



005536720

На правах рукописи

ШАБАНОВ Гаджимурад Шабанович

**ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НАРКОТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА**

Специальность: 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

31 ОКТ 2013

Москва – 2013

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель:

Калинина Клавдия Владимировна,
доктор исторических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Еремин Евгений Владимирович,
кандидат политических наук,
начальник Департамента по
взаимодействию с религиозными
организациями Управления
Президента Российской Федерации по
внутренней политике

Рябова Елена Львовна,
доктор политических наук,
«Этносоциум и межнациональная
культура», главный редактор

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВПО «Дагестанский
государственный университет»**

Защита состоится 12 ноября 2013 года в 16.00. часов на заседании диссертационного совета Д.504.001.14 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606 г. Москва, пр. Вернадского, 82, ____ учебный корпус, аудитория № ____

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606 г. Москва, пр. Вернадского, 84, 1-й учебный корпус.

Автореферат разослан 8 октября 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



Л.Ф. Болтенкова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Наркотизация – мировая, глобальная социальная проблема. Проблема многофакторная, включающая социальную, экономическую, психологическую, медицинскую и другие сферы. Проблема, несущая угрозу здоровью, генофонду нации, в целом – национальной безопасности России. Об этом говорилось в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. В выступлении 5 июня 2013 г. на Международной конференции в Москве В.В. Путин подчеркнул, что наркобизнес стал глобальным вызовом всему мировому сообществу, а для отдельных государств превратился в общенациональное бедствие...является питательной средой для организованной преступности, контрабанды, нелегальной миграции и, что самое печальное и опасное, является питательной средой для терроризма¹. Наркомания является одной из главных угроз национальной безопасности страны.

Государством прилагаются усилия в борьбе с наркоманией и распространением психотропных веществ, разработана законодательная база, выстроена административная структура, поставлены задачи по улучшению здоровья нации, в том числе по борьбе с наркоманией, что нашло отражение в приоритетном национальном проекте «Здоровье», в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., в которой ставится задача совершенствования деятельности органов государственной власти, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков и их профилактике².

Основа профилактики наркомании – это совокупность действий правового, политического, экономического, медицинского, социального, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного, информационного характера, направленных на профилактику незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ.

Актуальной является проблема противодействия широкому приобщению к наркомании подростков и молодежи, формирования их интереса к наркотической субкультуре. Несмотря на принимаемые государством меры по пресечению наркотрафика и распространения

¹ Международная конференция правоохранительных органов по борьбе с наркотрафиком. 5 июня 2013 г. // Электронный адрес. [URL:президент.рф.ru](http://президент.рф.ru)

² Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 09 июня 2010 №690 // Информационно-правовой портал. Электронный адрес. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12076340/>

наркотиков на территории России, распространение наркомании в стране приняло угрожающие размеры. Последствием этого является интенсивный рост общего количества наркоманов; снижение возрастных границ потребителей наркотиков; возникновение новых видов наркотиков и формирование новых потребителей. Распространяемость немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ в молодежной среде угрожает процессам развития страны, осложняет демографическую ситуацию, криминализует общество, разлагает его нравственные устои. Поэтому закономерно возникают дискуссии о развитии сети наркологической помощи и о формах лечения наркоманов, в том числе и о принудительном лечении.

Пока еще слабо функционируют комплексные программы по профилактике наркомании и незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ среди молодежи; недостаточно исследованы результативность деятельности органов государственной власти и гражданского общества по преодолению наркомании, особенно в молодежной среде.

Наряду с противодействием наркопреступности не менее важным направлением антинаркотической деятельности является профилактическая работа в регионах, в сельской местности.

В научном и практическом плане необходимо изучение опыта работы по преодолению наркомании в зарубежных государствах, осуществление более тесного сотрудничества в этой области.

Незаконный оборот наркотиков и распространение наркомании в Российской Федерации достигли уровня серьезнейшей социально-политической проблемы. Эта проблема в целях ее разрешения требует научного осмысления, в том числе политологического, позволяющего выработку конкретных рекомендаций.

Объектом исследования является процесс наркотизации общества и политика государства по противодействию наркотизации.

Предмет исследования – международные и отечественные политико-правовые и социальные механизмы противодействия наркотизации общества в современных условиях.

Степень научной разработанности проблемы.

В последнее десятилетие исследованию социальных последствий наркотизации общества посвящен целый ряд научных работ. В большинстве из них подтверждаются общие тенденции наркотизации в стране и на региональном уровне.

Как социальная проблема наркомания привлекает повышенное внимание российских ученых, начиная с 90-х годов прошлого века. Известны труды Гилянского Я.И., Еременко В.В., Коваленко Б.В.,

Кошкиной Е.И., Кондратьевой О.Ю., Корчагиной Г.А., Попова В.А., Никифорова И.А., Пятницкого И.Н., Тверичевой Н.А. и др., в которых исследовались пути противодействия наркотической зависимости и распространению наркотиков. Анализировались причинно-следственные связи роста наркомании в условиях всеобщей «демократизации» общества. Поднимались вопросы о ресурсном обеспечении со стороны государства системы профилактики и лечения больных наркоманией, профилактические проблемы борьбы с наркоманией.

В последнее время в исследованиях проблем наркомании все больше внимания уделяется анализу антинаркотической политики Российской Федерации. Этим проблемам посвящены труды А.В. Бакушева, Т.Н. Москальковой, Н.А. Сартаевой, Н.А. Фроловой, Е.Е. Тонкова и др.

