

# Рецепты противодействия злу

## Актуальные проблемы формирования и реализации антинаркотической политики в Беларуси



**Алла ВЕРУШ,**  
кандидат политических  
наук, доцент

Сегодня наркомания стала печальной реальностью для подавляющего большинства государств и этносов, превратилась в объект отторжения и непримиримой борьбы. Каждое государство вырабатывает собственные рецепты противодействия этому злу. С учетом сложившейся ситуации Республике Беларусь необходимо определиться со стратегией антинаркотической политики, которая должна быть адекватна наркоугрозе.

Еще с тех пор, как опий стал товаром на международном рынке, а произошло это в XVI–XVII веках, борьба с наркотиками становится делом государственным. Стремительное «разбухание» наркотизма в мире и осмысление того, что действенные способы предупреждения этого опасного явления в пределах отдельной страны не эффективны, привели к необходимости объединения усилий государств в процессе противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ.

Шанхайская опиумная комиссия, созданная в 1909 году, стала первым координационным международным органом по борьбе с наркотиками. Второй шаг глобаль-

ного масштаба – подписание в 1912 году в Гааге ведущими государствами мирового сообщества международной Конвенции об опиуме. В 1924 году подписана вторая Конвенция по опиуму: в ней также говорится и о контроле за распространением кокаина и марихуаны. В дальнейшем деятельность по координации борьбы с наркотиками осуществляла Лига Наций, в которую входил Постоянный центральный опиумный совет, а после ее ликвидации в 1946 году эти функции перешли к ООН.

Во второй половине XX века более 150 стран под эгидой ООН присоединились к Единой конвенции о наркотических средствах. Данный документ, подписанный в 1961 году, стал «выполнять функцию «конституции» международного контроля за наркотиками» [1]. В последующем были приняты еще две конвенции ООН: Конвенция о психотропных веществах (1971) и Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988). По мнению ряда ученых, наличие нормативной базы в виде конвенций ООН, специализированных институтов (структуры ООН) и конкретных политических решений свидетельствует о том, что на международном уровне антинаркотическая политика стала самостоятельным направлением деятельности многих государств [2].

### ОБ АВТОРЕ

**ВЕРУШ Алла Ивановна.**

Родилась в г. Каменец Брестской области.

В 1993 году окончила Белорусский государственный университет, в 2006 году – аспирантуру.

В 1993–1997 годах работала учителем гимназии в г. Каменце. С 1997 по 1999 год – преподаватель Белорусского государственного политехнического института (ныне Белорусская государственная политехническая академия). С 2005 года – доцент кафедры теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Кандидат политических наук (2008), доцент, профессор Академии военных наук РФ (2010). Автор 65 публикаций, в том числе двух монографий, учебного пособия, двух курсов лекций. Сфера научных интересов: политическое лидерство, антинаркотическая политика, национальная безопасность.

На национальном уровне также идет процесс формирования антинаркотической политики. Его темпы и особенности определяются толерантностью общества к проблеме злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами, степенью обострения наркоситуации, политической волей, спецификой исторического момента, что в совокупности и формирует поведенческую линию государства.

К началу 1990-х годов СССР, присоединяясь к международным конвенциям о наркотических средствах, выработал собственную систему административной и уголовной ответственности за незаконное потребление наркотиков, принудительные и добровольные меры медицинского характера (система лечебно-трудовых профилакториев), сформировал эффективную и действенную стратегию антинаркотической политики.

Однако позже поведенческая линия государства претерпела существенные изменения. Начало этому положило Заключение № 8 от 25 октября 1990 года Комитета конституционного надзора СССР «О законодательстве по вопросу о принудительном лечении и трудовом перевоспитании лиц, страдающих алкоголизмом и наркоманией» [3]. Согласно данному документу, «потребление наркотиков приравнивалось к неотъемлемому праву человека, который ни перед кем не обязан бережно относиться к собственному здоровью» [4, с. 44]. Подчеркивалось, что такая обязанность человека не может обеспечиваться мерами правового, принудительного характера.

В 1991 году депутаты Верховного Совета отменили норму КоАП РСФСР, согласно которой за незаконное потребление наркотиков (без назначения врача) полагались штраф или арест до 15 суток. Одновременно были отменены меры уголовного характера за повторное потребление наркотиков в течение года после административного наказания. Результатом такой либеральной линии поведения государства стало девятикратное увеличение наркоманов в России с 1990 по 2001 год [3].

