободных от наркотиков территорий.

Без подготовки управленческих кадров для решения этой задачи в России это недостижимо. Поэтому нас всех должен радовать сегодня союз *ECAD* и крупнейшего в России университета. Мы приступили к созданию международного центра по подготовке управленческих кадров для борьбы с наркотиками на региональном уровне и просим всех Вас оказать нам помощь в подготовке образовательных программ. Ведь образовательные программы в деталях пока не гото-

вы. И это нормальное явление. Когда занимаешься принципиально новым делом, например ищешь решение такой задачи: «Как остановить наркоэпидемию в отдельном российском городе?», то видишь свои действия только на 2–3 шага вперед, а на 5 уже не видишь. И только впоследствии, уже пройдя эти 2–3 шага, понимаешь, как надо действовать дальше.

Поэтому очень хорошо, что есть возможность обсуждать эти проблемы здесь. Сейчас нам стали понятны принципы, на которых должна строиться программа для обучения помощников мэров в области управления борьбой с наркотиками. Ее главный принцип – это междисциплинарность мышления. Важно не допустить рассмотрения проблемы наркотиков в обществе как проблемы отдельного ведомства. Лучше всего, если лицо, назначенное на эту должность, будет по своему базовому образованию управленцем. Несомненно, это лучший вариант. Знания о предмете управления мы ему дадим на семинарах. После обучения он будет универсальным менеджером по любым антинаркотическим программам. И еще надо разработать номерной сертификат *ECAD*, который мы будем ему выдавать по окончании нашей учебы, потому что такой специальности пока нет.

В борьбе с наркотиками необходимо самое широкое освещение поучительных примеров их злоупотребления устами самых авторитетнейших людей нашей страны. Один достоверный пример, рассказанный известным человеком, спо-

собен оказать сильнейшее действие на аудиторию. Должны быть задействованы всевозможные ресурсы СМИ. Проблема касается многих, и в жизни каждого немало примеров. Необходимо всем, а журналистам в первую очередь, объяснять, что есть пропаганда и реклама наркотиков, чтобы любой человек мог без труда ее выявить.

Чем скорее там появится внятное толкование, что же такое реклама, что такое пропаганда наркотиков, тем скорее мы подхлестнем меры противодействия им. Например, в витрине магазина кальян, приспособление, с помощью которого можно курить марихуану, – является ли это рекламой? Необходимо объяснять, показывать и милиционерам, и журналистам, и специалистам и обычным людям, что листовка или значок с марихуаной является ее рекламой. Надо довести это не только до юристов, но и до населения, до общественных организаций, которые могут быть активным ресурсом применения. Сейчас же налицо отсутствие государственной политики в этом вопросе. Никаких тренингов, семинаров, обучений по этому вопросу не ведется. Поэтому первоочередной мерой я считаю – сделать максимально доступным для населения понятие запрещенной пропаганды наркотиков. Во главе этой работы должен быть государственный чиновник, которому в обязанности это вменено и который за это получает деньги.

Когда Совет Безопасности поручил округам заниматься этой проблемой, за нее взялись специалисты. Но кто из них

глубоко знает проблему социального контроля наркотиков, если оценивать с междисциплинарных позиций: одновременно как юрист, как педагог, как врач-нарколог, как человек с религиозным мировоззрением? А ведь именно такие люди нужны. Вот поэтому так мало достигнуто, потому что не было людей, которые были бы подготовлены профессионально осуществлять управление антинаркотической деятельностью в округе. Несмотря на то, что это люди очень достойные, имеющие большой опыт в смежных областях правоприменительной сферы, междисциплинарного мышления им не доставало. Кроме того, эта обязанность была дополнительной нагрузкой, то есть человек даже не был освобожден от основной деятельности.

Чтобы эта комиссия работала продуктивно, человек должен быть экспертом международного уровня, или хотя бы способен подходить к этой проблеме с различных точек зрения. Самая благоприятная для дела позиция – позиция журналиста, политика, родителя, тогда исключается узкий взгляд. Отсутствие освобожденных людей, которые всю душу могли отдать этой проблеме, не позволило этим комиссиям за прошедший год сделать больше, нежели они сделали. В нашем округе ответственный секретарь, занимающийся этим вопросом, совмещает и другие функции, соответственно, работа выполняется постольку поскольку. Очевидно, штатная численность не позволила им решить эту проблему. Невнятные должностные инструкции, неясны крите-

рии оценки деятельности ответственного секретаря.