Анализ наркоситуации в молодежной среде выявляется в исследованиях А. Алимовой, А.Л. Арефьева, Н. Валеевой, С. Гурского, Л.Д. Мирошниченко, А. Морозова, Н.К. Смирнова, Ф.Э. Шереги и др. Проблема наркотизации и правонарушений в подростковой и молодежной среде поднимается в исследованиях Н.И. Белинской, М.И. Буянова, В.А. Гурьевой, В. Менделевича, А.В. Логунова и др.

Заслуживают внимания исследования наркоситуации в регионах России. Они свидетельствуют, прежде всего, о неоднородности наркотизации в разных регионах страны. Выявляются факторы макросреды и микросреды, влияющие на процесс наркотизации. В этом плане интерес представляет исследовательский проект под руководством М.Е. Поздняковой «Социологический анализ влияния этнических и конфессиональных факторов на распространенность наркомании в молодежной среде».

Медико-социальные последствия употребления наркотиков в России анализируются в исследованиях Анохиной И.П., Брюна Е.А., Вокулова Е.А., Винниковой И.А., Гофмана А.Г., Дмитриевой П.Б., Киржановой В.В., Корчагиной Г.А., Кошкиной Е.Н., Никифорова И.А., Понизовского П.А., Сиротина В.П. и др. Большая исследовательская работа в этом направлении проводится Национальным научным центром наркологии Минздрава России.

Научный анализ и мониторинг наркомании, влияние ее на жизнедеятельность российского общества стало задачей важной социально-политической значимости.

Целью исследования является анализ результативности функционирования системы политико-правовых, социально-правовых и организационных мер по реализации антинаркотической политики в Российской Федерации.

В связи с поставленной целью определены **задачи исследования**:

- исследовать состояние наркоситуации в современной России и выявить причинно-следственные связи ее устойчивости;
- проанализировать процесс наркотизации общества как мировую проблему в условиях глобализации;
- на основе методологического подхода представить результат анализа процесса наркотизации общества в контексте социально-политических угроз развития российской нации;
- вычленить социальные последствия наркомании в России, а также проанализировать организационные аспекты ее профилактики;
- выявить пути противостояния наркомании и распространению наркотиков;
- проанализировать процесс формирования политико-правовых основ противодействия наркомании и незаконному обороту наркотиков;
- показать современные проблемы профилактики наркотизации российского общества и пути их решения;
- исследовать международный опыт борьбы с наркоманией и распространением наркотиков.

Гипотеза исследования. Наркотизацию в современной России необходимо рассматривать как угрозу нации в ее многоаспектном проявлении, включающем социальную, медицинскую (вплоть до изменения генофонда нации), экономическую, правоохранительную, педагогическую сферы, международные и межконфессиональные отношения. Противодействие наркотизации общества должно носить системный характер, что требует повышения роли государства в координации борьбы с наркотрафиком и наркоманией, в том числе создание системы комплексной реабилитации, определения форм лечения наркобольных, ресоциализации потребителей наркотиков, возврата их в общество.

Достоверность исследования обеспечивается анализом и осмыслением автором текущих материалов органов государственной власти, международных организаций, научных исследований, глубоким практическим знанием исследуемой проблемы автором, многие годы работающего в качестве врача-нарколога в сфере профилактики и лечения наркомании.

Теоретической и методологической основой исследования являются принципы междисциплинарного (системно-структурного) подхода и комплексности. Использовались методы конкретно-исторического анализа, а также общепринятые методы политико-правового и социально-психологического анализа, выработанные в

отечественной и зарубежной науке, в том числе общенаучные методы (наблюдение, методы гипотезы, прогностики).

В этом комплексе задач исследования автор опирался на труды К. Поппера («Логика и рост научного знания» М., 1983 г.). Широко применялся метод логико-экспериментального исследования В. Парето, который, придавая большое значение исследованию причин и последствий изменений в обществе, усматривал их в сложном взаимодействии экономических, социальных, политических, правовых, геополитических, структурно-общественных факторов, а также Ч. Кули, Т. Парсонса, Р. Дарендорфа, в которых представлен научный анализ причин социального поведения личности.

Наряду с этим применялся метод классификации факторного анализа (Пригожин А.В., Ядов В.А. и др.), а также метод социального прогнозирования (Бестужев-Лада И.В., Дробизева Л.М. и др.).

Широко использовались научные труды специалистов-наркологов, исследовавших социальные последствия наркомании, ее профилактические меры, в частности, Е.А. Кошкиной, Н.И. Павловской, Л.Н. Рыбакова, Л.Д. Мирошниченко и др.

Указанный комплексный теоретико-методологический подход способствовал актуализации, систематизации и структурированию исследовательского материала, обоснованию выводов и предложений.

Источниковой базой исследования стали международные и российские политико-правовые нормативные акты о наркотических средствах и противодействии им. Проанализированы материалы Совета безопасности Российской Федерации о мерах по предотвращению и распространению наркомании среди детей и подростков, Федеральные целевые программы по противодействию злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту, законодательные акты и программные документы г. Москвы и других регионов Российской Федерации.

Применены также источники Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, а также материалы медицинских учреждений, занимающихся проблемами наркомании.

Использованы материалы рабочей группы Комитета по делам семьи и молодежи Правительства Москвы, Городского центра «Дети улиц» (Москва), ВНИИ МВД Российской Федерации, труды зарубежных и российских ученых, информационные ресурсы по проблеме наркотиков (Internet, Масс-медиа, Библиотеки).

Привлекались также научные материалы Научного центра Наркологии Минздравсоцразвития России, Национального антинаркотического общества.