Соответствующие выводы были сделаны позже, о чем может свидетельствовать анализ принятых в России документов, в частности, утвержденная Указом Президента Российской Федерации № 690 от 9 ию-

ня 2010 года Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года [5].

Модели поведения государств в борьбе с незаконным распространением и употреблением наркотиков существенно различаются. По мнению исследователей, причиной является «разное соотношение сил в конфликте государства и наркорынка на внутренней арене» [3, с. 61]. Е.Е. Тонковым проводится подробная классификация основных моделей антинаркотической политики. Он выделяет три ее вида: линия «жесткой политики», «жесткого контроля» и либеральная [6].

К линии «жесткой политики» исследователь относит страны, в которых борьба с наркоугрозой ведется самыми суровыми репрессивными средствами, вплоть до смертной казни. Это государства Азии и Африки, где предусмотрены длительные сроки тюремного заключения, применяемые к производителям и распространителям наркотиков: в Индии – до 20 лет, в Шри-Ланке и Кении – до 10, в Японии, Таиланде, Египте, Нигерии – до пожизненного заключения. Законодательством ряда стран – Индии, Бангладеш, Индонезии, Ирана, Малайзии и др., за производство и распространение наркотиков предусмотрена даже смертная казнь.

К числу государств, придерживающихся линии «жесткого контроля», Е.Е. Тонков относит те, которые осуществляют строгий контроль за всеми видами наркотиков, активно противостоят наркомафии, но не идут на крайние меры. Так, в Австрии, Франции, Швейцарии и Италии за распространение и производство наркотиков грозит срок лишения свободы до 20 лет, в Дании и Германии – до 15, в Швеции – до 10, Венгрии – до 8, Великобритании, Греции, Австралии – пожизненное заключение.

Законодательство ряда стран предусматривает наказание и за употребление наркотиков. Например, во Франции – лишение свободы на срок от 2 месяцев до года и штраф от 500 до 5000 франков, Греции – от 2 до 5 лет, Австралии – 2 года и/или штраф в 2000 долларов, Швейцарии – от 1 дня до 3 месяцев или штраф.

Третья модель антинаркотической политики названа либеральной. Проводящие ее страны руководствуются принципом

«уменьшения вреда» от наркотиков посредством вывода некоторых (так называемых «легких») видов наркотических средств из нелегального оборота [3; 6]. К таковым следует отнести Голландию, Швейцарию. Частью стратегии этих государств является снисходительное отношение полиции к хранению и употреблению наркотика, за которым закрепилось название «легкий». Так, в Амстердаме передвижные станции распространяют наркотики с тем, чтобы наркоманы «были сыты» и не совершали противоправных действий. Несмотря на запрет, продают легкий наркотик и в кофейнях. Все это обеспечило Голландии название «наркотической ямы» Европы.

Власти Швейцарии с 1 октября 2013 года значительно смягчили наказание за хранение и употребление марихуаны. Теперь правонарушителям грозит всего лишь штраф в размере 100 швейцарских франков. Между тем, согласно данным Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), Швейцария занимает второе место по употреблению марихуаны среди несовершеннолетних в наиболее развитых странах мира.

И все же следует отметить, что предложенная Е.Е. Тонковым типология не безупречна, поскольку политика одного и того же государства может варьироваться в зависимости от административной практики.

Республика Беларусь является участником всех основных антинаркотических конвенций, полностью привержена принципам Политической декларации, положениям резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по снижению спроса на наркотики (A/RES/S-20/3 от 8 сентября 1998 года) и резолюции 55/12 Комиссии ООН по наркотическим средствам. Противодействие наркотрафику, как проявлению транснациональной преступности, – один из приоритетов государственной политики нашей страны. Беларусь принимает активное участие в соответствующих региональных инициативах, включая операцию «Канал», проводимую под эгидой Организации Договора о коллективной безопасности, и инициативу «Парижский пакт», направленную на борьбу с так называемыми «афганскими» наркотиками.

В числе инициированных за последние годы изменений в отечественном законодательстве можно отметить введение для

наркозависимых института альтернативы лишению свободы за совершение преступлений, не относящихся к категории тяжких; введение административной ответственности за употребление наркотиков в общественном месте, ужесточение ответственности за сбыт наркотиков заведомо несовершеннолетнему лицу, их нелегальное перемещение через государственную границу Республики Беларусь в рамках Таможенного союза и изготовление наркотиков в условиях лаборатории.