Влияния на субъекты Федерации не было достигнуто. Отчасти это произошло в связи с тем, что Совет Безопасности поручил семи округам создать такие комиссии и заниматься антинаркотической деятельностью, но при этом положение об этих комиссиях не было утверждено Президентом. Если бы учитывался институт полпредов, учитывалось существование государственных федеральных инспекторов в субъектах Федерации, было бы определено взаимоотношение округа и субъектов Федерации, которые туда входят, и если бы положение было подписано Президентом, то тогда бы комиссия имела силу.

По итогам года изменили состав комиссии, ввели тех людей, кто отвечает за работу комиссии в субъектах Федерации. Это позволило связать комиссии в субъектах Федерации и окружную комиссию. Например, теперь председатель комиссии Мурманской области, или ответственный секретарь, – он же и член окружной комиссии. Скоро пройдет первое заседание в новом составе. Иными словами, снизу идет поиск оптимального механизма повышения эффективности работы этой комиссии с точки зрения влияния на субъекты Федерации. Сверху понятно, в чем проваливаются субъекты Федерации, но как поправить, если можно только рекомендовать? Надежда на улучшение работы есть, поскольку изменили состав комиссии и, на мой взгляд, удачно, в нужном направлении. Но крайне необходимо ввести освобож-

денную должность для организации антинаркотической политики, чтобы человек полностью мог себя посвятить этому делу.

Создан государственный комитет по контролю за оборотом наркотиков. В Указе Президента сказано, что его численность будет составлять 40 тысяч сотрудников. Было бы замечательно, если бы было предусмотрено откомандирование 89 единиц (по количеству субъектов Федерации), вместе с финансированием на должность советников, консультантов губернаторов для работы в качестве председателя антинаркотической комиссии. А мы, в свою очередь, готовы очень быстро им дать соответствующий уровень понимания проблемы в наших 11 субъектах, чтобы они могли реально и эффективно его использовать.

Главный ресурс – это люди. Антинаркотический менеджмент говорит: ресурс – это те структуры и люди, в предмет ведения которых входит эта задача. Но для этого нужен координатор, дирижер, вот этих дирижеров нет в субъектах Федерации. Все есть, музыкальные инструменты, а партитуры и дирижера нет. По части партитуры есть программа по наркоконфликтологии, но опять-таки это будут студенты без большого жизненного опыта. А тут необходимы люди с двумя высшими образованиями. Хорошо, если бы их готовили в рамках проекта от правительства каждого субъекта Федерации, чтобы потом деньги, затраченные на их образование, они отрабатывали, вот тогда бы на региональном уровне го-

раздо быстрее пошел бы процесс очищения от наркотиков. Сверху можно только создать условия для решения этой проблемы, а решать ее надо на местах. И без подготовки кадров, без дирижеров, у которых есть исполнительная власть координировать эти структуры, осуществить это невозможно.

К числу приоритетных государственных задач я бы отнес не только развитие первичной профилактики наркомании, но и ключевым должен стать административно-правовой ресурс. Конечно, очень важно заниматься первичной профилактикой. Но у нас уже 3,5 млн участников незаконного оборота наркотиков. А с ними-то что делать? На них уже первичной профилактикой не повлияешь, они не будут читать поучительные истории, и на заявления политиков по каким-то событиям в связи с наркотиками они тоже не отреагируют. Уголовно-правовым методом эту проблему тоже не разрешить, это будет стратегическая ошибка. Потому что мы не можем больше 150 тысяч в год привлечь к уголовной ответственности. Больше следствию и судам не переварить. Значит, более 10 лет потребуется, а за это время новое поколение появится.

Поэтому надо контролировать людей массово, ежедневно, с помощью многочисленной милиции общественной безопасности. Я бы вынес на заседание обсуждение этого вопроса. Почему прокуратура в порядке общего надзора сегодня повсеместно, практически во всех субъектах Федерации не заставляет милицию общественной безопасности задержа-

вать людей, допускающих немедицинское потребление наркотиков? Это заставило бы их обратиться в реабилитационные центры.