Научная новизна и личный вклад автора в научную разработку диссертационного исследования заключаются в том, что данное диссертационное исследование является одним из немногих, выполненных в политологическом ключе. Исследование данной проблемы позволило углубить осмысление положения с наркоситуацией в Российской Федерации на современном этапе в контексте национальных угроз. Диссертант доказал, что наркомания является питательной средой для организованной преступности, нелегальной миграции, терроризма. Выявлены тенденции наркотизации в Российской Федерации, их причины. Автор доказал, что одной из причин нарастания потребления наркотиков в 90-ые годы стал социальный протест, общественная неустроенность.

Диссертантом проанализированы международно-правовая система контроля за распространением наркотиков, участие в ней российского государства – (конвенции, договоры, соглашения) о борьбе со злоупотреблениями наркотиками и наркобизнесом, их реализация в Российской Федерации.

В работе представлен системный анализ современных факторов, способствующих распространению наркотиков и наркомании в Российской Федерации: экономических, социальных, социокультурных, географических, геополитических и других. Анализируется распространение наркотизации в молодежной среде, влияние на поведенческую культуру молодежи.

Автором дан анализ формирования и развития политико-правовых основ по противодействию наркомании и незаконному обороту наркотиков в Российской Федерации и их реализации; проанализированы издержки либерализации в этой сфере; представлен анализ профилактических мер, применяемых в России и мире.

Обобщен международный опыт борьбы с наркоманией и распространением наркотиков, возможности его использования в нашей стране.

Научной новизной также являются авторские выводы и предложения, как специалиста в этой области, касающиеся организационно-медицинской помощи наркозависимым больным, ее совершенствования.

Научная новизна исследования также раскрывается в положениях, выносимых на защиту:

1. Наркоситуация в России в последние десятилетия приобрела характер национальной угрозы, противодействие ей является одним из факторов обеспечения устойчивого развития России. Наркотизация представляет опасность стране, обществу, физическому и нравственному здоровью людей. Поскольку потреблению наркотиков могут служить

разные социальные причины, соответственно наркомания охватывает разные слои общества, разные культуры, чаще всего молодежь.

2. Наркоситуация в стране рассматривается, как совокупность обстоятельств и условий, характеризующихся определенной обстановкой в наркосфере на современном этапе. Наркосфера – это область и пределы распространения наркотиков, общественное окружение, среда потребления и др.

3. Причины распространения наркомании в России как и на международном уровне определяются рядом факторов: 1) экономическими, 2) социальными, 3) фактором социокультурной среды, 4) географическими (производство и трафик наркотиков в различных странах) 5) геополитическими и др. Наркотики стали частью геополитики, будучи неразрывно связанными с функционированием экономики и торговли, политическими ситуациями, межгосударственными отношениями.

Огромным национальным бедствием для России стала коррупция, уровень которой выявляет одну из составляющих преступной деятельности в области наркопреступности.

4. Важнейшим социальным аспектом противодействия наркотизации является организация профилактики и лечения. На наш взгляд, необходимо реанимировать отдельные элементы опыта профилактики и лечения наркомании, исторически накопленные в нашей стране, в частности, внедрение принудительного лечения больных наркоманий.

5. В постсоветский период государство, используя либеральные рычаги, предоставило возможность развиваться медико-профилактической сфере без достаточного контроля со стороны государства и общества. Пока отсутствуют четкие законодательные нормы выявления больных наркологического профиля, в том числе в трудовых коллективах и учебных заведениях.

6. В настоящее время наркоманией охвачены все регионы. И в этом отношении фактически стерлись и продолжают стираться грани между городом и селом, между большими и малыми городами, гендерные различия, а также между субъектами Федерации.

Ситуация с наркоугрозой в стране осложняется несовершенством нормативной базы, правоприменительной практики, отсутствием эффективного межведомственного взаимодействия в борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

7. Профилактика и реабилитация больных наркологическими патологиями являются одним из приоритетов современной наркологической политики Российской Федерации. Полагаем, что медико-

социальная их реабилитация должна осуществляться в государственных и негосударственных учреждениях здравоохранения.

8. Необходимость ознакомления с зарубежным опытом противодействия наркомании вытекает из Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., а также из международного права и договоров о борьбе со злоупотреблением наркотиками. Однако, следует иметь в виду, что государственная политика различных стран и общественное мнение по отношению к наркотикам, наркопотреблению существенно различаются.

9. На одно обстоятельство следует обратить особое внимание. Сложилось мнение, что деревня – это наркобезопасная территория, что является иллюзией. По распространенности негативных явлений на селе наркомания в последние годы заняла третье место после пьянства и воровства.

Наркомания распространяется на все сферы общественно-политической жизни.

Научно-практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что в нем представлен анализ реализации государственных программ по противодействию наркомании, выявляются пути совершенствования государственных, общественных и информационных механизмов предупреждения и противодействия наркотизации общества как социального зла, обосновываются предложения по совершенствованию борьбы с наркоманией.

Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут быть использованы федеральными и региональными органами государственной власти, занимающимися проблемами наркомании среди населения, молодежными и общественными организациями.

Они могут также быть использованы в учебном процессе РАНХиГС при Президенте Российской Федерации в других учебных заведениях.

Апробация работы. Диссертационное исследование обсуждено и рекомендовано к защите на кафедре национальных и федеративных отношений Института государственной службы и управления персоналом РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Основные результаты исследования нашли отражение в публикациях автора, используются в его профессиональной деятельности.