На основе анализа последних решений и действий правоохранительных органов в борьбе с наркоугрозой можно сделать вывод о том, что Республика Беларусь вступила в активную фазу формирования и одновременно реализации своей антинаркотической политики.

Для того чтобы разобраться в складывающейся ситуации, в 2013 году по заданию Государственного секретариата Совета Безопасности была создана межведомственная рабочая группа, которая изучила причины и условия, способствующие незаконному обороту наркотиков на территории государства. Среди выявленных причин:

1) оперативное изменение изготовителями формул модификации психоактивных веществ;

2) участвовавшие факты распространения наркотиков с использованием открытой информационной среды;

3) отсутствие нормативного регламентирования взаимодействия между МВД и Минздравом по порядку выявления и учета лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических или других средств, влекущих одурманивание, оформления и направления на принудительную изоляцию больных наркоманией. В настоящее время на данную категорию лиц распространяется действие нормы законодательства «врачебная тайна»;

4) несвоевременное направление в МВД иными органами информации о лицах, употребляющих наркотики, с целью своевременной нейтрализации их негативного воздействия. Так, из учреждений образования такие сведения в органы внутренних дел поступают лишь в исключительных случаях. Как правило, администрация пытается разобраться в ситуации самостоятельно (беседы социальных педагогов, психолога, информирование родителей);

5) избеганию виновным наказания за реально совершенные преступные деяния способствовало зачастую то, что показаниям преступника отдавался приоритет перед собранной органами внутренних дел доказательственной базой.

С целью устранения выявленных причин МВД совместно с заинтересованными органами власти и управления обозначило новые приоритеты антинаркотической деятельности и направления сосредоточения основных усилий в работе, принесшие первые положительные результаты.

Так, с 1 февраля 2013 года вступил в действие Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах государственного регулирования оборота семян мака», которым закреплено за государством исключительное право на осуществление оптовой торговли семенами мака, что позволило снизить опийную составляющую наркорыннка с 80 % в 2013-м до 5 % в 2014 году.

Министерству внутренних дел совместно с Министерством здравоохранения и Комитетом судебных экспертиз в предельно сжатые сроки удалось пополнить список аналогов наркотических средств сразу на 11 пунктов. Это позволило правоохранителям нанести несколько мощных ударов по торговле дизайнерскими («легальными») наркотиками.

Для пресечения попыток пересылки наркотиков введены штатные единицы сотрудников наркоконтроля (криминальной милиции) на объектах РУП «Белпочта» и служб экспресс-доставки.

Благодаря деятельности правоохранительных органов, в 2014 году уже удалось прекратить работу 24 интернет-сайтов и трех зарубежных русскоязычных сайтов, через которые продавались курительные смеси под видом «легальных». В настоящее время в Совет Безопасности и Администрацию Президента Беларуси, Генпрокуратуру, Следственный комитет и иные органы власти и управления МВД направило письмо с просьбой оказать содействие в изменении действующего законодательства на фронте борьбы с наркотиками. Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь, как специально уполномоченным государственным органом в сфере интернет-безопасности, подготовлены предложения в адрес главы



▲ Уничтожение мака на полигоне в Гродненском районе. 2014 год

государства об изменении действующего законодательства, направленные на введение обязательной блокировки доступа всех пользователей национального сегмента сети Интернет к информационным ресурсам, осуществляющим распространение и пропаганду наркотиков.

МВД, Минздрав и Госкомитет судебных экспертиз находятся на пороге создания Межведомственной комиссии по отнесению химических веществ к аналогам наркотических средств либо новых психотропов. Это позволит отслеживать и запрещать оборот новых психоактивных веществ в считанные дни с момента их первого изъятия. В результате милиция получит правовое основание для пресечения распространения таких «новинок» и привлечения к ответственности наркодилеров [7]. Планируется расширение определения «аналогов» путем введения понятия «базовые химические структуры», упрощение механизма пополнения перечня запрещенных к обороту веществ.