Опыт наших экспертов в наркологии говорит о том, что прекращают потребление наркоманы с большим стажем только тогда, когда общество создает большие сложности для их потребления. А если общество игнорирует, что ты их потребляешь, то почему же не потреблять? Если же потреблять трудно, если потребление осуждают, а милиционер на улице тебя постоянно задерживает и требует сдать анализы, то это самый эффективный метод борьбы. Важно, что для них станет неудобно потреблять наркотики. Сразу повысится реабилитационный потенциал, который сегодня крайне низок в реабилитационных центрах (в государственных 5–10 %, в частных – до 30 %). Это все потому, что никто не доставляет неудобств в потреблении наркотиков. Поэтому и пустуют эти места.

А на охрану общественного порядка выходит масса сотрудников милиции общественной безопасности, участковых, вневедомственной охраны, ГАИ и т. д. Если в стране наркоэпидемия, то явление требует массовых, недорогих контрольных мер и отнюдь не репрессий. Для репрессий существует уголовное право. Обсуждению этого вопроса я бы с удовольствием посвятил одно из заседаний комиссии.

Недавно был в Ижевске на конференции «Город против наркотиков», где познакомился с положительным при-

мером формирования общественного мнения как просветительской акции. Мэр города Ижевска Виктор Васильевич Балакин обратился к населению и организациям: давайте выступим в поддержку Конвенции ООН и Конвенции по правам ребенка, о защите ребенка от наркотиков. И фактически каждый десятый ижевчанин подписал декларацию. К тому же было принято решение восстановить 50 хоккейных коробок. Я был ошарашен, когда они мне вручили шесть томов подписей. В результате в Ижевске более спокойная ситуация, а вот в соседней Перми – наркоэпидемия. Если мы начнем думать, как мы будем формировать общественное мнение, мы найдем массу приемов. А в Петербурге этим практически никто не занимался. Администрация Петербурга не ставит такой задачи.

А вот в Челябинске, где бушует наркоэпидемия, 4 футбольных поля на весь Челябинск при численности населения города больше миллиона. Для того чтобы увеличить массовость занятий физкультурой и спортом, необходимо создать условия в виде коробок, баскетбольных колец. Почему бы не ввести этот показатель в оценку региона, города, не премировать за это? Надо создать некурящую школу как показатель. Почему бы сегодня в Петербурге не устроить конкурс на самую некурящую школу?

Меня удивляет, что при наличии Федерального закона об ограничении курения и соответствующей статьи, которая объявила учебные заведения местом, в котором запре-

щено курить, — мало что меняется. Надо просто стимулировать людей. Министр образования должен вести активную работу по стимулированию преподавательских коллективов, поскольку есть правовой фундамент. Но в России отработан только «метод кнута». Директор говорит, что имеет реальный механизм для борьбы только в том случае, если может привлечь к ответственности за нарушение нормы закона. Это устаревший подход. Вы посмотрите, как сегодня продвигают кредитные карточки. Обладателю сулят золотые горы. Эти же пиар-технологии необходимо использовать для того, чтобы эффективно заработал закон. Наверное, именно это и имеет в виду Президент, когда говорит: «У нас должна быть реформа административного управления».

Министерства должны стать штабами стратегического планирования этого «пряника», а «кнут» должен лежать в заглавнике, как тот фундамент, на котором зиждется стимулирование. К сожалению, специалистов по стимулированию у нас мало. Надо предоставить всевозможные льготы: материальные, моральные, например для некурящих, чтобы не курить было выгодно. А разработкой стимулов вполне могло бы заняться Министерство образования. Так и в борьбе с наркоманией, если новый правоохранительный орган поймет, что уголовно-правового метода, одних репрессий мало, необходимо стимулирование, поощрение жизни вне наркотиков. Надо принять целый комплекс мер: антинаркотической политики, антинаркотического управления, профилак-

тики, реабилитации и оперативной деятельности.

К вопросу о принципах государственного управления противодействием наркомании и наркобизнесу⁹

Почему жители, легко достающие или потребляющие наркотики, действуют эффективнее тех, на чьей стороне закон и государство?

⁹ Печатается по: Правовые вопросы российской государственности: Сб. науч. трудов / Под общ. ред. Г. В. Мальцева, В. А. Зайцева; отв. ред. Н. А. Фролова. М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. С. 232–239.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.