

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОНТРАБАНДЫ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

Р.М. Абызов, А.А. Сергеева

Реформы, осуществляемые в России в течение последнего десятилетия, не только привели к положительным результатам в отдельных сферах общественной жизни, но и повлекли за собой негативные последствия в виде проблем с трудовой занятостью, снижением уровня жизни, социальным расслоением населения, инфляцией. Определенная часть населения столкнулась с состоянием социальной безысходности, поскольку сложной оказалась адаптация к новым социально-политическим, экономическим и иным реалиям жизни. Пребывая в таких условиях, люди по-разному реагируют на эти обстоятельства. Одни пытаются самоактуализироваться, преодолевая трудности и балансируя на грани правопослушного и отклоняющегося поведения, другие избирают явно криминальный путь, исходя из принципа: «цель оправдывает средства».

Обладая информацией об этих процессах и прогнозируя их развитие в России, наркодельцы в начале 90-х гг. XX в. активизировали свою деятельность, организуя криминальный бизнес с учетом возросшего спроса на наркотические средства и психотропные вещества.

Организованная профессиональная деятельность наркодельцов представляет собой разновидность криминального предпринимательства, целью которого является получение сверхприбыли, позволяющей ему успешно развивать свой криминальный бизнес. Такому развитию благоприятствует и экономический кризис, в котором оказалась страна, усугубляя обострение наркоситуации. Если на государственном уровне не удастся противостоять этому натиску и создать четкую систему борьбы с незаконным оборотом наркотиков, в том числе с контрабандой наркотических средств и психотропных веществ как составляющей их незаконного оборота, неизбежна деградация населения в силу необратимых изменений в физическом и нравственном здоровье людей. Опасно и то, что одновременно с ростом числа лиц, злоупотребляющих наркотиками,

ПОЛЗУНОВСКИЙ ВЕСТНИК № 3 2006

примерно в такой же прогрессии возрастает и количество преступлений, связанных с незаконным их оборотом.

Для противодействия указанной форме организованной преступной деятельности необходима взаимосвязанная и обоснованная система государственных мер, заключающаяся в создании специализированных государственных органов в данной сфере, а также обеспечении их эффективного взаимодействия с иными субъектами антинаркотической деятельности.

Предупреждение преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ является системным образованием, проявляющимся в единстве цели деятельности, множественности субъектов этой деятельности и наличии между ними определенных взаимосвязей, не характерных для каждого отдельного элемента вне их взаимодействия в пределах системы.

Аналитические исследования криминологического характера, проведенные в последние годы авторитетными учеными в направлении установления перспектив и тенденций борьбы с контрабандой наркотических средств и психотропных веществ, достоверно подтвердили предположение о том, что целью государственной политики в этой сфере являются прежде всего, повышение эффективности деятельности органов уголовной юстиции в выявлении, пресечении, раскрытии указанных преступлений, а также их предупреждении, привлечении виновных лиц к уголовной ответственности: реальное обеспечение гарантий защиты прав граждан и общества от произвольных действий этих органов и принятие мер в случае нарушений провозглашенных действующими законами прав и свобод граждан.

Несмотря на то, что в подразделениях государственных структур правоохраны регулярно уточняются планы совместных действий, отрабатывается их механизм, достаточно регулярно организуются и проводятся совместные учения, ведется иная подготовительная и организаторская работа, ее эф-

фективность еще далека от желаемого результата. Учеными-правоведами, практикующими юристами, руководителями служб правоохраны единодушно отмечается, что вся эта многоплановая деятельность носит весьма фрагментарный и нередко несогласованный характер, что снижает ее эффективность и результативность. В этой связи особую актуальность приобретает проблема разработки эффективного механизма взаимодействия правоохранительных органов в борьбе с контрабандой наркотических средств и психотропных веществ.

В частности, отсутствует единая программа мер по осуществлению взаимосогласованных усилий, сложны процедурные механизмы согласований предпринимаемых усилий, зачастую остаются неразрешенными психологические проблемы, возникающие при взаимных контактах.