Имеющиеся успехи свидетельствуют о том, что белорусское государство решительно борется с наркоугрозой и намерено эту борьбу сделать еще более эффективной. По данным МВД Республики Беларусь, по итогам 2013 года отмечается рост числа выявленных органами внутренних дел наркопреступлений – 5008 против 4207 в 2012 году (+ 19 %), связанных со сбытом – на 48,2 %. На 33,5 % больше выявлено сбытчиков

психоактивных веществ. Из незаконного оборота изъято более 263 кг наркотиков и свыше 45 кг психотропных веществ (почти в 5 раз больше в сравнении с предыдущим годом), из которых можно было получить около 4,5 млн доз. Подавляющее большинство изъятых наркотиков – новые психоактивные вещества.

По итогам работы в первом квартале текущего года уже более чем на 800 превышено число выявленных преступлений по линии наркоконтроля в сравнении с аналогичным периодом прошлого года (1877 против 1067, + 75,6 %). Основная причина – проводимая политика по запрету в оперативном порядке появляющихся в стране новых видов спайсов.

Из незаконного оборота изъято более 20 кг наркотических средств и свыше 25 кг психотропных веществ. Выявлено 8 подпольных лабораторий по производству психоактивных веществ. Недавно в Минске изъяли крупнейшую за всю историю современной Беларуси партию психотропных реагентов – из них можно было изготовить около 2 млн разовых доз спайсов, вызвавших в последние месяцы несколько летальных исходов среди молодежи.

Перекрыто 14 каналов поставки в нашу страну наркотиков и психотропов. В настоящее время осуществляются необходимые процедуры для усиления ответственности за незаконный ввоз нарковеществ с территории стран Таможенного союза, границы с которыми фактически открыты, что повышает эффективность пресечения нарко-traфика [8].

Очевидно, что осуществляемые меры позволяют удерживать ситуацию под контролем, однако они не смогли кардинально решить проблему. Глава государства в начале апреля 2014 года потребовал от председателя Государственного комитета судебных экспертиз А.И. Шведа принять радикальные меры в борьбе с наркотиками. Значит, стоит подумать о широком антинаркотическом наступлении по всему фронту, что позволит выйти на более высокий уровень координации, взаимодействия и соответственно эффективности. Причем предпринимаемые действия должны быть системными и последовательными. А для этого важно определиться, какой путь приемлем для Беларуси, и решить ряд принципиальных вопросов. На наш взгляд, мас-

штабы незаконного распространения наркотиков в Республике Беларусь неуклонно растут и к настоящему времени достигли уровня, который может быть определен как вызов – угроза национальной безопасности.

По данным Министерства здравоохранения Беларуси, на 1 января 2014 года на диспансерном и профилактическом учете Минздрава за незаконное потребление психоактивных веществ состояло свыше 15 тыс. человек, на 100 тыс. населения число наркозависимых составляет порядка 160 человек. Среди регионов наибольшая концентрация учетных наркопотребителей была отмечена в г. Минске (292 человек на 100 тыс. населения), Гомельской (179) и Гродненской (163) областях. Реальное же количество таких лиц в стране в 7–8 раз больше. Оценочная численность только потребителей инъекционных наркотиков в Беларуси на начало года составляла от 74 до 88 тыс. человек. Возрастной диапазон наркопотребителей колеблется в широких пределах: от 8-летних детей до 70-летних пенсионеров. Среди 3327 учащихся средних школ и средних специальных учебных заведений в возрасте 16–17 лет 5,9 % опрошенных имеют опыт употребления конопли и курительных смесей и 1 % – опиатов.

Необходимо отметить, что данные цифры отражают не только сохраняющуюся динамику наркотизации населения, но и, в первую очередь, интенсивность и эффективность работы по выявлению наркозависимых и фактов потребления наркотиков. Это результат целенаправленной деятельности органов внутренних дел и здравоохранения: ежегодно более 60 % новых наркоманов ставятся на учет в результате приводов сотрудниками милиции, а 30 % – органами здравоохранения.

Все это обуславливает необходимость выработки в Республике Беларусь действенной, системной и комплексной антинаркотической политики. Необходимо четкое видение наркоситуации в стране в целом, определение ее социальной и экономической стоимости, следовательно, нужны показатели, индикаторы, где бы нашло отражение не только статика, но и динамика с точки зрения видения результатов противоборства.