Структура диссертации определяется последовательностью целей и задач исследования. Диссертация состоит из введения, четырех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

В первом разделе **«Наркомания как социально-политическая угроза, пути противодействия»** представлен анализ наркоситуации в России как важнейшей социально-политической проблемы, которая в последние десятилетия приобрела характер национальной угрозы. Противодействие ей является одним из факторов обеспечения национального развития России. Потреблению наркотиков могут служить разные социальные причины, соответственно наркомания охватывает разные слои общества, разные культуры, чаще всего молодежь.

Определяются причинно-следственные связи и тенденции распространения наркомании, пути преодоления этого негативного общественного явления.

Наркоситуация рассматривается, как совокупность обстоятельств и условий, формирующих наркосферу на современном этапе.

В разделе отмечается, что наркомания – явление, сопровождающее человечество из глубоких веков. Потребление наркотиков было частью целого ряда составляющих социокультурного развития общества, человеческой цивилизации

«Наркотики» (от греч. *narkotikos* – приводящий в оцепенение), природные и синтетические вещества, вызывающие наркоманию. Наркомания – болезнь, характеризующаяся непреодолимым влечением к наркотикам. В свое время Геродот описывал негативные последствия наркомании, выявлял их причины.

В России прослеживается эволюция отношения к наркотикам и наркотическим средствам. В XIX в. они характеризовались как лекарственные средства, применялись как снотворные обезболивающие¹. Постепенно наблюдается отношение общества к ним как антисоциальному явлению, неприятию их последствий.

В диссертации обращается внимание, что особое значение имеет строжайший контроль за изготовлением, распространением и потреблением наркотиков. В стране все больше назревает убеждение, что наркотики разрушают жизненную основу общества, угрожают национальной безопасности страны.

Среди основных тенденций, характеризующих наркологическую ситуацию в нашей стране выявляется неуклонное омоложение контингента потребителей психоактивных веществ (ПАВ). По результатам проведенного по методике Европейского проекта школьных исследований

¹ См.: Ф.Брокгауз и И.Эфрон. Иллюстрированный энциклопедический словарь. М. 2007. С. 419-420.

по алкоголю и наркотикам (ESPAD), социологического опроса школьников 15-16 лет образовательных учреждений города Москвы в 2011 г. выявлено, что пробовали наркотики в течение жизни 15,8 % респондентов. Схожие результаты получены и в других аналогичных исследованиях. В среднем возраст первого знакомства с наркотиками и другими психотропными веществами составляет 11-17 лет¹.

Сегодня наркопотребление стало глобальной всемирной общественной проблемой. По оценке ООН, наркомагия и связанный с ней незаконный оборот наркотиков является одной из главнейших проблем безопасности цивилизации. Глобальность этой проблемы обусловлена тремя основными направлениями: 1) пространством наркопотребления; 2) его масштабами; 3) последствием для общества.

Международная система контроля над наркотиками основывается на принципе национального контроля в рамках правовой системы в данной области конкретных государств и в соответствии с положениями международных договоров. Считаем, противоречие заключается в том, что послевоенная международная система постепенно устаревала для решения проблем нового тысячелетия. Сформированные в середине XX в. институты международного сообщества оказались не готовыми эффективно функционировать в условиях глобального мира.

Российское законодательство развивается в соответствии с Единой конвенцией о наркотических средствах, принятой в 1961 г. и Конвенцией о психотропных веществах 1971 г. и др. В нормативные правовые акты Российской Федерации были внесены необходимые изменения, вследствие чего ко всем веществам, включенным в указанные конвенции, применимы меры контроля, предусмотренные Конвенцией о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. При этом на территории Российской Федерации в качестве наркотических средств контролируются еще 64 вещества, которые не были включены в Конвенцию 1961 г..

Одним из приоритетных направлений противодействия наркотизации является взаимодействие в рамках СНГ. Россия – участник Соглашения о сотрудничестве между министерствами внутренних дел по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ с 1992 года, определившим взаимодействие в этой сфере с органами внутренних дел СНГ.

¹ Круглый стол «Общество против наркотиков», проходивший 12 сентября 2012 г. в рамках межгосударственного форума «Здоровье населения – основа процветания стран Содружества» // Вопросы наркологии. 2012. №5. С. 3,4.

МВД России является участником 14 многосторонних межведомственных соглашений и взаимодействий с министерствами внутренних дел государств-участников СНГ. Организовано взаимодействие с Интерполом, часть правового пространства в сфере международной антинаркотической деятельности регулируется на двусторонней основе.

В исследовании выявляется, что наркоситуация в России как и на международном уровне определяется рядом факторов: 1) экономическим, 2) социальными, 3) фактором социокультурной среды, 4) географическим, 5) геополитическим и др.

Крах советской идеологии и культуры привел к тому, что в России сформировался мировоззренческий вакуум. Появился спрос на импортизированные формы и виды субкультур. В девяностые годы социокультурное пространство страны заполняют различные виды «философских», «идеологических», «мировоззренческих» систем, влияющих на сознание молодежи.

После распада СССР российское государство оказалось один на один с проникающей практически во все сферы жизни общества западной субкультурой, навязывающей молодёжи свои правила игры и образ жизни. По сути, Россия оказалась не готова противостоять ложным ориентирам, в том числе пропаганде наркотиков, как псевдокультурного явления.

Открытый рынок сбыта наркотических средств, выгодное, с точки зрения геополитического пространства, положение России, значительная протяженность государственных границ, не везде хорошо охраняемых, наличие сырьевого потенциала для производства наркотиков вызывают повышенный интерес к России со стороны крупных международных преступных сообществ и мелких мафиозных группировок наркодилеров.