Рассмотрение системы взаимодействия субъектов предупреждения преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ требует определения принципов организации и функционирования взаимодействия. Все многообразие принципов, на наш взгляд, необходимо разделить на два блока в зависимости от их характеристик: общеправовые (организационно-функциональные) и управленческие (функциональные) принципы.

Важным элементом организации взаимодействия субъектов предупреждения преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ выступает организационная структура. В данном случае важно определить субъектный состав правоохранительных органов, осуществляющих совместную деятельность по предупреждению наркопреступности в зависимости от поставленных перед ними задач и с учетом конкретных функций, которые ими выполняются.

Система органов уголовной юстиции, призванная осуществлять борьбу с контрабандой наркотических средств и психотропных веществ, имеет следующую структуру:

- Министерство внутренних дел РФ;
- Федеральная служба безопасности РФ;
- Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков;

– Федеральная таможенная служба РФ.

Координацию деятельности органов правоохраны по борьбе с наркопреступностью на основании Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» осуществляет прокуратура РФ. Данное положение также закреплено в ст. 8 ФЗ «О прокуратуре».

Правоохранительные органы России в пределах установленной им компетенции самостоятельно и во взаимных контактах друг с другом принимают непосредственное участие в борьбе с незаконным оборотом наркотиков посредством реализации ряда мер. Государственные структуры правоохраны:

- выявляют, предупреждают и пресекают деятельность международных центров наркобизнеса, осуществляющих операции по незаконному перемещению наркотических средств и психотропных веществ на территорию России, а также деятельность российских преступных сообществ, занимающихся незаконным оборотом наркотиков на территории Российской Федерации, в том числе поддерживающих связи с подобными зарубежными организациями;
- устанавливают, отслеживают и ликвидируют каналы контрабанды наркотических средств;
- выявляют организованные структуры, приемы и способы деятельности преступных сообществ наркобизнеса и международных наркосиндикатов;
- выясняют связи российских преступных сообществ с наркоцентрами, действующими в странах ближнего и дальнего зарубежья, с представителями органов государственной власти и управления Российской Федерации;
- пресекают попытки «отмывания» денег, полученных в результате незаконного оборота наркотиков;
- принимают участие в разработке и реализации государственной программы по борьбе с незаконным обо-

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОНТРАБАНДЫ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

ротом наркотиков, а также оказывают содействие и практическую помощь в реализации международных программ по борьбе с наркобизнесом;

- проводят активные мероприятия против преступников из иностранных государств, участвующих в незаконном обороте наркотиков;
- обеспечивают собственную безопасность подразделений, решающих задачи борьбы с незаконным оборотом наркотиков, путем противодействия попыткам проникновения в оперативный и кадровый аппарат правоохранительных структур.

Для реализации указанных мер таможенными органам, органам ФСКН, внутренних дел и пограничной службы ФСБ России целесообразно совместно планировать, организовывать и объединять свои действия по наиболее важным направлениям и линиям работы; предпринимать усилия в осуществлении профилактических и превентивных мер общего предупреждения наркопреступности на государственном (федеральном, межведомственном, региональном) и международном (межгосударственном и неправительственном) уровнях.

Организационной особенностью планирования и проведения совместных мероприятий является то, что скоординированная работа не подчиненных друг другу структур предполагает не только оказание ими взаимной помощи друг другу, но и наделение каждого конкретного органа реальной ответственностью за ход и результаты осуществляемых им самостоятельных действий. Это диктует необходимость обеспечения разумного и корректного контроля за своевременностью и качеством проведения всех мероприятий, объединенных общим замыслом.

По устоявшейся практике функции координатора предпринимаемых совместных усилий отводятся тому из органов, компетенция которого в складывающейся оперативной ситуации более очевидна в силу специализации, опыта координации.

Координация (от лат. ordination – согласование) – согласование, приведение в соответствие, установление взаимосвязи между действиями, движениями и т.п. В юридической литературе термин «координация» ис-

пользуется тогда, когда речь идет о взаимосогласованной общности действий разных органов, организаций, учреждений, которые принимают участие в любой деятельности.