Важно и изучение общественного мнения граждан для диагностирования пози-

ций и их ожиданий относительно способов и методов реагирования государства на наркоугрозу. Выявленные установки и мнения позволят понять, что люди ждут от органов власти, милиции, на чем считают важным сосредоточить усилия, помогут определить ту степень самоограничений, на которую готовы пойти граждане в деле борьбы с наркоугрозой. Это позволит сформулировать «общественный запрос» реагирования на наркоугрозу, а государству его учесть при определении стратегии антинаркотической политики.

Научный поиск должен ответить на вопросы о социальной и правовой сущности государственной антинаркотической политики, ее качественных параметрах и критериях эффективности, роли граждан и общества в ней, о механизме их взаимодействия в процессе противодействия наркотизации, а выбор государственного подхода – разработать стратегию антинаркотической политики с точки зрения способа достижения поставленных целей с дальнейшим планом действий на длительный срок.

Активизация деятельности нашей страны по противодействию наркоугрозе должна быть направлена на:

- выработку общих подходов в оценке этой проблемы;
- дальнейшую актуализацию и укрепление нормативно-правовой базы по противодействию наркоугрозе;
- дальнейшее развитие и укрепление структур, занятых решением этой проблемы;
- определение системы оценки эффективности деятельности правоохранительных органов таким образом, чтобы при решении общих задач они не действовали узковедомственно;
- разработку и внедрение государственной системы мониторинга и оценки развития наркоситуации;
- вовлечение гражданского общества в противостояние распространению незаконного оборота наркотиков, потреблению наркотических средств и в борьбу с наркоманией;
- информационное противоборство и информационную профилактику наркомании.

Решить большинство перечисленных задач призвана система общегосударственных мер по стабилизации наркоситуации,

разработанная МВД и одобренная на внеочередном заседании Межведомственного совета по предупреждению и профилактике пьянства, алкоголизма, наркомании и потребления табака при Совете Министров Республики Беларусь, оперативно отозвавшимся на необходимость принятия срочных адекватных мер реагирования на наркоугрозу.

Система состоит из пяти блоков: совершенствование законодательства, координация работы по профилактике и пресечению незаконного оборота наркотиков, работа средств массовой информации, профилактическая работа, изучение общественного мнения. В них определенным государственным органам предписывается в максимально сжатые сроки осуществить четко сформулированные антинаркотические меры.

Очевидно, антинаркотическая безопасность является составной частью национальной безопасности Беларуси. Но лишь решительные, совместные и последовательные действия в данном направлении, объединенные общей концепцией и пониманием, позволят остановить этот негативный и набирающий силы опасный процесс в нашей стране. ─

## ЛИТЕРАТУРА

1. Зазулин, Г. В. Антинаркотическая политика: шведские ответы на российские вопросы / Г. В. Зазулин, А. Н. Сунами. – СПб., 2008. – 134 с.
2. Кипселиди, Ю. Г. Модернизация антинаркотической политики в Российской Федерации: гуманизация или ужесточение ответственности? / Ю. Г. Кипселиди // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия «Юридические науки». – 2010. – № 3. – С. 89–92.
3. Газимагомедов, Г. Г. Наркоконфликт и конфликтная ответственность – новые понятия конфликтологии / Г. Г. Газимагомедов, А. Н. Сунами // Конфликтология. – 2012. – № 1. – С. 54–72.
4. Калачев, Б. Ф. Глобальная угроза безопасности России: незаконное распространение наркотиков (основные тенденции и прогноз развития наркоситуации на постсоветском пространстве): учеб. пособие / Б. Ф. Калачев, В. Я. Кикоть, В. Ю. Голубовский, К. А. Бараков, И. С. Моднов. – СПб., 2000. – 227 с.
5. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации № 690 от 9 июня 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gak.gov.ru/pages/gak/4605/4604/strategy/index.shtml>. – Дата доступа: 17.04.2014.
6. Тонков, Е. Е. Государственно-правовая политика противодействия наркотизации российского общества / Е. Е. Тонков. – СПб., 2004.
7. Создание межведомственной антинаркотической комиссии позволит запрещать оборот новых наркотиков в считанные дни [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=2111>–Дата доступа: 10.04.2014.
8. Информационно-аналитический обзор криминогенной ситуации и состояния работы в сфере наркоконтроля в январе – феврале 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=179203>. – Дата доступа: 10.04.2014.