Наркотики стали частью геополитики, будучи неразрывно связанными с функционированием экономики и торговли, политическими ситуациями, межгосударственными отношениями.

В России в настоящее время дискутируется вопрос о том необходимо ли внедрение принудительного лечения больных наркоманией. Оппоненты доказывают, что советский опыт работал безотказно. Демократический подход к непринудительному добровольному лечению дает отрицательные результаты. Полагаем, что необходимо выработать эффективную систему профилактики наркомании, начиная со школы, семьи.

Однако, методы борьбы сегодня с наркотиками таковы, что ситуация не будет улучшаться если государственный подход к данной проблеме концептуально не изменится.

По данным Минздравсоцразвития, за последние десять лет количество больных наркоманией увеличилось на 59%. Более 70% больных обращаются за помощью на стадии сформировавшегося синдрома зависимости, когда помочь человеку уже очень сложно¹.

По статистике ФСКН, если за 2009 год на территории России было изъято около 46 тонн наркотиков, что составляет примерно полмиллиарда доз, то только в апреле 2011 г. в результате спецопераций в четырех регионах России было изъято около 200 кг афганского героина, что составляет более 40 млн. разовых доз². В 2012 году ФСКН предотвращено 11 тысяч попыток оптовых поставок наркотиков в Россию³.

В настоящее время наркоманией охвачена вся территория России, все ее регионы без исключения. И в этом отношении фактически стерлись и продолжают стираться грани между городом и селом, между большими и малыми городами, гендерные различия.

При этом, на одно обстоятельство следует обратить особое внимание. Сложилось мнение, что деревня – это наркобезопасная территория, что является иллюзией. По распространенности негативных явлений на селе наркомания в последние годы заняла третье место после пьянства и воровства.

Наркомания распространяется на все сферы общественно-политической жизни.

Все чаще достоянием гласности становятся преступления в армии, совершенные солдатами и офицерами, на почве употребления наркотиков. Для России это явление новое и крайне опасное.

Медицинская статистика показывает, что практически каждый 12-й призывник пробовал наркотики, а каждый 13-й принимал их более или менее регулярно⁴. Это результат недостаточной работы с допризывной молодежью. Исследования свидетельствуют о том, что ситуация с информированностью несовершеннолетних и молодежи о различных наркотических средствах и об опасности их употребления за прошедшие несколько лет по-прежнему остается недостаточной.

¹ См.: Тезисы выступления председателя Государственного антинаркотического комитета В.П. Иванова на Всероссийском съезде руководителей реабилитационных центров, посвященном созданию национальной системы реабилитации и ресоциализации наркозависимых. Ист.: <http://www.sochibeznarkotikov.ru/archive-articles/214-2011-07-03-21-33-22.html>.

² См.: www.infox.ru/accident/crime/2010/06/16/YEzhednyevno_ot_nar.phtml

³ См.: Выступление В.В.Путина на Международной конференции правоохранительных органов по борьбе с наркотрафиком 5 июня 2013 г. Москва.

⁴ См.: Сергеев А.Н. Современная наркоситуация в России // Вестник МВД России. 2002. №6. С. 19-23.

Результаты исследования определяют социально-демографические характеристики употребляющих опиум: большинство – это мужчины (81%). Средний возраст 28, 6 лет; женщины – 27,3 лет. Половина опрошенных принадлежит к возрастной группе 20-29 лет. Причем в анализируемой группе женщины оказались моложе мужчин.

По национальному признаку выявилось следующее: представителей славянских национальностей – 80%, из них русских – 76%. К другим национальностям отнесли 4% опрошенных, 16% респондентов не указали своей национальности. Большинство опрошиваемых имеют уровень образования не ниже среднего; неоконченное или оконченное высшее имеют 28%; 8% не имели законченного среднего образования. Значительная часть потребителей наркотиков проживали с родителями – 61%; жили отдельно – 28%, в общежитиях – 2%. Не имели постоянного места жительства 9% опрошенных. Постоянную работу имели 14% опрошенных, у 24% работа была не постоянная, 51% нигде не работали, доля учащихся составила 11%¹. По некоторым независимым данным, с наркотиками не понаслышке знакомы до 90% и более студентов престижных ВУЗов Москвы и Санкт-Петербурга².

Остается прежней тенденция употребления наркотиков в зависимости от уровня доходов и материальной обеспеченности семей. Наиболее многочисленная группа высокооплачиваемых (до 16% опрошенных), далее - группа среднего достатка (12%) и в равной мере (не менее чем по 10 %) группы бедных и живущих ниже прожиточного минимума. Приведенное процентное распределение довольно устойчивое³.

В последнее время все чаще употребляется термин «семейная наркомания». Действительно, статистика фиксирует несколько десятков тысяч семей, где наркотики употребляют все – от родителей (как правило, молодых) до детей.

Среди тяжелых последствий наркомании и токсикомании следует отметить повышенную склонность к суицидам. Более того, ряд ученых говорят о концепции «саморазрушающего поведения», объединяющего в собственно суицидные тенденции и осознанное нанесение вреда собственному здоровью путем употребления психоактивных веществ. Согласно статистике, у людей больных наркоманией и токсикоманов, по

¹ См. подр.: Кошкина Е.А., Бобков Е.Н., Киржанова В.В. Поведенческие характеристики потребителей опиоидов в Москве: количественные и качественные показатели // Вопросы наркологии. 2012. №4. С. 3-7.