Координация взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, – это согласование действий тактически самостоятельных субъектов системы взаимодействия по разным элементам деятельности при наличии равноправных связей между ними, общей стратегической цели деятельности для повышения эффективности противодействия наркопреступности. Объектом пристального внимания правоохранительных органов – силовых ведомств, которые выступают в качестве организаторов противодействия незаконному обороту наркотиков, – являются наркодельцы. Речь идет о лицах, которые профессионально и в составе специализированных криминальных многопрофильных структур занимаются наркобизнесом. Они организуют производство, переработку, транспортировку и распространение наркотических средств в общенациональных масштабах.

Как показывает практика, противодействия незаконному обороту наркотиков, выявление и разоблачение подобного рода сообществ невозможны или крайне затруднительны силами одного, даже специализированного, ведомства. Тем более что состав криминальных структур, занимающихся наркобизнесом, интернационален: поскольку наркотопоток идет из Средней Азии, Грузии и Азербайджана, возникает необходимость иметь в криминальных структурах наркобизнеса представителей указанных бывших республик СССР. В целом российский наркорынок только формируется, и потому российские преступные формирования, действующие в сфере незаконного оборота наркотиков, пребывают в стадии становления. Если же правоохранительные органы не сумеют эффективно организовать оптимальное противодействие незаконному обороту наркотических средств, то неизбежно появление в России наркокартеля типа «медельинского», который при наличии благоприятных условий начнет активно входить не только в политическую, но и в экономическую власть государства, тем более, что в России можно

констатировать наличие процесса формирования «нарколобби» – системы объединений и организаций, проводящих различные пропагандистские кампании в пользу либерального отношения к наркотическим средствам и разъясняющих в брошюрах, газетах и листовках философию и практику потребления наркотиков. Это подчинено цели смягчения борьбы с наркоманией прежде всего за счет изменения соответствующего законодательства.

Организационно-правовое обеспечение координации действий по контролю за оборотом наркотиков в национальном масштабе представлено следующим образом. Согласно международным стандартам (см.: Программа ООН по международному контролю над наркотиками; Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. с поправками, внесенными в нее в соответствии с протоколом 1972 г. Нью-Йорк, 1977; Конвенция о психотропных веществах 1971 г. Нью-Йорк, 1971; Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. Нью-Йорк, 1991; Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2004 г. // Собрание законодательства РФ, 2003, №31, Ст. 3234) участвовать в контроле за криминальным наркооборотом должны силовые ведомства: юстиции, внутренних дел, а также центральная служба по борьбе с незаконным оборотом наркотиков. Особо следует отметить, что на международном уровне признается целесообразным создание специализированных национальных структур – прежде всего это центральная национальная служба по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, призванная действовать в анализируемой сфере, разрешая, тем не менее, две разные проблемы.

Главная цель координации взаимодействия таможенных органов, органов ФСКН, внутренних дел и органов пограничной службы ФСБ России – повышение эффективности их деятельности в сфере противодействия контрабанде наркотических средств и психотропных веществ. Органы ФСКН РФ, в соответствии с п. 3 разд. I Положения о ФСКН РФ, призваны разрешать задачу коор-

динации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Важным является и то, что руководители всех этих ведомств должны в масштабе конкретного государства входить в состав межведомственной комиссии по контролю за наркотиками, принимающей на себя статус субъекта, ответственного за разработку, пропагандирование и координацию процесса реализации правительственной политики в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Считается необходимым и формирование секретариата такой комиссии, ответственного за практическое осуществление разработанной комиссией политики и за повседневную координацию правительственных действий. И, наконец, принципиальный момент – положение о том, что межведомственная комиссия должна располагать собственным бюджетом для обеспечения функционирования своего секретариата.

Объективные причины развития российской государственности обязывают органы Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков объединять свои усилия и возможности с усилиями и возможностями иных правоохранительных органов по выявлению, пресечению и предупреждению преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков. Это направление служебной деятельности правоохранительных органов представляет значительный научно-теоретический и практический интерес.