² См.: Кошкина Е.А., Вышинский К.В. и соавт. Мониторинг распространенности потребления психоактивных веществ (ПАВ) среди учащихся г. Москвы. М., 2003. С. 30.

³ См. Наркотики - оружие массового поражения // ОБЖ. 2004. №4.

сравнению с нормальными людьми, риск такого поведения увеличен в 5-20 раз. К наиболее распространенным последствиям наркомании можно отнести инфицирование гепатитами В и С, ВИЧ, флебиты, бактериальный эндокардит. Наконец, практически, у всех наркоманов отмечаются нарушения со стороны нервной, сердечно-сосудистой, дыхательной, эндокринной систем, т.н. полиорганическая недостаточность. Средний возраст умерших чаще не превышает 29 лет.

Возрастание наркозависимости является причиной разрушения мотивации к труду, созиданию и трудовой дисциплины в целом.

Для достижения эффективной реабилитационной работы в борьбе с наркоманией следует исключить две крайности, это равнодушие к людям, принимающим наркотики и восприятие наркоманов, как изгоев общества и безнадежных социальных элементов. 7 мая 2013 г. Президент подписал Указ №598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», в котором предусмотрено «завершить до 1 января 2016 г. модернизацию наркологической службы Российской Федерации».

Ситуация с наркоугрозой в стране осложняется несовершенством нормативной базы, а также недостатками в правоприменительной практике, отсутствием эффективного межведомственного взаимодействия в борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

Во втором разделе **«Формирование государственной антинаркотической политики Российской Федерации по профилактике наркомании и незаконному обороту наркотических средств»** анализируется процесс совершенствования государственной политики в области борьбы с наркоманией.

В последнее десятилетие государство стало больше уделять внимания этой проблеме. Вырабатываются политико-правовые основы противодействия наркомании в России. Они в развернутом виде представлены в «Стратегии государственной наркотической политики Российской Федерации на период до 2020 г.» и в Плате мероприятий по ее реализации, в других политико-правовых документах федерального и регионального уровней.

Показано, что в основе отечественной законодательной базы находятся международные правовые акты и договоренности в области распространения наркотиков и борьбы с наркоманией.

Можно сказать, что в Российской Федерации системный подход к реализации наркополитики начался с 2003 года в связи с созданием Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Это подтверждается тем, что с 2003 года рассмотрено свыше 345 проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, относящихся к компетенции органов контроля. Свыше 191 федеральных

законов, 36 Указов Президента Российской Федерации, свыше 200 Постановлений Правительства Российской Федерации. Больше внимания этой проблеме стало уделяться в субъектах Российской Федерации. Выработывалась политико-правовая система противодействия наркомании.

С 2005 г. в России осуществлялась Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005 – 2009 годы». Целью программы являлось сокращение масштабов незаконного потребления наркотиков в Российской Федерации на 16-20% по сравнению с 2004 г., что удалось осуществить не полностью.

Способствовал преломлению негативной ситуации Федеральный закон от 5 января 2006 года №11-ФЗ «О внесении изменений в статью 228 Уголовного кодекса Российской Федерации», в котором статья 234 дополнена примечанием, устанавливающим полномочия Правительства Российской Федерации по утверждению списка сильнодействующих и ядовитых веществ для целей применения уголовных наказаний.

На совершенствование государственной политики в борьбе с наркоманией направлен Федеральный закон РФ от 07 июня 2013 г. №120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ»¹.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также органы, специально уполномоченные на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту, в пределах своей компетенции организуют исполнение законодательства Российской Федерации о наркотических средствах и психотропных веществах.

Государственная политика в данной сфере направлена на установление строгого контроля над оборотом наркотических средств, психотропных веществ, на постепенное сокращение числа больных наркоманией, а также на сокращение количества правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ.

Она основывается на следующих принципах:

государственной монополии на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств, психотропных веществ;
лицензировании всех видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств, психотропных веществ;

¹ Российская газета. 8 июня 2013 г.

координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

приоритетности мер по профилактике наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, стимулирование деятельности, направленной на антинаркотическую пропаганду;

государственной поддержки научных исследований в области разработки новых методов профилактики и лечения наркомании;

привлечении негосударственных организаций и граждан к борьбе с распространением наркомании и развитию сети учреждений медико-социальной реабилитации больных наркоманией;

развитии международного сотрудничества в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ на многосторонней и двусторонней основе.

Особое внимание обращается на борьбу с наркотрафиком, на выявление путей и средств поставки наркотиков в Россию.

В осуществлении профилактических мер задействовано много структур, государственных органов, органов местного самоуправления, федеральных органов исполнительной власти, учебных, медицинских и общественных организаций, работу которых необходимо координировать и согласовывать. Следует исходить из того, что профилактика — это и система разноплановых мероприятий, адресованных различным слоям населения, которые отличаются по социальному статусу, возрасту, полу, месту проживания, что очень важно учитывать при реализации антинаркотических мер. Именно поэтому, подчеркивается в диссертации, в рамках общего противодействия наркомании, осуществляемого на региональном или местном уровне, должны быть хорошо представлены программы, непосредственно адресованные отдельным слоям населения: несовершеннолетним, учащейся молодежи, студентам вузов и особенно тем слоям населения, кто входит в группы риска.

В диссертации обращается внимание на то, что в деле антинаркотической пропаганды, наряду с усилиями государства, необходимо повысить участие институтов гражданского общества, всех общественных слоев населения. Считаем, что сегодня недостаточно одних общественных и государственных программ, направленных на борьбу с наркоманией. Недостаточно и усилий правоохранительных органов по снижению уровня оборота наркотических и психотропных средств на российском рынке. Проблему распространения и оборота наркотиков необходимо решать на международном уровне с привлечением сил и средств специальных служб многих государств (ФСБ, ФБР, Интерпол и

т.д.) при поддержке их деятельности политическими организациями и государственными органами мира (ООН, Конгресс США, Госдума РФ, Евросоюз и др.).

Государством обозначены основные направления реабилитации наркоманов. Принято решение об организации наркологических центров в субъектах РФ и их регулярном финансировании; отмечена необходимость укрепления кадрового состава центров по реабилитации, подготовки и переподготовки специалистов; в целях адаптации объектов антинаркотической деятельности в социуме, намечена программа организации системы специализированного обучения и трудоустройства больных наркоманией, по результату прохождения ими медико-социальной реабилитации. Реализация их будет способствовать преодолению сложившейся ситуации с наркоупотреблением.

В третьем разделе «**Механизмы противодействия наркотизации в России**» исследуются проблемы профилактики и реабилитации больных наркологическими патологиями как одна из приоритетных задач современной государственной антинаркотической политики. В государственных программах обращается внимание на улучшение медико-социальной реабилитации больных наркоманией, осуществляемых в государственных и негосударственных учреждениях. В этих целях созданы наркологические реабилитационные центры для закрепления достигнутых результатов лечения в наркологических учреждениях или отделениях, возвращение больных в общество. Выявляется результативность их деятельности.

В мире существует широкий спектр методик профилактики наркозависимости. В современной России эффективность профилактики наркотической зависимости недостаточно развита. Автор согласен с мнением специалистов в этой области, что сегодня необходимо вкладывать средства не столько в лечение, сколько в профилактику наркомании.

Общими принципами профилактики наркомании должны быть:

- 1) принцип эффективности программ профилактики чем лечения;
- 2) к профилактической работе общественных структур и СМИ необходимо допускать только специалистов;
- 3) антиреклама не должна содержать изображение наркотиков и средств их употребления.

Профилактическую работу необходимо направлять на повышение уровня самосознания личности в области знаний о наркомании, начиная со школьного возраста. Пропаганда здорового образа жизни, культ общения с природой, демонстрация вреда наркомании должны находиться в рамках образовательных программ, участие в которых принимают преподаватели, родители, общественность – все, кто неравнодушен к этой проблеме.

Для более эффективной организации антинаркотической работы необходимо учитывать следующие моменты: во-первых, динамику развития наркорынка; во-вторых, возможный просчет позитивных или негативных изменений при политике дальнейшей либерализации, или при ужесточении борьбы с наркотиками; в-третьих, результативность антинаркотической деятельности государства и общества; в-четвертых, учет всей совокупности факторов, влияющих на развитие наркоситуации в стране и регионах.

В целом по стране действуют около четырехсот негосударственных реабилитационных центров, где уже в настоящее время ежегодно проходят реабилитацию до 20 тысяч молодых людей. Этого недостаточно.

Основными принципами реабилитации являются: 1) добровольность участия больного в лечебно-реабилитационном процессе; 2) доступность и открытость реабилитационных учреждений; 3) доверительность и партнерство; 4) единство социально-психологических и медико-биологических методов целевого воздействия; 5) многообразие и индивидуализация форм реабилитационных мероприятий.

Исследования показывают, что в стране идет активный процесс трансформации и реорганизации наркологической службы в направлении реализации современной лечебно-реабилитационной концепции и эффективных моделей оказания наркологической помощи, такие звенья как реабилитационные центры, наркологические диспансеры, которые соединяются с больницами, научно-практическими центрами и т.д.. Изменения носят как количественный, так и качественный характер. Растет не только число реабилитационных учреждений и подразделений, но также их структурно-организационное разнообразие.

Комплекс собственно реабилитационных мероприятий реализуется в ходе прохождения больными трех взаимосвязанных этапов реабилитации: адаптационного, интеграционного и стабилизационного.

Выявляется необходимость обеспечения целевого научного сопровождения, реабилитационной системы, достаточного финансирования, широкой государственной и общественной поддержки. В связи с этим, необходимо реализовать ряд первоочередных мероприятий, в частности: 1) повышение административного участия в создании развитой реабилитационной инфраструктуры на местах; 2) приведение реабилитационной деятельности наркологической службы в соответствие с федеральными стандартами; 3) создание постоянно действующей системы обучения и повышения квалификации специалистов в области наркологической реабилитации; 4) обеспечение этого развивающегося направления специализированной медико-социальной помощью, адекватной нормативно-правовой базой и др.

В четвертом разделе «Международный опыт по борьбе с наркоманией и распространением наркотиков» анализируется одна из задач, обозначенных в Стратегии антинаркотической политики Российского государства до 2020 г., касающаяся изучения и обмена опытом с зарубежными организациями по применению мер борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, форм борьбы с наркоманией, в частности в молодежной среде.

Ознакомление с зарубежным опытом противодействия наркомании вытекает также из международного права, договоров о борьбе со злоупотреблением наркотиками.

В последние 15-20 лет получили развитие общественные движения по международному сотрудничеству в области снижения спроса на наркотики. По инициативе Швеции была создана международная организация «Европейские города против наркотиков» (ЕСАД), а на североамериканском континенте, по инициативе США – аналогичная организация по контролю за потреблением наркотиков (CICAD). Данные общественные организации выступают против либерализации отношения к наркотикам и программ снижения их вреда.