Оценивая принятые ранее правовые документы, авторы полагают, что рассматриваемый вопрос может быть разрешен, прежде всего, путем подготовки и принятия законопроекта, определяющего статус органов ФСКН России в качестве автономной правоохранительной и контрольно-проверяющей структуры. Одновременно может рассматриваться и проблема внесения комплекса поправок в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах», так как в его структуре имеется раздел, посвященный организации противодействия незаконному обороту наркотиков.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОНТРАБАНДЫ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

Вместе с тем характер тех направлений деятельности, который определен для органов ФСКН России, делает возможным и постановку вопроса о подготовке проекта Федерального закона «Об организации противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», в котором могли бы быть определены правовые основы, принципы и содержание деятельности по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, а также основные функции, организация, система, структура, полномочия, силы и средства государственных органов по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, порядок их взаимодействия.

Подготовка вышеуказанного нормативного правового акта является более предпочтительной по той причине, что механизм противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, в том числе их контрабандному перемещению, организуется и реализуется силами нескольких субъектов, роль которых в противодействии незаконному обороту наркотиков различна. Поэтому в предлагаемом законопроекте важен раздел, который определил бы организационные особенности и компетенцию следующих субъектов:

1) подразделения ФСКН России по организации взаимодействия правоохранительных органов при осуществлении контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (например, координационное управление в составе ФСКН России);

2) оперативных подразделений ФСКН России по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

3) оперативных подразделений органов внутренних дел;

4) иных федеральных органов исполнительной власти, которые задействованы в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков.

В данном разделе предлагаемого законопроекта целесообразно было бы утвердить единые полномочия оперативных подразделений тех правоохранительных органов и спецслужб, которым определена сфера противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, и в

первую очередь их контрабандному перемещению. Такой законопроект создает предпосылки и для детальной регламентации процесса взаимодействия субъектов борьбы с незаконным оборотом наркотиков, а также для определения основных положений, касающихся информационного, финансового, материально-технического и научно-исследовательского обеспечения деятельности по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. Важным аспектом анализируемого законопроекта может стать и установление системы контроля и надзора за исполнением законов в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, а также фиксация гарантий прав граждан и юридических лиц при осуществлении средств и методов противодействия криминальному наркообороту.

Для оптимизации процесса взаимодействия правоохранительных органов в борьбе с незаконным оборотом наркотиков можно предусмотреть в проекте Федерального закона «Об организации противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» создание в составе ФСКН России координационного управления, на которое могут быть возложены обязанности по координации совместной деятельности всех государственных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. В состав координационного управления должны будут входить директор Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, его заместитель, представители Министерства внутренних дел, Генеральной прокуратуры, Федеральной таможенной службы РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Пограничной службы Федеральной службы безопасности РФ.

К компетенции координационного управления могут быть отнесены следующие функции:

- определение цели и задач координации субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков;
- анализ информации о состоянии наркопреступности. Такого рода информация должна предоставляться

в координационное управление не только всеми субъектами противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, но и общественными формированиями (прежде всего правозащитными фондами, которые привлекают к изучению состояния наркопреступности научных работников, проводят изучение общественного мнения). Сравнивая информацию, которая поступает из различных источников, можно более объективно установить реальное положение дел;

- прогнозирование тенденций развития явлений и процессов наркопреступности, а также факторов, действующих ее возникновению и развитию на отдельной территории и в определенный период времени;
- выбор направлений и форм координационной деятельности;
- помощь в работе органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- разработка стратегий и рекомендаций по тактике противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- организация сотрудничества по вопросам противодействия контрабанде наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров с соответствующими органами других государств, международными учреждениями.

При этом следует иметь в виду, что в настоящее время ФСКН России приобрела статус, который имеют и иные указанные субъекты, т.е. правовое положение федерального ведомства. Однако ей придется решать проблему ведомственной разобщенности, отсутствия системности и взаимосвязи в деятельности всех субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков. Координация действий субъектов, осуществляющих борьбу с незаконным оборотом наркотиче-

ских средств и психотропных веществ в целом и их контрабандным перемещением через таможенную границу России в частности, представляет собой наиболее эффективное средство объединения данных субъектов на основе общности цели и руководящего звена не только потому, что она обеспечивает единство разнохарактерных действий правоохранительных органов, но и потому, что выявляет и устраняет отрицательные проявления совместной работы (в значительной мере это является предупреждением самой возможности дублирования функций, неуместной конкуренции и т.п.).