Дело в том, что во многих странах мира употребление наркотиков, в том числе школьниками, воспринимается как обычное явление. Согласно последним данным Европейского проекта исследований, употребление школьниками наркотиков и алкоголя широко доступны школьникам по большей части европейского континента. В связи с этим В.В. Путин в выступлении на Международной конференции 5 июня 2013 г. отметил, что с озабоченностью воспринимаем «законодательные послабления» в отдельных странах, которые ведут дело к легализации так называемых «легких» наркотиков. Это очень опасный путь»¹.

С более жестким и ограничивающим подходом к наркополитикам ассоциируются США, Швеция, Россия, Гонконг.

Для нас интерес представляет опыт ряда государств, в которых реализуются программы позитивной профилактики наркомании (ППП). Предпосылки позитивной профилактики наркомании возникли в США около 30 лет назад, когда антинаркотическое информирование детей было объявлено одним из национальных приоритетов.

В России, учитывая опыт зарубежных стран, в настоящее время поставлена задача создания национальной системы комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, возврата их в общество. Такая задача решается в стране впервые, а в зарубежных

¹ Международная конференция правоохранительных органов по борьбе с наркотрафиком. 5 июня 2013 г. // Электронный адрес. URL:президент.рф.ру

государствах, в частности в странах Европейского союза, в Соединенных штатах Америки наработан значительный опыт.

Благодаря сотрудничеству в рамках президентской российско-американской группы по борьбе с наркотиками получена возможность лучше осмыслить как организуется такая работа в США.

Изучение международного опыта позволяет сделать вывод, что из многочисленных стран мирового сообщества, столкнувшихся с проблемой наркомании и распространением наркотиков, большинство из них испытывает серьёзные проблемы в этой сфере. Но практически каждая из развитых стран мира имеет свою специфику борьбы с наркоманией.

Просветительскую программу, направленную против употребления наркотиков и алкоголизма, проводят различные неправительственные учреждения, среди них LADIS – информационная система по алкоголю и наркотикам, Институт Тримбоса – «национальный центр передового опыта в области охраны психического здоровья, наркомании, ухода и социальной работы». Налаживание и укрепление контакта с молодежью в целях предотвращения потребления наркотиков входит в деятельность Фонда СТИВОРО, реализующего антинаркотическую просветительскую программу.

Важное значение имеет совместный опыт борьбы с наркотрафиком. В мире несколько крупнейших транспортных узлов, по которым проходит мировой наркотрафик, перегоняющий героин, кокаин и другие наркотические средства в страны Западной Европы, Северной Америки, в Австралию и Новую Зеландию.

В данном разделе исследуется опыт США, Финляндии, Германии, Швеции, Нидерландов, Бельгии, Новой Зеландии и др.

В США ведётся целенаправленная борьба против наркомании. Одной из её компонент является пропаганда здорового образа жизни, конкретные, проверенные опытом, меры противодействия развития наркомании, включающие в себя:

- тестирование учащихся на употребление наркотиков;
- общенациональная антинаркотическая медиакампания;
- наркосуды.

Опытом США по противодействию незаконному обороту и торговле наркотиками, интересуются различные страны мира, в том числе и Россия. На заседании российско-американской рабочей группы по противодействию незаконному обороту наркотиков, состоявшемся в 2011 году, стороны договорились обмениваться опытом в рамках программы сотрудничества, информировать друг друга о новых методах работы в процессе борьбы с наркотиками и наркоманией.

Анализ показывает, что в настоящее время в ряде стран наблюдается постепенный переход от политики «войны с наркотиками» к политике меньшего вреда. Наиболее последовательно по этому пути пошли Нидерланды, Швейцария, Великобритания, Австрия. Швеция избрала путь сочетания запрета с активной наркотической пропагандой, социальной и медицинской помощью наркоманам.

В плане мероприятий по реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российского государства до 2020 года поставлена задача:

- на регулярной основе проводить мониторинг законодательства зарубежных стран, регулирующего различные направления противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- внести в Правительство Российской Федерации предложения по адаптации российского законодательства к современным международным методам организации деятельности правоохранительных органов иностранных государств по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- разработать комплекс мер по укреплению и совершенствованию международно-правовой базы в области противодействия наркобизнесу посредством заключения двухсторонних и многосторонних соглашений по взаимодействию и сотрудничеству.

Эти задачи в той или иной степени реализуются федеральными и региональными органами государственной власти.

В Заключении диссертации представлены выводы и предложения по исследуемой проблеме.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях:

1. Шабанов Г.Ш. Некоторые аспекты реализации государственной политики Российской Федерации по противодействию наркомании и употреблению наркотиков // Вопросы наркологии. 2013. №2. 0,7 п.л.

2. Шабанов Г.Ш. Международный опыт по борьбе с наркоманией и распространением наркотиков // Этносоциум и межнациональная культура. 2013. №. 3. 0,8. п.л.

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

3. Шабанов Г.Ш. Наркомания как фактор угрозы национальной и гражданской безопасности в Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2012. №1 (16). 0,8 п.л.

Общий объем публикаций автора по теме исследования составляет - 2,3 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Шабанов Гаджимурад Шабанович

Тема диссертационного исследования:

**ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НАРКОТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА**

Научный руководитель:
доктор исторических наук, профессор
Калинина Клавдия Владимировна

Изготовление оригинал-макета:
Шабанов Гаджимурад Шабанович

Подписано в печать 30.09.13
Формат 60х90/16. Объем 1,0 п.л.
Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации»