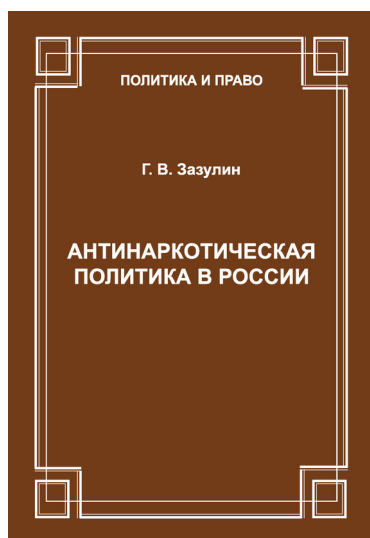




Г. В. Зазулин
Антинаркотическая политика в России
Серия «Политика и право»

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

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

Аннотация

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

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

Содержание

От автора	5
Предисловие	6
Если нет силы воли, нужна воля силы[7]	11
Деятельность ЕСАД в России по противодействию наркомании[8]	13
К вопросу о принципах государственного управления противодействием наркомании и наркобизнесу[9]	22
Журналисты могут написать: «Россия на игле», но ответить, почему это происходит, они не в состоянии[10]	25
Опыт социального партнерства в подготовке кадров по антинаркотическому управлению[11]	29
Подготовка конфликтологов по магистерской программе «Наркоконфликтология»[12]	34
Войну с наркотиками могут выиграть только региональные правительства[14]	38
Что считать победой?	38
Наша точка зрения	39
Необходимо и достаточно	40
Наркоконфликтология и теория антинаркотической политики: экспликация категориального аппарата[15]	44
Конец ознакомительного фрагмента.	50

Георгий Зазулин

Антинаркотическая политика в России. Проблемы становления (2000–2013 годы)

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

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

Валентинас Мураускас, литовский философ

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

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

Редакционная коллегия серии «Политика и право»

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

Рецензенты:

Милюков С. Ф., доктор юридических наук, профессор

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

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

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

ISBN 978–5–94201–662–3

© А. И. Стребков, предисл., 2013

© Г. В. Зазулин, 2013

© ООО «Юридический центр-Пресс», 2013

От автора

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

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

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

Все это позволяет сделать вывод, что отечественное научно-практическое знание для разработки научной теории антинаркотической политики, в которой нуждаются граждане России и наше общество, уже *выработано*. Оно пригодится в будущем, особенно тогда, когда истечет «срок годности» действующей и откровенно слабой Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года (далее – Стратегия; см. Приложение, стр. 273). Но удастся ли *антинаркотической общественности* повлиять на решение представителей федеральной власти (Президента РФ, председателя Государственного антинаркотического комитета РФ), подготавливающих и утверждающих такие документы, – вопрос политический, а значит, открытый. В 2010 году, когда Президентом РФ была утверждена действующая Стратегия, – этого достичь не удалось.

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

Предисловие

Антинаркотическая политика. Что это такое?

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

Отвлекаясь от всех решений руководства страны, от законов, институтов, которые по долгу своему обязаны эту политику определять, обозначать и проводить, я хотел бы посмотреть на нее глазами человека, который заинтересован в такой антинаркотической политике, которая бы, явившись на свет божий, также и умерла вместе с социальной смертью последнего наркомана, вместе с последним наркоманом. Но такой политики нет и в ближайшей перспективе не будет. Такая политика современным государством не может быть принята, не потому, что люди по своим обязанностям не в состоянии осуществить подобную политику, а потому, что она в этом обществе не может появиться по определению. Она не может появиться потому, что современное государство, как бы оно себя ни обозначало – правовым, социальным, демократическим и т. п., – не может решить социальные проблемы, которые являются следствием господства современной цивилизации, не может в силу своей политико-экономической природы. Это суждение, конечно, требует доказательства, и такого доказательства, чтобы ни у кого не осталось сомнений насчет социальной импотенции государства и современной политики, и мы это доказательство постараемся представить.

Но прежде хотелось бы заметить характерную особенность политики демократического государства, которая заключается в ее непосредственной близости экономике. Экономический интерес всякий раз стремится облачиться в политическую форму, в результате чего становится интересом всего общества, тогда как в действительности он сохраняет в себе частнособственническую сущность. Буржуа, чей интерес получает политическую форму существования, несметно рады этому факту и рады вдвойне: во-первых, признанию своего частного интереса как интереса всеобщего, во-вторых, тому, что их капиталы на долгое или короткое время, становясь как бы капиталами всего общества, получают дополнительную защиту от постоянной конкуренции. Они становятся, как жена Цезаря, вне подозрений насчет измены общественному интересу и потому порождают в народе доверие политике, денно и ночно пекущейся о благе народа. Однако давно известно, что у частного интереса нет принципов, он руководствуется только уловками. И потому государство, как руководствующаяся принципами, конституированными принципами, организация гражданского общества, превращается в инструмент преобразования уловок частного интереса в политические принципы. И на этом поприще, в силу невозможности частный интерес перевести в публичный интерес, во всеобщий принцип, государство поджидает коллизии, и такие коллизии, которые явно могут продемонстрировать немощность государства, а то и его предательство в отношении общественного интереса. Поэтому государству как идеологическому инструменту гражданской жизни приходится признать существование той или иной проблемы, построить целую программу решения этой проблемы, поручить реализацию ее такому уровню в иерархии государственного управления, который только и может решать ее формально и тем успокоиться, но при условии, что общество также успокоилось бурной, но не приносящей положительных результатов деятельностью государственной власти.

Все 20 лет существования современного российского государства свидетельствуют об одном, о том, что ни одна социальная проблема не решена окончательно, что в обществе накопилось такое количество проблем, с которыми государству не справиться, если к их решениям не будет привлечено гражданское общество, со своим не мнимым, а реаль-

ным общим интересом. Попытки государства бюрократическим образом решать общие проблемы заканчиваются административными или уголовными мерами, этими ставшими полумерами, и такими полумерами, которые не решают, а скрывают от глаз общества реально существующие проблемы.

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

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

Антинаркотическая политика, согласно Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, обозначена в качестве генеральной цели Стратегии. «Генеральной целью Стратегии является существенное сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества, государства».¹ Данная генеральная цель обозначает пределы той политики, которую будет проводить российское государство до 2020 года, когда в результате ее реализации количество потребляющих наркотики, и в этом мы убеждены, не сократится, а лишь возрастет. На чем основывается наше предположение? Оно основывается на определении генеральной цели, которая состоит лишь из «существенного сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности...». Сокращение не есть полное и окончательное незаконное распространение и немедицинское потребление. И если ставится цель в политике что-либо сократить, то, знаете, что это сокращение всегда приводит к катастрофическому увеличению. А. Собчак, придя к власти, выдвинул лозунг о сокращении чиновников Ленинградского горсовета, а совершил противоположное: вместо 200 чиновников горсовета через год уже было 2000 чиновников Правительства Санкт-Петербурга. Сокращение незаконного обращения наркотиков зависит как от объемов незаконного распространения, так и от объемов их немедицинского потребления. С какой стороны необходимо подойти государству, чтобы решить проблему наркозависимости? Со стороны противодействия незаконному обороту или со стороны борьбы за человека, особенно молодого, не устоявшего перед искушением попробовать наркотики, – вот тот вопрос, на который необходимо ответить государству, если оно действительно собирается бороться с причинами массовой наркотизации молодежи.

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

Если двигаться со стороны сокращения незаконного оборота наркотиков, то задача по сокращению предложения наркотиков «путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны, противодействия наркоагрессии»² становится основной задачей, а не основной обоснованной мерой, как это указывается в Стратегии. Если двигаться со стороны сокращения потребления и потребителя, коим является индивид, то задача по сокращению спроса на наркотики «путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитационной работы»³ также становится важной задачей, а не основной мерой государства.

Известно, что предложение порождает спрос, а спрос порождает предложение. Этот основной закон капитализма, регулирующий жизнь всего гражданского общества, непосредственным образом регулирует также жизнь и его частей. Непосредственной частью гражданского общества являются и те люди, которые включены в процесс наркопроизводства и потребления. Неважно, на какой территории произведен наркотик, важно то, что он в качестве предложения представлен на рынке потребления. Это представление наркотика как потребительной стоимости, с его поразительными свойствами переворачивать мир с ног на голову, приобретает на этом рынке меновую стоимость, т. е. становится товаром. Цена его колеблется и является результатом спроса и предложения. Спрос высокий, а предложение незначительное, цена товара – наркотика – выше, и наоборот. В этом движении товара под названием «наркотик» нет ничего тайного и сокращение его путем «создания и реализации общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотиков и их прекурсоров на территории Российской Федерации», «выработки мер противодействия наркотрафику на территории Российской Федерации», «обеспечения надежного государственного контроля над легальным оборотом наркотиков и их прекурсоров»,⁴ скорее всего, даст некоторый положительный эффект для самого рынка – цена товара (наркотика) резко возрастет. Ибо при условии, что государство, используя представленные инструменты противодействия предложению, а также при условии сохраняющегося спроса, увеличит тем самым цену данного товара. Наркотошопы втайне рады высокой активности государства в сокращении предложения, рады тому, что их товар становится товаром всех товаров, становится дороже золота. Затраты государства на сокращение предложения с легкостью перекладываются на цену оставшегося и дошедшего до потребителя товара. Рынок рукоплещет в восторге от таких действий государства. Государство исполнило генеральную миссию – сократило предложение, но взвинтило цену наркотика, окупил все затраты наркотошопца, принесла ему высокую прибыль, а обществу – борьбу с наркоугрозой и наркоагрессией. Жители города Багдада могут спать спокойно, антинаркотическое государство выполнило свою миссию, обоснованно с интересами наркотошопцев, сократило предложение наркотиков на территории Российской Федерации. И данная антинаркотическая политика государства, изложенная в Стратегии, «разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации...», государства, «политика которого направлена на создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»!⁵

Стратегия антинаркотической политики, написанная господами юристами, считающими себя теми, кто только и имеет высшее образование и хорошее образование вообще, упраздняет государство, которое, по нашему мнению, еще является хорошим инструментом для воспитания людей и которое в состоянии сначала верно сформулировать цели, обозна-

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

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

чить задачи для решения поставленных целей и определить соответствующие решениям задач мероприятия, которые в своем конкретном преломлении не противоречили бы целям Конституции РФ, а в полном объеме ее отражали и соответствовали бы ей. Стратегия антинаркотической политики есть «троянский конь», доставленный в российское гражданское общество с целью оставить все как есть. Ибо как только появляется государственный институт, отвечающий за регулирование каких-либо отношений в обществе, то он не торопится изменить или упразднить эти отношения, как это должно произойти, согласно Стратегии, с наркоотношениями. Упразднение отношения, на основе которого возникает тот или иной институт государственной политики, равносильно упразднению этого института, равносильно самоубийству. Но, как известно, самоубийство противоестественно, и потому государственный институт не имеет своей задачей окончательно отрегулировать, таким образом, гражданскую проблему, чтобы все ее негативные стороны растворились в положительной жизни гражданского общества. Это противоречие в самом современном государстве может быть разрешено гражданским обществом, самоорганизация которого возможна и необходима в деле противодействия и борьбы с распространением наркозависимости.

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

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

Данный конфликт есть социальный конфликт, есть конфликт, посредством которого потребляющая сторона своими действиями нацелена на разрушение общества, его основ, т. е. является действиями по разрушению человеческого рода, в результате чего носит интер-

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

национальный характер и требует со стороны здоровой части человечества объединения в борьбе с наркозависимыми, с использованием различных инструментариев политического, правового, социального характера. Этот конфликт может быть разрешен только как победа здоровых сил общества, роль которых должна быть определяющей в организации жизни общества на тех основаниях, которые не влекут за собой бесперспективность существования индивидов, не воспроизводят ежедневную борьбу людей за существование. Аргумент, согласно которому условия жизни людей, их борьба за существование не являются обоснованной причиной распространяемой наркозависимости во всех слоях общества – как богатых, так и бедных, – не выдерживает критики. Борьба за существование охватывает все слои населения, она определяет отсутствие социального иммунитета от наркозависимости, ибо борьба за существование есть универсальный способ взаимодействия людей в современном мире и не зависит от наличия или отсутствия капиталов. Идея рассмотрения проблемы наркозависимости через призму конфликта, явилась в начале XXI века революционной идеей, и, сохраняясь в своем значении сегодня, по-прежнему не замечается государством. Оно в своем видении проблемы, отдавая предпочтение идеям, сформулированным в рамках «проверенных» наук, не может сегодня предложить обществу действительную альтернативу наркозависимости.

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

Стребкое А. И.,

доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой конфликтологии СПбГУ

Если нет силы воли, нужна воля силы⁷

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

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

Государство «ушло» из многих сфер жизни граждан. Между людьми, которые практически занимаются проблемой наркомании, и главами территорий прямого диалога нет, а есть не менее 7 должностных ступеней. Получается «испорченный телефон». И пока не созданы специальные структуры, в каждой территориальной администрации необходим человек с единственной должностной обязанностью – вырабатывать и осуществлять политику борьбы с наркоманией. Важно, чтобы он непосредственно подчинялся губернатору или мэру. Он должен фактически определять, как действовать, чтобы наркотиков становилось меньше, готовить сильные решения исполнительной власти, контролировать результативность работы всех ведомств. Должностные инструкции ответственного за наркоманию лица должны быть прописаны так, чтобы он принимал сигналы прямо от энтузиастов, «сидящих в окопе», понимал их проблемы.

Готовых «менеджеров антинаркотических программ» у нас нет, но их можно быстро и хорошо научить. Я рассчитываю на поддержку международной организации «Европейские города против наркотиков» (*ECAD*). Петербург первым из российских городов вступил в эту организацию в 1994 г. и с тех пор получает большую информационную и практическую помощь в противодействии наркотизации. Сегодня *ECAD* объединяет 230 городов континента, а в России, к сожалению, кроме нашего города антинаркотическую Декларацию *ECAD* подписали только Москва, Калининград, Вологда, Кириши и заявили о своем намерении Волхов и Сосновый Бор. Европейские города, пострадавшие в свое время от «белой чумы», подают нам руку помощи, а в ответ тишина. Едва ли дело в том, что не могут губернаторы и мэры наскрести в городской казне 200 долл. – такой льготный членский взнос установлен *ECAD* специально для наших городов (для западноевропейских городов с населением от 500 тыс. жителей взнос равен 5000 фунтов стерлингов). Думаю, дело скорее в пустоте не наших городских бюджетов, а голов. Это по-нашему: погодить тушить пожар, пока крыша не загорелась?

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

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

хотят избежать беды? Их можно было бы объединить в области первичного предупреждения, чтобы риск родителей и их детей был минимальным.

Это побуждало бы гражданский контроль за отсутствием наркотиков в учебных заведениях. Этого у нас пока не получается. На входе в воронку наркозависимости, где необходима огромная работа по формированию здорового образа жизни, попытке уберечь молодежь от наркотиков, нет нацеленных на это общественных организаций. Задача государства, общественных лидеров заключается в помощи становлению родительских общественных организаций. Чем скорее они будут созданы, тем быстрее они заставят власть быть эффективной.

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

Малоэффективное противодействие, а тем более либеральное отношение к потреблению наркотиков приведут к капитуляции перед этой проблемой, как это случилось в Голландии, Швейцарии и некоторых других странах. Мы можем еще остановить процесс падения в наркотическую эпидемию. Но надо понять, что это не решат ни наркологи, ни милиция, а только государственная политика, опирающаяся на общественное мнение и организации.

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

Деятельность ECAD в России по противодействию наркомании⁸

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

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

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

И без специального анализа понятно, что наркоситуация в России стала угрожающей. В 1992 г. было 22 зарегистрированных наркомана на 100 тысяч населения, а в 2000 их стало 135. Эти данные были приведены в этом году на съезде российских врачей в Москве. Там же прозвучало, что за последние 10 лет число наркоманов в России возросло в 12 раз. По экспертным оценкам специалистов различных ведомств количество лиц употребляющих наркотики составило 3 млн. И это реальная оценка, а не фантастика. Даже для населения России, которое составляет около 145 млн, эта цифра огромна. Есть и более тревожная оценка ситуации. Врачи утверждают, что 5 % россиян нуждаются в наркологической или психиатрической помощи. А по данным Всемирной организации здравоохранения, если доля таких людей становится более 7 %, то это ведет к вырождению народа, его деградации.

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

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

городам в борьбе с наркоэпидемией? Имеет ли *ECAD* оружие, способное остановить наркоэпидемию в отдельном городе?».

Поиск ответа на последний вопрос заставил анализировать проблему российской наркоэпидемии как проблему власти в России и проблему российского общества. Объективно и с позиции эффективного управления стали оценивать их методы борьбы с наркотиками. Это вынудило спросить и самих себя: «А какая цель должна быть главной у *ECAD* в России?». И было очень важно в ней гармонично объединить миссию *ECAD*, объективные особенности России и субъективное восприятие себя. Это было время поиска нашей концепции работы *ECAD* в России. Приходилось чувствовать себя в трех лицах (ролях) одновременно: сотрудником милиции, членом общественной организации и государственным служащим.

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

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

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

Ответ на эти вопросы зависит от того, как скоро региональная российская власть (мэры) начнет практически осуществлять на своих территориях эффективную (результативную) антинаркотическую политику. Станут ли вообще мэры российских городов брать на себя ответственность за решение этой проблемы в своих городах?

Ведь **типичный российский мэр** города, как правило, свободно не владеет английским языком, а поэтому лишен возможности непосредственно узнать положительный международный опыт борьбы с наркотиками. По своему профессиональному опыту он, как правило, хозяйственник. Лично занимается теми вопросами городского хозяйства, которые считает жизненно важными для всех жителей города. Он не связывает свой статус, свою ответственность с наркоситуацией в городе напрямую (т. е. не рассматривает факт наличия наркоэпидемии в городе, как плохой показатель лично своей работы). Ему свойственно объ-

яснять рост нелегального рынка дешевых наркотиков в своем городе плохим контролем наркотиков на российской границе со странами Средней Азии.

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

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

Такой подход, без особых экономических затрат, приведет к появлению в России территорий, более чистых от наркотиков, чем соседние, где подобного контроля нет. От соседних их будет отличать сначала более высокая уличная стоимость наркотиков, а потом меньшая численность проживающих в городе (районе) наркоманов. А то вот что получается. Рядом с Санкт-Петербургом есть город-остров – Кронштадт. Жителей в нем около 50 тыс. (он одновременно и один из районов Санкт-Петербурга). Связан он с мегаполисом только одной дорогой, по дамбе. И тем не менее средняя уличная цена героина и в мегаполисе (4,5 млн жителей) и в Кронштадте одинаковая. И там, и там она очень низкая, чуть более 10 долл. США за один грамм. Разве это нормально для Кронштадта? Почему он не использует особенности своего нахождения на острове? Если бы глава администрации Кронштадта организовал контроль за ввозом наркотиков на единственной дороге в город, создав условия для работы группе из специально обученного милиционера, врача-нарколога, двух представителей общественной организации и кинолога с собакой, то, поверьте, что цены на наркотики в Кронштадте быстро бы поползли вверх. И это неизбежно заставило бы многих наркоманов покинуть Кронштадт или отказаться от наркотиков, что, в свою очередь, остановило бы вовлечение в наркоманию новых людей.

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

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

Статистика борьбы милиции с наркотиками обычно «в плюсе» и это значит, что оценка результатов начальством обычно положительная. И, к сожалению, это общее правило в России. А если посмотреть на динамику средней стоимости 1 грамма героина, например в Санкт-Петербурге, то картина такая. До 1996 г. на нелегальном рынке готового к потреблению героина не было. Он появился массово в 1996 г. в Санкт-Петербурге по цене 150 долл. за один грамм. Столько же он стоил весь 1997 г. В 1998 г. цена стала снижаться. Сейчас он стоит в 10 и более раз дешевле. Массовое появление героина напрямую связано с неконтролируемой властями миграцией таджиков сначала в Москву, а затем в Санкт-Петербург.

О роли мусульманского движения Талибан в героиновом бизнесе вам, надеюсь, известно. Ни федеральные, ни региональные российские власти не смогли ему эффективно противостоять. И, конечно, низкая цена героина в России, 11–14 долл. США за один грамм, сильно огорчает всех специалистов, которые ведут профилактическую работу непосредственно с молодежью. Потому что они знают, что если героин доступен, если его цена равна цене таких пищевых продуктов, как хорошее пиво или обычная водка, то профилактические программы не дают положительного результата. Ведь начинающие потребители покупают сначала 0,1 г героина, а это стоит всего 50–60 руб. Соответственно, даже старшеклассники могут, два раза не пообедав, располагать деньгами, достаточными для покупки разовой дозы героина. Именно такая высокая доступность героина в России, в первую очередь, и способствовала развитию и повсеместному распространению наркоэпидемии.

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

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

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

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

И, конечно, еще один **важный фактор**. Он проявился в результате общения с российскими мэрами и их заместителями. Это отсутствие у них четких знаний, я бы сказал, научных представлений о путях решения проблемы наркотиков. Приведу некоторые их заблуждения, которые называю «мифами власти» и которые очень живучи. Когда спрашиваешь мэров: «Что надо делать, чтобы остановить наркотики на территории города?», они часто отвечают так: «Было бы много денег на профилактику наркомании, мы бы решили эту проблему». Как будто где-то есть мэр, которому хватает денег на все. Я думаю, таких нет. Другие видят главную причину в плохой работе милиции и считают, что если бы милиция работала

хорошо, то это решило бы проблему. Третьи отвечают, что если бы была хорошая федеральная программа борьбы с наркотиками, то это остановило бы рост наркомании.

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

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

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

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

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

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

Мы слышали вчера от Торгни Петерсона, что сейчас такую политику станет активно проводить Швейцария. Это очень тревожно. Поэтому *ECAD* в России приступил к разработке различных учебных программ по борьбе с наркотиками для студентов различных факультетов университета, предполагая, что в дальнейшем эти курсы станут обязательными для изучения и каждый студент будут вынужден сдавать по ним экзамен или получать зачет. Например, для студентов факультета журналистики этот курс состоит из 5 лекций по 2 часа

и называется «Наркоэпидемия как объект журналистского контроля». Как дисциплина на выбор он будет прочитан студентам старших курсов уже в конце этого года. Мы не имеем права не давать студентам правдивых научных знаний по проблеме «наркотики и общество», если хотим выжить как нации, как здоровые народы.

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

Без подготовки управленческих кадров для решения этой задачи в России это недостижимо. Поэтому нас всех должен радовать сегодня союз *ECAD* и крупнейшего в России университета. Мы приступили к созданию международного центра по подготовке управленческих кадров для борьбы с наркотиками на региональном уровне и просим всех Вас оказать нам помощь в подготовке образовательных программ. Ведь образовательные программы в деталях пока не готовы. И это нормальное явление. Когда занимаешься принципиально новым делом, например ищешь решение такой задачи: «Как остановить наркоэпидемию в отдельном российском городе?», то видишь свои действия только на 2–3 шага вперед, а на 5 уже не видишь. И только впоследствии, уже пройдя эти 2–3 шага, понимаешь, как надо действовать дальше.

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

В борьбе с наркотиками необходимо самое широкое освещение поучительных примеров их злоупотребления устами самых авторитетнейших людей нашей страны. Один достоверный пример, рассказанный известным человеком, способен оказать сильнейшее действие на аудиторию. Должны быть задействованы всевозможные ресурсы СМИ. Проблема касается многих, и в жизни каждого немало примеров. Необходимо всем, а журналистам в первую очередь, объяснять, что есть пропаганда и реклама наркотиков, чтобы любой человек мог без труда ее выявить.

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

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

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

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

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

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

Главный ресурс – это люди. Антинаркотический менеджмент говорит: ресурс – это те структуры и люди, в предмет ведения которых входит эта задача. Но для этого нужен координатор, дирижер, вот этих дирижеров нет в субъектах Федерации. Все есть, музыкальные инструменты, а партитуры и дирижера нет. По части партитуры есть программа по нарко-

конфликтологии, но опять-таки это будут студенты без большого жизненного опыта. А тут необходимы люди с двумя высшими образованиями. Хорошо, если бы их готовили в рамках проекта от правительства каждого субъекта Федерации, чтобы потом деньги, затраченные на их образование, они отрабатывали, вот тогда бы на региональном уровне гораздо быстрее пошел бы процесс очищения от наркотиков. Сверху можно только создать условия для решения этой проблемы, а решать ее надо на местах. И без подготовки кадров, без дирижеров, у которых есть исполнительная власть координировать эти структуры, осуществить это невозможно.

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

Поэтому надо контролировать людей массово, ежедневно, с помощью многочисленной милиции общественной безопасности. Я бы вынес на заседание обсуждение этого вопроса. Почему прокуратура в порядке общего надзора сегодня повсеместно, практически во всех субъектах Федерации не заставляет милицию общественной безопасности задерживать людей, допускающих немедицинское потребление наркотиков? Это заставило бы их обратиться в реабилитационные центры.

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

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

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

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

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

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

К вопросу о принципах государственного управления противодействием наркомании и наркобизнесу⁹

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

Этот вопрос не так прост. Ответить на него правильно тем руководителям регионов, городских и районных администраций, которые утверждают территориальные целевые комплексные Программы противодействия наркомании и наркобизнесу (иногда их называют программами профилактики наркозависимости), значит сделать первый шаг в верном направлении. Некоторые главы администраций и местного самоуправления считают основной причиной наркотического бума плохую работу милиции. Другие все объясняют отсутствием у администрации денег на профилактику наркомании. По мнению третьих, основная причина наркоэпидемии – в отсутствии хорошей федеральной программы. Четвертые призывают к ужесточению законов и т. д.

Не отрицая вышеназванных причин, попробую обозначить для городских администраций стратегию (путь), которая объективно ведет к сокращению масштабов незаконного оборота наркотиков (НОН) и уменьшению количества потребителей наркотиков на территории города или района.

Наркоситуация в обществе, стране, регионе, городе – это результат деятельности людей, в нем живущих: политической, здравоохранительной, правоохранительной, воспитательной, информационной и других, которые либо усиливают друг друга и суммируются в мощную антинаркотическую результирующую, либо существуют изолированно, не давая суммарного эффекта.

Если запрещенных наркотиков в городе почти нет (например, после молодежной дискотеки не выносят ведрами шприцы и иные упаковки от наркотиков) – это говорит об эффективности координации городской администрацией деятельности всех структур, которые действуют против наркотиков.

Если героин, что называется, захлестнул населенный пункт, это значит, что те жители, кому это выгодно, действуют активнее и предприимчивее, чем местная власть, а наркоторговцы и потребители наркотиков эффективнее всех государственных служащих, которые работают, чтобы не допустить дальнейшего роста наркотизации молодежи на административной территории.

Какой же должна быть стратегия администрации региона (города), чтобы побеждать?

Чтобы наркоситуация на территории города стала постепенно улучшаться, необходимо всеми силами (а это значит, под руководством губернатора (мэра), а не отраслевых комитетов) начать приближаться к двум основным целям:

– высокой недоступности запрещенных наркотиков (мало кто знает, что за 1999 г. в России рыночная стоимость героина в среднем сократилась в 9 раз и в связи с этим введение в научно-практический оборот в качестве объективного интегрального показателя эффективности противодействия наркотикам нового критерия – относительной недоступности наркотиков на административной территории – более чем необходимо. Не следует ждать, что его введет МВД Российской Федерации, поскольку для этого оно должно изменить свою концепцию борьбы с наркотиками. Администрациям самим необходимо начинать оцени-

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

вать результаты работы правоохранительных структур на своей территории путем сравнения среднестатистических уличных цен, например, дозы героина в вашем городе с ценой дозы героина в соседних городах и регионах);

– формированию в обществе нетерпимого отношения к наркотикам (это не призыв ненавидеть наркоманов. Указанная задача из разряда, и я не побоюсь этого слова, политических, и решать ее надо, следовательно, путем всесторонней поддержки той, уже весьма малочисленной части населения, которая не приемлет потребления запрещенных наркотиков без назначения врача. Прекрасный опыт в этой области за 30 лет своей деятельности накопила шведская общественная организация «Союз за общество без наркотиков», численность которой в разное время составляла от 7 до 20 тысяч человек. Результат работы этой организации – сбалансированная по гуманизму и принуждению национальная шведская политика против наркотиков, которую поддерживает 90 % населения).

А какова (за последние 10 лет) стратегия администраций российских регионов и городов в борьбе с наркотиками и кто ее определяет?

Если говорить образно, то все эти годы власть на этих уровнях либо нажимает не те кнопки, нажатие которых может дать положительный результат, либо нажимает те, но с недостаточным для получения положительного эффекта усилием. Если продолжить аналогию, то наши региональные и муниципальные «оркестры» из отраслевых специалистов не имеют ни профессиональных дирижеров, ни верно прописанной партитуры. До сих пор в структурах областных (городских) администраций не предусмотрена должность помощника губернатора (мэра) по реализации государственной политики против наркотиков, цель и принципы которой еще в 1998 г. изложены в ст. 4 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах». Это факт, который сегодня мало кто учитывает, предлагая различные рецепты (вплоть до контролируемой легализации) обуздания наркоэпидемии в России.

По мнению тех, кто профессионально исследует формирование российской региональной политики противодействия наркотикам, отсутствие в администрациях регионов (городов) людей, способных от имени государства профессионально на практике эффективно решать управленческие проблемы (и в первую очередь, – на стыке различных ведомств) борьбы с наркотиками в рамках конкретной территории и в условиях конфликта правовых норм, означает отсутствие организационного обеспечения государственной региональной политики против наркотиков, а, следовательно, отсутствие и ее самой (естественно, не в формальной ее части, а в содержательной).

Почему отсутствие профессионального управленца в этой сфере не смогли заменить действующие с 1994 г. при главах областных и городских администраций Межведомственные комиссии по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту (МВК)? Потому что на ее Председателе нередко «висит» от 7 до 15 различных комиссий, а отсюда формализм в их работе.

Потому что от советских ценностей отказались, а работа членов этих комиссий осуществляется на общественных началах.

Потому что, и это главное, ни один из членов **МВК** не знает и не имеет интегрального, не связанного с каким-то ведомством, сугубо управленческого опыта в сфере борьбы с наркотиками.

Потому что рядовые специалисты из ведомств *убедились, что МВК – это орган, годами не решающий проблемных вопросов* на стыках различных структур (например, образование и милиция, здравоохранение и ГИБДД), и относятся к участию в ее работе как к пустой трате времени.

Стоит ли в таком случае удивляться тому, что такое государственное руководство организацией борьбы с наркотиками в течение 10 лет привело к тому, что они реально стали

угрозой национальной безопасности, породили у широких слоев населения недовольство государством и тревогу за своих детей?

Думаю, не стоит. Это закономерный результат реализации на практике небезызвестного нам принципа «о способности кухарки управлять страной».

Отсутствие профессионального управления привело к тому, что организация администрациями профилактики наркомании в регионах осуществляется на основе **принципа желательности** реализуемого в проведении максимально возможного количества различных мероприятий (акций) в сфере противодействия наркотикам. Но обилием всевозможных акций и мероприятий против наркотиков никогда не изменить наркоситуацию в городах в лучшую сторону без опоры на еще один принцип. Это **принцип необходимости**. Его реализация предполагает решение таких проблем на региональном (городском) уровне, без устранения которых остановить развитие наркоэпидемии в стране невозможно.

Это такие проблемы, как: наркотики есть в школах (вузах), а педагогические коллективы этого не замечают (и даже скрывают); число водителей, находящихся под действием запрещенных наркотиков за рулем, растет из года в год, а ни ГИБДД, ни здравоохранение это не беспокоит, ведь показатели ежегодно можно улучшать, задерживая за рулем большее количество пьющих спиртное; рейв-дискотеки функционируют у всех на глазах как «легальные» наркопритоны, а властная структура, зарегистрировавшая и выдавшая владельцам лицензию на право деятельности, на это не реагирует; шприцы валяются в парадных жилых домов, а их жильцы не объединяются вокруг участкового инспектора милиции, для того чтобы это прекратилось; население недовольно борьбой милиции с наркоторговцами, а быть понятым, участвующим в оформлении изъятия наркотиков, большинство граждан не соглашается, и т. д.

А ведь в принципе, не ожидая указаний из федерального центра, каждый губернатор, глава муниципального образования (если он действительно хочет подавить наркоэпидемию!) за счет штатных изменений в своей администрации способен ввести штатную должность своего помощника по реализации государственной политики против наркотиков. Во многих городах, например в Ленинградской области, главы администраций из местного бюджета финансируют по просьбе начальников ГОВД-ГУВД несколько дополнительных милицеских должностей для борьбы с наркотиками, а для координации работы около 10 своих отраслевых служб и подразделений, завязанных на профилактику наркомании и борьбу с наркобизнесом, должность с соответствующими должностными инструкциями координатора почему-то не вводят.

Именно поэтому основная задача международной некоммерческой организации «Европейские города против наркотиков» (ECAD) помогать городам – членам ECAD на безвозмездной основе (если не считать членских взносов, которые с учетом ситуации в российской экономике снижены до символических) обучать, стажировать и обеспечивать научно-методическим сопровождением тех сотрудников администрации, которые в соответствии с должностными инструкциями будут профессионально заниматься управлением противодействия наркотикам. Как очередной шаг в этом направлении нами разработан *проект типового положения* «О советнике губернатора (мэра) в области реализации российской региональной политики противодействия наркотикам», текст которого приводится в Приложении.

Журналисты могут написать: «Россия на игле», но ответить, почему это происходит, они не в состоянии¹⁰

Вот уже более 15 лет я собираю архив материалов СМИ по проблемам наркотиков в России. В общей сложности его составляют более 400 публикаций, в основном центральных и петербургских газет. Львиную долю архива, если смотреть в процентном соотношении, составляют статьи о противодействии силовых структур наркобизнесу и медицинской тематики (СПИД), далее идут статьи о международном опыте (в основном правоведческого характера) и по убывающей: мнения политиков и депутатов, о координации усилий в структурах власти, наркотической субкультуре и т. д.

Менее всего журналисты пишут о психологических, социальных, правовых, педагогических, семейных аспектах проблемы, поскольку здесь требуются специальные знания и анализ ситуации. Тем не менее направленность, тон, выбор первоисточников для публикаций видоизменялся в зависимости от политики государства в отношении наркотиков. Условно можно определить три периода.

Период первый: 1986–1990 годы. Политику в этой сфере определяет Указ Президиума ВС СССР «Об усилении борьбы с наркоманией» и разработанные на его основе ведомственные и межведомственные нормативные акты.

Читаем в «Литературной газете» от 7 августа 1986 г. в подборке материалов «Опасное пристрастие, наркотики и наркоманы: три аспекта проблемы». Руководитель из УУР МВД СССР Г. А. Алексеев отвечает на вопросы Юрия Щекочихина: «В некоторых республиках у нас действуют законы, по которым человек, употребляющий наркотики, должен быть привлечен к уголовной ответственности. Я – против таких законов». Десять лет назад, в 1976 г., Ю. Щекочихин пытался взять у Г. Алексеева интервью по проблеме борьбы с наркотиками, но получил отказ. В этой встрече он просит объяснить его причину, на что Алексеев отвечает: «... необходимо соблюдать чувство меры в публикациях о наркотиках. 80 % подростков приобщается к наркотикам из любопытства, вызванного публикациями в печати и излишними разговорами на эту тему». Судя по всему, у журналиста другая точка зрения.

Здесь же министр Минздрава РСФСР А. И. Потапов на вопрос корреспондента «Литературной газеты» А. Галаева об эффективности лечения отвечает: «Мы не знаем биологические механизмы, ставящие организм в зависимость от наркотиков... И все же лечим. И стационарно, и амбулаторно. Что значит лечим? В первую очередь, снимаем абстинентные расстройства. Удается это хорошо и быстро при условии изоляции наркомана. Сама изоляция – это уже, по сути, лечение. Она отрывает наркомана от порочной среды. Лечение должно быть стационарным и... длительным, не менее 60 дней. На практике это не выполняется, и лечат в среднем 7–8 дней (наверное, мало коек в психиатрических больницах)... Около 90 % наркоманов, прошедших такое «скоростное» лечение, возвращаются к приему дурмана».

В «Комсомольской правде» от 24 сентября 1986 г. в статье «Без галлюцинаций... как одолеть опасный недуг» специальный корреспондент В. Юмашев описывает продуманную и решительную борьбу с наркоманией в городе Николаеве. По словам зам. начальника областного УВД М. Т. Задояного, «во всех школах, ПТУ дважды в год идет проверка ребят врачом-наркологом... Раньше школьная администрация пыталась умолчать о реальном положе-

¹⁰ Печатается по: Политика, СМИ и наркоситуация в России: обзор публикаций за 1986–2003 годы. Материалы семинара // Санкт-Петербургский университет. Специальный выпуск. (3643). 2003. 10 июля. С. 16–18.

нии вещей, так как за каждого выявленного наркомана наказывали именно администрацию. Скоро поняли: это бессмысленно, поэтому настрой стал другим. Пусть картина будет неприятной, но правдивой».

В «Известиях» от 10 июля 1987 г. читаем «Заседание и наркомания или почему исполком Моссовета не принял заранее подготовленный проект решения». Корреспонденты А. Иллеш, Е. Шестинский пишут о том, что ни начальник ГУВД Мосгорисполкома П. Богданов, ни начальник ГУЗ Мосгорисполкома В. Мудрак, выступавшие на заседании, не смогли назвать точные цифры по числу наркоманов в городе. Депутаты решили «... создать группу специалистов и выработать документ. Разработать действия по выявлению наркоманов в школах, ПТУ, на предприятиях». В этой же газете от 4 сентября 1987 г. в публикации «Что думает прокурор о новой Московской программе по борьбе с наркоманией» в беседе с корреспондентами прокурор Москвы Л. Баранов считает правильным решение Моссовета забраковать формальную программу, не способную повернуть общественность лицом к проблеме. «С наркоманией как страшной бедой мы столкнулись относительно недавно. Еще позже о ней стали говорить во всеуслышание».

В питерских газетах много о проблеме наркотиков пишет Михаил Рутман. Общая тенденция всех публикаций СМИ того времени такова: проблема наркомании мало изучена. Ее масштабы, по сравнению с Западом, США, мизерны, но достоверно не известны. Специалистов интегральных нет, но в различных ведомствах правильно улавливают суть проблемы: раннее выявление начинающих наркоманов, изоляция наркоманов со стажем, помощь тем и другим. Материалов, пропагандирующих наркотики, в СМИ нет.

Но характер публикаций заметно меняется в 1991 г., поскольку начинается второй период: с 1991 по 1998 год. Политику в этот период определяет отмена административной и уголовной ответственности за потребление наркотиков без назначения врача и лозунг масс: «Разрешено все, что не запрещено законом». С 25 октября 1990 г. страна перестала жить по Указу ПВС СССР от 25 апреля 1974 г. «Об усилении борьбы с наркоманией». В этот день Комитет конституционного надзора СССР установил, что Указ не соответствует Конституции СССР, международным актам о правах человека, а поэтому утрачивает силу (Заключение ККН СССР «О законодательстве по вопросу о принудительном лечении и трудовом перевоспитании лиц, страдающих алкоголизмом и наркоманией»). Что и как стали писать о наркотиках в СМИ?

Читаем в газете «Труд» от 15 ноября 1995 г. «Наркотики для дискотек». Собственный корреспондент Н. Шевцова в преамбуле к статье пишет: «В Голландии весьма либерально относятся к наркотикам. В этой стране даже не преследуется потребление марихуаны, опиума и гашиша в тавернах и кафе. Власти считают, что лучше разрешить потребление «на людях», чем загонять наркомана в подполье».

В газете «Час пик» от 6 ноября 1996 г. читаем: «Экстази шагает по Европе». Выводы некоего А. Д., вынесенные в заголовок, основаны на отчете расположенного в Лиссабоне Европейского центра мониторинга за распространением и употреблением наркотиков.

В «Российской газете» от 13 апреля 1996 г. корреспондент Наталья Кузина сообщает: «Россия на игле», на 70 % ежегодно увеличивается число наркоманов среди молодых россиян. А Дума между тем все не может принять закон о наркотиках».

17 июня 1997 г. петербургская газета «Смена» в информации «В Нидерландах наркотики делят на легкие и тяжелые» сообщает о том, что «с давних пор у каждого народа был свой наркотик... Из более 350 кафе Амстердама в 100 разрешена продажа «легких» наркотиков».

16 апреля 1997 г. корреспондент «Известий» Т. Батенева в материале «Больных опять сделают эками» утверждает, что принудительное лечение нигде в мире никого не вылечивает. Критически смотрит на закон и президент фонда НАН Олег Зыков. «Борьба вокруг

закона о наркотиках – вовсе не спор между сторонниками разных взглядов на проблему. Схватка идет между двумя идеологиями, двумя моделями мира. Одна из них предполагает свободу выбора, уважение личности, поиск компромисса и сотрудничества. Другая стремится снова загнать нас в общество, где одни распоряжаются судьбами других, где «другой» значит «враг», где лучшим способом решения любой проблемы служит насилие. Какой вариант выберут наши господа сенаторы?».

Замечу, что к этому времени уже известен опыт Финляндии, специалисты которой пришли к выводу: «Большинство потребителей наркотических веществ не чувствуют необходимости приступить к лечению даже в начале ставшего уже регулярным приема веществ. В информационных материалах, распространяемых финскими коллегами, читаем: «Часто говорят, что криминализация потребления наркотиков является преградой на пути к лечению. Такое утверждение не имеет доказательств. Лечащий персонал не имеет права сообщать полиции, что пациент принимает наркотики, а полиция не наблюдает за лечебными учреждениями».

В «АиФ-Петербург» в № 19 за 1998 г. публикуются полярные точки зрения на отношение к наркоманам: «Наркоманы вне закона. Кто в выигрыше?».

Какая тенденция прослеживается за эти годы? Количество публикаций по проблемам употребления наркотиков резко возросло, но кампания «СМИ против наркотиков» принесла больше вреда, чем пользы. Даже те, кто искренне хотел разобраться и помочь, не прошли соответствующую подготовку, не получили элементарных знаний – по психологии, медицине, конфликтологии... Отсутствие правового ограничения на публикацию наркогенной информации способствовало формированию моды на наркотики.

15 января 1998 г. в «Российской газете» публикуется Федеральный закон РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах». Обращает внимание на себя ст. 46 – запрет пропаганды и ограничение рекламы в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. На основе этого Закона были внесены поправки в ст. 4 Закона о СМИ и новую редакцию Административного кодекса РФ.

Этими событиями открывается **третий период: с 1999 по 2003 год.**

12 августа 2000 г. газета «Санкт-Петербургские ведомости» под заголовком «Угроза вырождения нации» публикует интервью председателя Комитета Госдумы по охране здоровья и спорту Н. Герасименко.

«В развитых странах борются с курением, сокращают потребление алкоголя...». По словам Герасименко, в России не существует на государственном уровне пропаганды здорового образа жизни и борьбы с вредными привычками.

21 сентября 2001 г. газета «Коммерсантъ» в публикации «Город на игле» размещает, на мой взгляд, наркогенную информацию. Корреспондент Смирнов сообщает о том, что «цена на таблетку экстази варьируется от 350 до 500 рублей. Дешевле амфитамин-speed в порошке. Купить один грамм (хватит двоим на веселую ночь) у знакомого дилера можно за 300–350 рублей, а у клубного – за 450». И таких мест (называется стоимость и места приобретения) полно». Случилось так, что мне заранее стало известно о готовящейся публикации. Я обратился к журналисту с просьбой в таком виде (с указанием цен и мест продажи) статью не публиковать, но остался неуслышанным. Позднее я приглашал Смирнова на наши семинары, но он так и не пришел – неинтересно.

4 сентября 2002 г. газета «Известия (Санкт-Петербург)» публикует информацию «Контрольный пакетик. Попытки легализовать наркотики становятся все настойчивее». Корреспондент Т. Батенева сообщает мнение вице-президента фонда НАН Нодара Ханановили: «Легализация легких наркотиков в Европе показывает, насколько их общество продвинулось в понимании свободы выбора...».

И в этом же номере под заголовком «В Лондоне разрешили курить марихуану» Наталья Бабасян пишет об итогах эксперимента в Брикстоне (квартал в Лондоне). Здесь в течение года полиции было рекомендовано лишь выносить предупреждение курильщикам марихуаны, а не арестовывать застигнутых на месте происшествия, как это делается повсюду в стране (на мой взгляд, эта публикация – косвенная реклама марихуаны; нарушение статьи 6.13 КоАП РФ).

Даже по содержанию заголовков очевидно, что остановить публикацию наркогенной информации в СМИ пока не удалось. Реально ст. 6.13 КоАП к журналистам пока не применяется. Только в случаях грубого нарушения нормы удастся реагировать. Необходимо разъяснение Генеральной прокуратуры РФ по вопросу толкования законодателем понятий «реклама» и «пропаганда».

Я понял, что журналисты, пишущие о наркотиках, находятся сегодня на первом уровне своего мастерства: они могут написать статью «Россия на игле», но не в состоянии проанализировать, почему это происходит. Профессионалов, способных на это ответить, нужно готовить. Нужна государственная программа.

1. Убежден, что необходимо лицензировать физических и юридических лиц, которые хотят писать на антинаркотические темы, и оказывать им государственную поддержку. Без нее стимулов учиться различать антинаркотическую и наркогенную информацию абсолютно нет.

2. В высшей школе, на факультетах журналистики должна преподаваться учебная дисциплина (по выбору) «Наркоэпидемия как объект журналистского контроля».

3. В администрации каждого субъекта федерации, в каждом городе должен быть чиновник, профессионально формирующий антинаркотическое общественное мнение и занимающийся этой работой ежедневно.

Толкование понятия «реклама наркотиков» должно быть широким, т. е. основываться на законе «О рекламе», но боюсь, что это будет нескоро.

Опыт социального партнерства в подготовке кадров по антинаркотическому управлению¹¹

Статья посвящена теме «социальное партнерство, подготовка кадров и антинаркотическое управление». За годы работы в *ECAD* приобретен уникальный опыт именно на этом направлении. Необходимо отметить, что большинство российских регионов и городов имеют одну общую проблему – отсутствие результативной региональной антинаркотической политики. Однако, хотя эта проблема и общая, каждый пытается ее решать по-своему. Во многом это обусловлено тем, что до сих пор в нашем государстве не разработан единый подход к реализации антинаркотической политики. Отсутствуют программы и высшие учебные заведения по подготовке специалистов в этой области.

Почему мы обращаем внимание именно на подготовку кадров по антинаркотическому управлению? Мы глубоко убеждены в том, что, на сегодняшний день, есть много прекрасных специалистов: психологов, медиков, полицейских, учителей, но пока отсутствуют «управленцы», способные организовать в регионах (городах) целенаправленную работу, направленную на сокращение количества наркоманов и уменьшение наркопреступности. Помогая отдельным людям, мы не получим общий результат. А ведь денег, для того чтобы всем помочь на индивидуальном уровне, никогда не хватит.

Начало этому было положено в 2001 г. В Санкт-Петербургском государственном университете (СПбГУ) создан Международный центр антинаркотической политики. На семинарах, проводимых для ключевых сотрудников администраций российских городов – членов *ECAD*, отвечающих за координацию общих усилий, ученые СПбГУ совместно с приглашенными экспертами стали искать ответы на злободневные вопросы.

Например, может ли работа Межведомственных комиссий по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту (далее просто антинаркотических) при главах административно-территориальных образований стать эффективной? Ведь зачастую и в городах, и в субъектах Федерации председателями антинаркотических межведомственных комиссий назначают людей, которые в своей предыдущей деятельности не были связаны с решением этой проблемы, и, заметьте, от них зависит принятие управленческих решений. Особенно негативно это сказывается в тот момент, когда идет дискуссия, когда у членов комиссии расходятся взгляды на тот или иной вопрос. В Санкт-Петербурге еще недавно эти посты занимали адмиралы или контр-адмиралы, совмещающие деятельность вице-губернатора с деятельностью председателя антинаркотической Межведомственной комиссии. Это уважаемые люди, способные победить в морском сражении, но что они могут сделать в сражении с наркоманией, где необходимы специальные знания?

В октябре 2001 г. было принято решение Совета Безопасности, которое призвало субъекты Федерации создать отделы по организации профилактической работы в области наркотизации населения, отделы, способные управлять, координировать антинаркотическую работу всех территориальных структур. Мы тщательно изучили этот вопрос и можем с уверенностью сказать, что ни один субъект Северо-Запада практически никак не отреагировал на это решение Совета Безопасности, так как оно носило рекомендательный характер. То есть отреагировали адекватно – раз рекомендовано, значит, можно не выполнять. Прошло два года, и мы получили Госнаркоконтроль. Мы абсолютно убеждены, что это решение свя-

¹¹ Печатается по: Конфликтология – теория и практика. СПб., 2004. № 2 (3). Июль. С. 121–126 (в соавторстве с А. И. Стребковым).

зано именно с тем, что субъекты игнорировали решение Совета Безопасности. Потому и произошли эти реформы, подчас такие сложные и болезненные. То, что комитет Госнарконтроля будет заниматься управлением, организацией и взаимодействием, это понятно, но интересно, кто же из специалистов будет работать в этой структуре, где они получали свое высшее образование в области антинаркотического менеджмента? В настоящее время ни на одной из кафедр государственного и муниципального управления не преподают, как именно управлять в данной сфере. Ни в одном из учебников по социальному менеджменту тоже нет подобной информации.

И потом хотелось бы отметить, что, по прогнозам экспертов, нам сегодня противостоит не наркомания, а наркоэпидемия. А это явление гораздо более сложное. Это консолидация наркотизма, наркокультуры, собственно наркомании и еще наркопреступности – вот четыре ее составляющих. И еще, необходимо отметить, что в России есть сторонники легализации наркотиков, врачи, лоббирующие выдачу метадона героиновым наркоманам и руководители программ обмена шприцев и игл. Все эти люди объективно являются достаточно серьезным препятствием в формировании в обществе единого мнения о том, что наркомания не личное дело индивида, и что к тому, кто потребляет наркотики и не желает лечиться, надо быть безжалостным.

Поэтому мы считаем, что необходимо учить людей управлению в этой области. В связи с этим хотелось бы привести конкретный пример. Правительством Великого Новгорода проведен конкурс, выбран конкретный победитель, который направлен учиться на 2 года по магистерской программе на философский факультет СПбГУ. Он будет учиться по программе «Наркоконфликтология». А окончив данный курс, этот человек, став уникальным специалистом, по договору целевого распределения вернется в администрацию Новгородской области на работу на 5 лет. Но не просто так, а на соответствующий уровень, поскольку эти знания должны быть использованы. Такого в России еще не было. И я попытаюсь рассказать, как мы пришли к этому. Потому что только таким путем можно соединить власть и знание. И если удастся соединить власть и знания, то нам удастся справиться с этой проблемой и ликвидировать ее в России.

В Западной Европе в 1990 г. произошла консолидация сил, выступающих за легализацию наркотиков. Во Франкфурте собрались представители европейских городов (*ECAD* тогда не существовал) и приняли резолюцию, призывающую легализовать наркотики. На этой конференции было высказано мнение, что раз «война наркотикам проиграна», то давайте уменьшать вред, давайте искать другие формы решения проблемы.

Здесь хочу отметить, что точно в это время в России была совершена грубейшая ошибка в области антинаркотической политики. На самом высоком уровне были приняты документы, в которых потребление наркотиков было приравнено к естественным правам человека (на сайте www.ecad.ru этот документ есть). Соответственно, произошла декриминализация законодательства, то есть исключили статьи, предусматривающие ответственность за немедицинское потребление наркотиков из Административного кодекса (ст. 44) и из Уголовного кодекса (ст. 224.3).

Но вернемся к Европе. В 1994 г. в Швеции происходит консолидация противников легализации, сторонников антинаркотических конвенций ООН 1961, 1971 и 1988 гг. На конференции мэров городов была принята Стокгольмская декларация 1994 г. Этот же год стал годом рождения международной общественной некоммерческой организации «Европейские города против наркотиков (*ECAD*)», которая существует на взносы городов. Первоначально *ECAD* возник как объединение 24 городов Европы. В нем приняли участие Москва, Санкт-Петербург, Калининград, подписавшие Стокгольмскую декларацию.

К концу 1999 г. организация стала насчитывать 240 европейских городов, а российских так и осталось три. Они Декларацию подписали, но взносов не платили и работы никакой

не вели, а о какой работе могла идти речь, если с 1990 г. в России потребление наркотиков стало считаться естественным правом человека. В этом же году с приходом нового директора *ECAD* Томаса Халлберга было принято стратегическое решение о расширении деятельности *ECAD* в России.

Суть его заключалась в том, чтобы ввести должность регионального директора *ECAD* в Санкт-Петербурге, в 10 раз снизить размер членских взносов для российских городов – поскольку и заработная плата и валовой национальный доход на одного человека в Европе в 10 раз выше, чем в России. И привлекать российские города в *ECAD* для обобщения опыта и партнерства в этой области.

Уже в феврале 2001 г. было заключено соглашение между *ECAD* и Санкт-Петербургским госуниверситетом. При этом было решено создать в университете просветительский учебно-научный Международный центр по разработке и обучению государственной и региональной антинаркотической политике. Очень непростое было это начинание, но, тем не менее, патриотические чувства возобладали, и партнерские отношения сложились.

Через некоторое время выяснилось, что для развития российской ветви *ECAD* недостаточно иметь физического представителя этой организации в России, и возникла необходимость сформировать филиал *ECAD* в России. В 2002 г. была создана и зарегистрирована Санкт-Петербургская общественная организация «Города против наркотиков», что значительно облегчило задачу небольшим российским городам по вступлению в *ECAD* и уплате членских взносов, которые сложно было платить в Стокгольм, и в то же время позволило включиться в задачу подготовки кадров для администраций городов в области антинаркотической политики и управления.

С регистрацией юридического лица мы стали активнее участвовать в международных проектах, которые реализуются, в частности, в нашем округе. В настоящее время идет проект развития антинаркотических стратегий в Северо-Западном федеральном округе РФ. Он проводится в основном для городов членов *ECAD* в университете на базе центра антинаркотической политики и рассчитан на 2002–2004 годы. Это цикл из 12 семинаров по различным проблемам, связанным с борьбой с наркотиками.

Уже проведены такие семинары, как «Политика. Проблема каннабиса», «Антинаркотическое управление (национальный уровень)», «Антинаркотическое управление (муниципальный уровень)», «Милиция и наркотики», «Журналистика и наркотики», «Школа и наркотики». По каждому семинару выпущен специальный номер журнала. Эти журналы рассылаются по городам участникам *ECAD*. Все материалы выставляются на нашем сайте «Европейские города против наркотиков. Россия». На семинары приезжают люди из разных регионов. Рассмотрение проблем, касающихся наркотиков, стало происходить в среде ученых. Эти проблемы очень сложные. И порой они заключаются даже в том, что мы не успеваем договориться о терминологии, поэтому часто спорим там, где спорить-то и не нужно, а достаточно только определиться с терминами.

В конце 2003 г. состоится еще один семинар «Наркотики на рабочем месте», а остальные, такие как «Наркотики в тюрьмах», «12 шаговая модель», «Профилактика ВИЧ среди наркоманов», «Опыт неправительственных организаций», «Войну наркотикам должна объявить власть», запланированы на 2004 г.

Еще нужно отметить, что в 2003 г. впервые в России Межведомственный экспертный совет Министерства образования РФ принял решение о введении подготовки МАГИСТРОВ по КОНФЛИКТОЛОГИИ на философском факультете Санкт-Петербургского госуниверситета. Магистерский стандарт состоит из нескольких программ. Одна из них называется «Наркоконфликтология». Специалистов по управлению наркоконфликтами готовят 8 докторов и 9 кандидатов наук.

В течение 2 лет магистрант, обучаясь на кафедре конфликтологии философского факультета СПбГУ, осваивает следующие специальные дисциплины:

1. Общая теория потребностей и зависимости (которая рассматривает чрезвычайно важный вопрос зависимостей: мы зависим от вещей, от денег, от многих других факторов, и это социальный фон развития наркозависимости).
2. Теоретические аспекты наркоконфликтологии.
3. Биологические основы наркозависимости (в этом курсе, который читают представители естественных наук, слушатели с большим интересом знакомятся с работой головного мозга: здорового мозга и мозга, находящегося под воздействием наркотиков).
4. Социальные факторы и координаты наркотизма.
5. Наркоконфликт и социальная безопасность.
6. Система международного контроля за наркотиками: история и современность (за 100 лет сложилась международная система, а эту дисциплину до сих пор не преподают даже студентам факультетов международных отношений. А изучив ее, выпускникам подобных факультетов было бы гораздо легче найти в дальнейшем работу).
7. Антинаркотическая политика: международные сравнения (этот курс предполагает изучение проблемы в таких странах, как Китай, США, Швеция, Голландия, Россия).
8. Структуры здравоохранения как институт разрешения наркоконфликта.
9. Правоохранительные структуры как институт разрешения наркоконфликта.
10. Структуры образования как институт разрешения наркоконфликта.
11. Структуры по делам молодежи как институт разрешения наркоконфликта.
12. Общественные организации как институт разрешения наркоконфликта.
13. Результативный региональный антинаркотический менеджмент.
14. Роль СМИ в обострении и разрешении наркоконфликта.
15. Наркоконфликт в формате конфликта культур.
16. Наркоконфликт в семье и школе.
17. Наркоконфликт на производстве.
18. Религия и наркоконфликт.
19. Эффективные технологии разрешения наркоконфликта.

Из названий курсов видно, что многие из них имеют прикладное значение (магистры смогут работать помощниками мэров, губернаторов в этой области). Но теоретических дисциплин также достаточно, и поэтому в дальнейшем магистры смогут преподавать в высших учебных заведениях. Как видите, основной упор в обучение делается на наркоконфликт. Давайте выясним, что же это такое? Есть несколько понятий наркоконфликта. Итак, понятие очевидное.

Наркоконфликт – это столкновение интересов живущих в одной семье, в одном городе, в одной стране, на одной планете в конце концов (т. е. вынужденных взаимодействовать) участников незаконного оборота наркотиков (НОН) с теми, кто в нем не участвует.

Под природой наркоконфликта мы понимаем следующее: наркоконфликты обусловлены перекосом в решении вопроса о соотношении интересов общества и личности в пользу человека как отдельного самоценного существа. Во все времена в странах, где при решении этого вопроса приоритет отдавался обществу, проблемы наркотиков (как угрозы социуму) не существовало.

И, наконец, понятие наркоконфликта не очевидное. **Наркоконфликт – это столкновение взглядов, целей, позиций и интересов субъектов, «программирующих» индивида на наркозависимое поведение, со взглядами, целями, позицией и интересами субъектов социализирующих индивида в добропорядочного гражданина.**

В заключение мне хотелось бы вернуться к началу. И повторить, что в 2003 г. заключен договор № 1 между философским факультетом СПбГУ, комитетом по делам молодежи Новгородской области и российским филиалом *ECAD* о совместной деятельности по подготовке в магистерской программе по направлению «наркоконфликтология» представителя Новгородской области. Целью договора является совершенствование государственного управления в сфере реализации антинаркотической политики в Новгородской области (улучшение профилактической работы, сокращение численности наркоманов, снижение наркопреступности).

Соединив власть ответственных руководителей российских регионов (городов), знания лучших отечественных ученых и международных экспертов, мы сумеем даже в условиях переходного периода (построения демократичного общества, основанного на рыночной модели экономики) добиться сокращения численности активных наркоманов и снижения наркопреступности. Механизм соединения этих факторов – подготовка управленческих кадров на междисциплинарной основе – магистров конфликтологии. Он найден опытным путем в рамках социального партнерства.

Подготовка конфликтологов по магистерской программе «Наркоконфликтология»¹²

По мере выхода из множества проблем социально-экономической жизни на одно из первых мест проблемы массовой наркотизации населения в России медленно стало расти понимание роли государственного и муниципального антинаркотического управления как фактора, способного обеспечить сокращение численности наркозависимых и уменьшение наркопреступности, как в целом в стране, так и в ее регионах и городах. Исходной точкой роста этого понимания можно считать утверждение Верховным Советом РФ в 1993 г. «Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации» (Постановление ВС РФ № 5494–1 от 22 июля 1993 г.).

К сожалению, установив концептуальные основы государственной политики по контролю за наркотиками и определив ее основные направления, Концепция не содержит положений фиксирующих важное значение подготовки в высшей школе для органов исполнительной власти и муниципальных образований специалистов в области антинаркотической политики и управления.

Поэтому вызывает тревогу то, что понимание важности подготовки в высшей школе антинаркотических менеджеров растет настолько медленно, что государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление» до настоящего времени не содержит такой дисциплины, как «Результативный региональный антинаркотический менеджмент» или какого-либо иного спецкурса, рассматривающего проблему наркотиков в обществе в контексте управления.

Осознавая, что подготовка антинаркотических менеджеров должна носить фундаментально междисциплинарный характер, было решено осуществлять ее на базе единственной в то время в стране (2002 г.) кафедре конфликтологии философского факультета СПбГУ. Практически это было осуществлено в разработке магистерского стандарта, путем включения в него программы «наркоконфликтология» (см. журнал «Конфликтология – теория и практика» № 2 (3) – июль 2004 г., с. 121–126) и приема на эту программу шести студентов (2003–2005 гг.).

Не имея возможности в рамках статьи подробно проанализировать сильные и слабые стороны всех шести исследовательских работ, остановимся подробно на вопросах новизны в нескольких диссертациях, которые наиболее ярко демонстрируют познавательные возможности конфликтологического подхода при изучении связанной с наркотиками социальной реальности и уровень подготовки выпускников.

Артем Сунами (бакалавр конфликтологии), выполнив исследование по теме **«Политика управления наркоконфликтом в контексте информационной войны»**, предпринял попытку переосмыслить опыт, накопленный по данной проблематике в сфере антинаркотической политики, используя конфликтный подход.

Он исследовал основные тенденции становления российской антинаркотической политики в контексте ранее сложившейся международной системы контроля наркотиков и доказал, что российское *«государство не сформировало единого понимания содержания антинаркотической политики...»*, потому что это направление его деятельности до сих пор не осмысливается с междисциплинарных позиций как конфликт.

¹² Печатается по: Конфликтология. СПб., 2005. № 2. С. 156–161.

В контексте этой интересной работы автор достаточно точно определяет понятие «наркоконфликт» в широком смысле как *«противоречие между всеми возможными участниками незаконного оборота наркотиков и остальным обществом»*, а исследуя различные подходы к изучению содержания этого понятия, выделил **новую форму наркоконфликта – информационную** – и доказал, что *«наркоконфликт в современном мире приобрел еще один формат, который можно определить как информационную войну»*.

По мнению А. Сунами, такая трактовка реальности может порождать новые эффективные модели управления наркоситуацией. Необходимость проведения более эффективной информационной антинаркотической политики государством он достаточно убедительно обосновал влиянием информации на величину экспозиционного давления наркосреды (ЭДН), детерминирующей направление социализации индивидов в обществе по одному из двух **типов поведения**: наркозависимое или нарконезависимое.

Он впервые предложил по характеру и степени влияния информационных потоков на величину ЭДН разделить все информационное пространство на следующие **пять типов**: *пропаганда «кайфа», пропаганда наркотиков, нейтральная информация, антинаркотическая пропаганда и пропаганда социально здорового образа жизни*. И, дополнив типологию завязанных на ЭДН информационных потоков совокупностью основных каналов коммуникации, по которым идет внедрение тех или иных установок в массовое сознание, впервые смоделировал матричную структуру информационного наркоконфликта.

Завершая теоретическую часть исследования и исходя из значения для информационной безопасности государства принятой в сентябре 2000 г. доктрины информационной безопасности Российской Федерации, А. Сунами фактически дает новое понятие информационной антинаркотической политики, определив это понятие как: *«7. Одно из направлений государственной антинаркотической политики, призванное сформировать отрицательным общественное мнение по отношению к немедицинскому потреблению наркотиков.*

2. Совокупность целей, отражающих национальные интересы России в части борьбы с наркоугрозой в информационной сфере, стратегических направлений их достижения и систему мер, их реализующих.

3. Важный элемент антинаркотической политики, направленный на управление наркоконфликтом, в контексте информационной войны».

Представляется, что полученные А. Сунами результаты могут служить теоретической базой для деятельности органов государственной власти, которые на практике стремятся сформировать негативное общественное мнение по отношению к наркотикам и их немедицинскому потреблению.

Не менее интересное исследование выполнено Ириной Борович (бакалавр конфликтологии) по теме **«Антинаркотическая политика и права человека в российском обществе»**. Правильно оценив существующее в данной сфере общественных отношений напряжение между сторонниками и противниками легализации наркотиков, она совершенно обоснованно выбрала в качестве методологии своего исследования конфликтный подход.

Это позволило автору не только выявить взаимосвязь между политикой Российского государства в сфере противодействия наркотизации населения и основными правами человека, но и сделать важный вывод, касающийся практической деятельности государства в области наркополитики: декриминализация потребления наркотических средств и психотропных веществ в России всегда ведет к резкому увеличению численности участников незаконного оборота наркотиков и, соответственно, массовому нарушению права на жизнь и социализацию детей в обществе, свободном от наркотиков, тех граждан, которые не участвуют в их незаконном обороте.

Актуальность работы Надежды Кирдеевой (бакалавр конфликтологии) по теме **«Местное самоуправление как субъект антинаркотической политики»** обусловлена тем, что

российское государство, несмотря на то, что наркоситуация в стране угрожает национальной безопасности, до сих пор еще не выработало на региональном уровне «понятной и подержанной населением государственной антинаркотической политики»¹³

Автор магистерской диссертации, исследуя содержание государственной антинаркотической политики, приходит к следующим выводам: проводимая государством в этой сфере политика является рестриктивной (ограничительной). В области координации органы ФСКН РФ фактически не выполняют свои функции. Государственная функция противодействия наркотизации общества станет реально действующей, если на уровне каждого МСУ ежедневно станет осуществляться антинаркотическое управление, за результаты которого будет отвечать специально подготовленный антинаркотический менеджер, обладающий статусом помощника (советника) главы МСУ.

Как успех следует отметить введение Н. Кирдеевой в научный оборот конфликтологов операционного понятия «наркоситуации», под которой она понимает *«обстановку в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков, сложившуюся на рассматриваемой территории»*. Это позволило ей разработать новую систему показателей, позволяющих как объективно оценивать наркоситуацию на территории МСУ, так и результаты ее антинаркотической деятельности, без проведения дорогостоящего мониторинга с помощью социологических исследований. Предложенный автором работы комплекс показателей оценки наркоситуации и влияния на нее на уровне МСУ включает в себя **три группы показателей** (показатели антинаркотического управления, показатели эффективности и показатели развития наркоситуации), учитывает размеры муниципальных образований (крупные, средние и небольшие) и имеет значение для практической деятельности МСУ. Для примера проект федеральной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы» предусматривает ежегодно тратить на определение масштабов незаконного распространения и незаконного потребления наркотиков 8 млн рублей, а всего – 40 млн рублей.

Магистерская диссертация Константина Микрюкова (ранее не имел образования в области конфликтологии) на тему **«Координация антинаркотической политики: опыт Новгородской области»** представляет попытку осмыслить отечественный опыт в сравнительно новой области государственной деятельности – в области антинаркотической политики на уровне отдельного субъекта Федерации – Новгородской области.

Проанализировав основные направления антинаркотической деятельности в субъекте Федерации, автор работы сделал значимый **вывод** о том, что профилактика наркопотребления и наркотизации населения до сих пор не стала занимать среди них главенствующую роль, а **основной проблемой антинаркотической политики** является низкий уровень координации усилий субъектов антинаркотической политики на уровне отдельно взятого региона Российской Федерации.

В качестве новации, призванной нивелировать данный недостаток, автор исследовал деятельность Отдела координации региональной антинаркотической политики, созданного в 2000 г. в Комитете по делам молодежи, физической культуре и спорту Новгородской области. Несомненно, что обобщение опыта координации антинаркотической деятельности позволило автору фиксировать проблемы, решение которых позволит усовершенствовать антинаркотическую политику в Новгородской области, и это имеет значение для практической деятельности органов государственной власти данного региона.

Однако данная работа не лишена некоторых недостатков и особенно в плане аргументации наличия взаимосвязи и ее характера между деятельностью Отдела координации реги-

¹³ Тонкое Е. Е. Государственно-правовая политика противодействия наркотизации российского общества / Е. Е. Тонков. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 287 с).

ональной антинаркотической политики, да и всей областной антинаркотической комиссии в сфере координации и результатами антинаркотической деятельности в целом. Например, в работе не нашел объяснения такой серьезный факт, как чрезвычайно высокий уровень алкогольных психозов, по количеству которых Новгородская область устойчиво занимает одно из первых мест в Российской Федерации.

Представляется, что К. Микрюков должен был больше уделить внимания поиску и доказательству непосредственного влияния осуществляемой в области антинаркотической политики правительством Новгородской области координации на конкретные показатели наркоситуации в каждом муниципальном образовании этого региона, например, на такой показатель, как динамика **количества выявленных** на ранней стадии потребителей наркотиков и **количества прекративших** их незаконное потребление (из числа выявленных) в результате проведенной психолого-педагогической коррекции, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Этот анализ магистерских диссертаций позволяет нам сделать вывод о том, что обучение как студентов с конфликтологическим образованием, так и студентов с другим гуманитарным образованием по магистерской программе «наркоконфликтология» в течение 2 лет позволяет им приобрести необходимый уровень знаний и навыков для успешного применения конфликтного подхода в анализе наркополитики и антинаркотического управления.

В свою очередь, это подтверждает нашу гипотезу о том, что специалистов, наилучшим образом ориентирующихся в таких многослойных проблемах, как политика и управление в сфере противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту (только наркомания уже является нам как био-, психо-, социо-, духовное явление), необходимо готовить в формате конфликтного подхода, рассматривая конфликтологию в качестве **методологической основы** для получаемых в рамках магистратуры знаний и выполняемых научных исследований.

Возможности принятия этой методологии нагляднее всего проявляются уже в том, как многогранно раскрывается понятие «**наркотики**» (наркотические средства или психотропные вещества) по сравнению с их односторонними линейными отраслевыми определениями, которые используются в правовых, медицинских, экономических, педагогических, психологических и иных отраслях знаний.

Для конфликтологов **наркотики** – это **запрещенный товар, который поступает в незаконный оборот по законам рынка, как правило, из законспирированных источников, и злоупотребление которым отдельными группами населения, особенно молодежью, вызывает эпидемию наркомании, а в длительной перспективе формирует наркотическую субкультуру, направленную на разрушение культуры здорового образа жизни в обществе.** При таком понимании этой категории интегрируются в единое объемное целое такие существенные их признаки, которые имеют отношение к политике (*запрещенный*), экономике (*товар, законы рынка*), юриспруденции (*незаконный оборот*), оперативно-розыскной деятельности (*законспирированные источники*), медицине (*наркомания, эпидемия, здоровый образ жизни*), социологии (*общество*), культурологии (*наркотическая субкультура, культура*), этике (*злоупотребление*) и демографии (*молодежь, население*).

Поэтому вполне естественно ожидание новых творческих успехов от тех, кто стал на путь развития конфликтологии в этом новом направлении, которое на практике по аналогии с названием магистерской программы получило название наркоконфликтологии.

Войну с наркотиками могут выиграть только региональные правительства¹⁴

Что считать победой?

Мы считаем, что начинать работу следует с определения целей. Значит, если мы начинаем войну, то целью ее является, естественно, победа. Что же следует считать победой в данной войне? Здесь как раз, по нашему мнению, все ясно. Необходимо добиться сокращения численности участников незаконного оборота наркотиков (НОН) в каждом субъекте Федерации. Государство точно такую же цель поставило перед собой в ст. 4 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах». Главное, чтобы эта цель им не менялась в процессе военных действий.

Цель эта не нова, борьба с наркопотреблением ведется уже не первый год, и конечная цель ее все та же. Но следует признать, что государство и общество пока проигрывают в этой борьбе. Страна прошла через героиную эпидемию, которую необходимо было не допустить. Сейчас повсеместно идет рост численности участников НОН за счет увеличения потребления марихуаны. А значит, возрастает опасность роста числа героинозависимых в перспективе. Отсюда можно сделать вывод, что прежние темпы и методы работы не приносят требуемых результатов. Настало время что-то менять.

То, что делает Госнарконтроль, можно только условно считать войной. Но, ведя ее исключительно такими средствами – главным образом, уголовно-правовыми, – выиграть в сегодняшней ситуации нельзя. Потому что проблема наркозависимости в масштабах общества не локализована в одной плоскости, а имеет ряд составляющих, тесно переплетающихся между собой. Дифференцируя причинные факторы наркозависимости, препарируя проблему, несложно убедиться в существовании ее биологических, психологических, педагогических, экономических, духовных и политических аспектов.

Существует около 40 теорий, по-разному объясняющих причины злоупотребления наркотиками. Подчеркнем, теорий! А ясности нет. При наличии такой расплывчатой информации о противнике силами одних спецслужб войну не выиграть, особенно если не очень понятно, на чьей стороне правительства, как федеральное, так и почти все региональные (имеется в виду не формальная декларативная сторона дела, а отсутствие позиции, настроя подавить наркоторговлю в городах и районах своего региона). Что делать в такой ситуации?

¹⁴ Печатается по: Войну наркотикам должна объявить власть. Как мы это понимаем. Материалы семинара // Санкт-Петербургский университет. Специальный выпуск. 2005. 25 января. С. 26–34.

Наша точка зрения

Мы считаем, что ставка в борьбе с наркотиками должна быть сделана все же на правительство. И вот почему. Объявленная война наркотикам подразумевает эффективное управление наркоконфликтами, т. е. всеми социальными конфликтами, зона разногласий в которых сущностно связана с наркотиками или их контролем. Утверждение «власть должна объявить войну наркотикам» для нас должно означать «власть серьезно должна заняться региональным (городским, районным) антинаркотическим управлением».

Мы исходим из гипотезы: в современной России эффективное управление наркоконфликтами может осуществлять только **государственная исполнительная власть**. И, в первую очередь, правительства субъектов Федерации на своих территориях.

Исходя из каких соображений эту гипотезу необходимо принимать за руководство к действию?

1. Потому что региональным правительствам на уровне региона подотчетны все те структуры исполнительной власти (комитеты, администрации и т. д.), которые имеют возможность воздействовать практически на все причинные факторы наркозависимости, на все составляющие причинного комплекса, порождающего наркоэпидемию: на экономическую (преодоление бедности), на духовную (повышение образовательного и культурного уровня) и так далее, создавая политический климат, способствующий управлению наркоситуацией.

2. И только правительство субъекта Федерации, возглавляющее систему исполнительных органов власти региона, располагает возможностями для столь необходимого в этой сфере деятельности объединения усилий всех региональных сил, применяя для этого следующие **инструменты координации**:

– **административный ресурс** – возможность вменить в обязанность определенные действия и возможность контролировать их выполнение. Если мы собираемся «вести военные действия», то без строгой командной вертикали сильную армию не создать;

– **единую территорию и территориальный принцип управления** (в будущем и единая подготовка кадров) – означает, что война ведется за освобождение от наркотиков территории каждого административно-территориального образования (региона, города, муниципального образования). То есть антинаркотическая работа различных ведомственных структур оценивается не сама по себе как таковая, а только в соответствии с конкретными изменениями наркоситуации на конкретной территории;

– **единую государственную идеологию** – «наркомания не личное дело индивида» – это лозунг «Единой России», логичным следствием которого было бы формирование соответствующего мировоззрения (шкалы ценностей), обеспечивающего поддержку запрета наркотиков широкими массами людей;

– **целевое финансирование** – деньги выделяются в бюджете региона или выдаются региону из федеральной программы не для того, чтобы раздать ведомствам, а для реализации лучших конкретных антинаркотических проектов, реализация которых позволит сократить количество активных наркоманов и уменьшить наркопреступность.

Необходимо и достаточно

Достаточно ли понимание вышеперечисленного для немедленного начала «военных действий»? Предположим, Президент РФ завтра издал Указ, возлагающий персональную ответственность за постепенное сокращение численности наркоманов и уменьшение наркопреступности на правительства субъектов Федерации. Смогут ли они успешно выполнить эту задачу? Чтобы ответить на этот вопрос надо сравнить Положение о Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) и Положение о Правительстве РФ или Санкт-Петербурга. Из сравнения видно, что один отвечает за все, а другой ни за что. Перекос в распределения полномочий между ними в реализации антинаркотической политики очевиден до такой степени (100 % и 0 %), что можно сказать, что в одном «густо», а в другом «пусто». Такая ситуация просто недопустима. Она полностью исключает из реальной борьбы с наркопотреблением практически всю исполнительную власть страны. И сколько не объявляй наркотики угрозой национальной безопасности, при таких Положениях о наших правительствах этот призыв будет оставаться всего лишь лозунгом.

Что нужно будет изменить любому региональному правительству, например, правительству Санкт-Петербурга, в своей работе, чтобы справиться с возложенной на него задачей? Не забывайте, мы исходим из той реальности, что целевые деньги на это у регионального правительства есть. Они предусмотрены Законом Санкт-Петербурга «О целевой программе на 2003–2005 годы», согласно которому ежегодно на эти цели выделяется более 2 млн долларов США. То есть деньги есть.

А чего же нет? Какие недостатки присущи сегодня антинаркотической работе любого правительства, без устранения которых объявленную войну наркотикам им не выиграть?

Нам представляется, что их всего пять, но они образуют систему, так как логически связаны, например, **СТРАТЕГИЯ, ТАКТИКА, КОМПЕТЕНТНОСТЬ, СТРУКТУРА и ПРОФЕССИОНАЛИЗМ** между собой в любом серьезном деле.

Рассмотрим по порядку и более подробно не столько сами недостатки, а главным образом то, что необходимо изменить для улучшения координации на деле.

1. Правительству субъекта Федерации необходимо иметь прошедший общественную экспертизу документ, планирующий основные цели антинаркотической политики на каждом основном направлении его социально-экономического развития в долгосрочной перспективе; некий новый стратегический план или программу нацеливающую буквально все органы исполнительной власти на ОДНУ общую цель – уменьшение наркоугрозы, но по-своему, в своих зонах ответственности. Это может быть Программа основных направлений социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 3–5 лет. Сегодня их в городской политике обозначено 19. Об этом уже говорила губернатор В. И. Матвиенко в своем ежегодном обращении к депутатам Законодательного собрания Санкт-Петербурга, но что изменилось после этого, неясно.

2. Правительству и органам исполнительной власти, региону необходимы новые Положения. В существующих сегодня положениях правительства и большинства Комитетов ни словом не упоминается антинаркотическая политика, не ставится задача о необходимости деятельности в этой области, не ставятся перед органами власти конкретные цели в этой области. Соответственно, нельзя с них эту работу спросить, а самое главное, отношение к этой теме становится факультативное, а не ответственное (см. табл.). Какими они должны быть, новые положения? В текст новых положений целесообразно было бы включить следующий пункт, посвященный работе данного исполнительного органа: «...реализует антинаркотическую политику, то есть систематически оценивает по своей линии результативность нижестоящих структур, то есть территориальных органов исполнительной власти, поощряя

результативные и наказывая действующие неэффективно». Соответственно следует предусмотреть передачу финансирования на цели антинаркотической работы данным органам власти, а не отраслевым структурам (как это имеет место в настоящий момент, видимо, в силу сложившихся ранее традиций). Финансирование должно осуществляться под прошедшие экспертизу в МВП УФСКН реальные целевые программы, обеспечивающие получение положительного максимального эффекта от вложенных средств. Пусть это будет местный эффект, например, появление района – территории, свободной от наркотиков, но это не останется незаметным для населения. Со временем таких районов станет несколько, а потом, глядя на них, и остальные подтянутся.

Таблица

Сравнительный анализ Положений о высших органах исполнительной власти Российской Федерации, от согласованности действий которых напрямую зависит наркоситуация в стране и в каждом регионе (благополучная или наркоэпидемия)

№	Вид деятельности	Законы		
		Положение о Правительстве РФ	Положение о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН)	Положение о правительстве субъекта Федерации (на примере Санкт-Петербурга)
1	Анти-наркотическая политика	НЕТ	Участие в разработке и реализации государственной антинаркотической политики	НЕТ
2	Анти-наркотическое управление (в смысле координации)	НЕТ	Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и в сфере оборота наркотических средств, а также в области противодействия их незаконному обороту	НЕТ

3. Правительству и территориальным органам исполнительной власти региона необходимы новые критерии оценки наркоситуации. Их должно использовать правительство для контроля антинаркотической деятельности территориальных районных администраций. Новые критерии должны быть разработаны так, чтобы заставить глав администраций заняться реальной работой. К сожалению, в настоящее время чиновники не несут прямой ответственности за действия по борьбе с наркотиками. Следует полагать, что новые критерии должны четко фиксировать фактические показатели наркоситуации и параметры оказываемого на нее реального влияния (например, что конкретно сделано за день, за неделю, за месяц и т. д., чтобы наркопотребителям стало труднее потреблять наркотики и наркозависимым легче получать помощь). Близкие по смыслу критерии разработаны Окружной антинаркотической комиссией СЗФО для оценки по единой форме деятельности правительств всех субъектов Федерации, входящих в СЗФО. Однако решение носит рекомендательный

характер, а поэтому надежды на то, что оно будет выполнено, у меня нет. Ведь чтобы за отчет не было стыдно, работать надо, да еще как работать, дело-то ведь новое. А не отчитывайся – и всем (даже самим себе) может казаться, что работа ведется эффективно.

4. Правительству субъекта Федерации необходима структура из 4–5 сотрудников для осуществления ежедневного текущего антинаркотического управления нижестоящими органами исполнительной власти и мобилизации всех ресурсов на достижение поставленной Президентом РФ политической цели посредством выполнения конкретизированных губернатором в стратегическом плане управленческих задач. Стилль работы этой структуры – проектный менеджмент (малые финансы из целевой программы – максимальный результат из совместных действий). Сотрудники должны иметь условия для подобной работы и уметь пользоваться всеми указанными выше инструментами координации: административным, территориальным, идеологическим и финансовым.

5. Необходимо организовать в высшей школе региона подготовку кадров по антинаркотической политике и антинаркотическому управлению. В настоящее время даже в национальном правительстве практически нет компетентных в антинаркотической политике сотрудников, что же говорить о регионах, на которые ложится основная работа по реализации этой политики! И это в то время, когда стало ясно, что проблема наркоэпидемии может быть решена только управленческим путем. Впрочем, речь идет не только об управленцах – сейчас некому грамотно писать о наркопроблемах, некому научить грамотно писать. А значит, некому научить общество грамотному восприятию проблем наркозависимости. Необходимо просвещение общества, а для этого нужны «учителя». Необходимы люди для работы в структуре, осуществляющей ежедневное текущее антинаркотическое управление, по одному специалисту для каждого органа исполнительной власти или муниципального образования. Необходимо подготовить только для Санкт-Петербурга не менее 30, а с учетом муниципальных образований – не менее 140 специалистов-наркоконфликтологов. В СПбГУ уже разработана уникальная магистерская программа – в ней задействовано 9 докторов наук и 11 кандидатов наук. Чтобы подготовку специалистов с таким образованием поставить на поток, необходим государственный заказ. Пока его нет, не получить нам реальных борцов для решительных военных действий против наркотиков.

Вот если решить все пять рассмотренных выше вопросов и добавить это к той работе, которой ежедневно занимается Госнаркоконтроль, то война с наркотиками на питерской земле, да и в любом регионе, сделавшем это, вскоре будет выиграна.

Чего же мы ждем? Просто чиновники исполнительной власти за текучкой не осознают наличие у себя, в подведомственном им регионе наличия всех тех проблем, о которых мы говорили на протяжении всех 12 семинаров. Ведь из практики давно уже выведено такое правило: чиновники не проявляют инициативу в решении проблемы, если для этого необходима критика своего вышестоящего руководства.

Так что, будем ждать указа Президента РФ о начале борьбы?

Наверное, каким-то регионам такой указ необходим, но мы можем его не ждать. Мы сами, своими действиями должны заинтересовать руководство региона во внедрении нового подхода в этой работе. Нам надо чаще вспоминать предвыборное заявление председателя нашего правительства В. И. Матвиенко. Будем надеяться, что если материалы этого семинара будут отправлены всем членам нашего правительства, что-то может и измениться. Да и Госнаркоконтроль должен помочь в решении рассмотренных проблем, ведь на него официально возложена ответственность за координацию всех антинаркотических сил на всех уровнях. Если все сказанное нами разумно, экономически оправданно, то почему не внедрять?

Не враг же жителям региона его собственное правительство!

Кто сказал «война проиграна»?

Мы еще только начинаем.

Необходимым условием успешной борьбы, конечно, является адекватная поддержка действий антинаркотического фронта финансовыми ресурсами. Хочу подтвердить наше видение войны с наркопотреблением как соответствующее управление наркоконфликтами. То, что эта задача решается только с помощью внедрения всех рассмотренных элементов системы антинаркотического управления, косвенно подтверждается отсутствием в России регионов, добившихся существенных успехов в улучшении наркоситуации, ничего не меняя в сфере управления антинаркотической деятельностью органов исполнительной власти. А поэтому все громче звучат голоса желающих легализовать наркотики, последние шаги правительства показали, что к этим голосам прислушиваются. Зачастую эти люди хотят обезопасить свои семьи, своих близких, которых не удалось уберечь от наркопотребления. Но почему же мы молчим, наш голос в России почти не слышен. Никто не сделает нас свободными от наркотиков, если мы сами не начнем вести борьбу с наркоэпидемией по правилам ведения боевых действий.

Ведь повышать эффективность управления можно и на муниципальном уровне, как это делают такие города-члены *ECAD*, как Пермь и Екатеринбург. Их мэры несколько лет назад образовали в структуре своих администраций отделы по «координации антинаркотической деятельности» для ежедневного руководства этой работой из одного центра и обеспечения контроля за исполнением собственных городских антинаркотических программ.

Как говорится, Москва и Питер – еще не вся Россия. Поживем, посмотрим – проиграна ли «война наркотикам», как нас хотят заверить в этом сторонники легализации наркотиков, призывающие власть к отказу от их юридического запрета. Уверен, в России многое хорошее и правильное только начинается.

Все, кому необходима поддержка во внедрении новых подходов в действиях региональной исполнительной власти, рекомендуем подписаться на новости сайта www.ecad.ru или получать консультации у наших экспертов по электронной почте ecad@ecad.ru.

Наркоконфликтология и теория антинаркотической политики: экспликация категориального аппарата¹⁵

С 2003 г. на кафедре конфликтологии факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ) развивается новое направление конфликтологического образования – наркоконфликтология.¹⁶ За это время студентами кафедры защищено 15 магистерских диссертаций, которые, хотя и в разной степени, но все через конфликтную парадигму социального познания, пытались анализировать различные аспекты борьбы государства с наркоугрозой.¹⁷

В этом году состоялся уже третий выпуск магистров конфликтологии, чье образование проходило в рамках магистерской программы «Наркоконфликтология». Первоначально это направление задумывалось как подготовка на основе междисциплинарного подхода дипломированных специалистов для нужд российской антинаркотической политики и антинаркотического управления, в первую очередь регионального и муниципального уровня.¹⁸ Ведь в российской действительности этот вид антинаркотической деятельности профессионалами пока не представлен на уровне государственного и муниципального управления, если не учитывать попытки осуществления координации органов власти, которые с момента своего создания (2003 г.) предпринимает Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков Российской Федерации (ФСКН России).

В современной России, по нашему мнению, существует явная потребность в развитии конфликтологического образования для подготовки «наркокоординаторов» для работы на всех уровнях власти. Однако эта потребность, для удовлетворения которой и предназначена магистерская программа «наркоконфликтология», сегодня обнаружила другую потребность – потребность в развитой конфликтологической теории борьбы государства с наркоугрозой. Такой теории пока нет, и это точно подчеркнуто Е. Е. Тонковым, сделавшим вывод, что *«государственная антинаркотическая политика находится в состоянии ярко выраженного концептуального и деятельностного кризиса»*.¹⁹

Выход из этого кризиса нам видится в уяснении категориального аппарата наркоконфликтологии, потому что ее понятия *«начинают носить общий для антинаркотической политики характер»* (А. И. Стребков). Поэтому как в теоретическом плане, для развития конфликтологического образования, так и практическом плане для нужд сотрудников ФСКН России, отвечающих за эффективность межведомственного взаимодействия в сфере профилактики наркомании, необходимо рассмотреть смысл основных понятий, отражающих современную антинаркотическую действительность: координация (в борьбе с наркоугрозой), антинаркотическое управление, профилактика наркомании, концепция профилактики наркомании и наркоситуация.

¹⁵ Печатается по: Конфликтология. 2007. № 2. С. 140–152.

¹⁶ Зазулин Г. В. Наркоконфликтология – новое направление в отечественной конфликтологии // Тезисы докладов и выступлений на II Международном конгрессе конфликтологов «Современная конфликтология: пути и средства содействия развитию демократии, культуры мира и согласия». Т. II. Москва – С.-Петербург. 30 сентября – 2 октября 2004 г. СПб.: Наука, 2004. С. 105–107.

¹⁷ Зазулин Г. В. Опыт социального партнерства в подготовке кадров по антинаркотическому управлению // Конфликтология – теория и практика. СПб., 2004. № 2 (3). Июль. С. 121–126.

¹⁸ Зазулин Г. В. Магистерская программа «Наркоконфликтология» (опыт подготовки и реализации на философском факультете СПбГУ) // Конфликтология. 2005. № 2. С. 156.

¹⁹ Тонкое Е. Е. Государственная правовая политика противодействия наркотизации российского общества. СПб., 2004. С. 146.

Ведь одна из задач конфликтолога состоит в том, чтобы показать государству полный набор инструментов борьбы против наркорынка, и, тем самым, усилить и укрепить позиции государства. Одним из таких инструментов является система понятий, формирующихся в процессе преподавания в СПбГУ магистерской программы «наркоконфликтология». Нам представляется, что эти понятия могут лечь в основу **словаря понятий**. Они необходимы для теоретического обеспечения становления антинаркотической политики в России.

Эти понятия междисциплинарны и одинаково важны для представителей всех профессий. И для медиков, и для педагогов, и для психологов, и для юристов, и для социологов, и для экономистов и для представителей многих других профессий, потому что без них нам невозможно достичь необходимого для усиления друг друга взаимопонимания вместо имеющего место ослабления, в преодолении массового злоупотребления наркотиками, наркомании и наркопреступности.

Мы считаем вопрос создания словаря терминов на основе категориального аппарата наркоконфликтологии в целях совершенствования координации борьбы с наркоэпидемией и демонстрации государственного понимания содержания основных понятий наркополитики очень важным. Он нужен власти, в первую очередь, для того, чтобы изменить отношение администраций субъектов Федерации, администраций муниципалитетов и подразделений межведомственного взаимодействия ФСКН России к пониманию своей роли и места в борьбе с наркоугрозой.

Соответственно, речь пойдет об общих терминах, которые необходимы для координации действий всех специалистов. Именно поэтому, прежде всего, мы должны уточнить, рассмотреть форму и содержание одного из самых сложных из указанных выше терминов – понятие **«координация»**. Что такое координация? По каким признакам можно оценить, есть она или нет? Является ли сущностью координации план о намерениях нескольких ведомств или другой совместный документ, например приказ? Думаем, что нет, в лучшем случае это претензия на наличие ее формы. На наш взгляд, координация с точки зрения ее содержания бывает достигнута только тогда, когда удастся получить общий результат, достигнуть решения такой сложной задачи, которую нельзя решить в одиночку, усилиями только одного ведомства.

В связи с этим надо постоянно обращать внимание на две стороны координации: форму и содержание. Поясним различие между ними на примере. **О координации по форме** можно судить из статьи заместителя начальника Управления МВП ФСКН России А. С. Миронова, опубликованной в сборнике документов научно-практической конференции в Екатеринбурге за 2006 г.²⁰

А. С. Миронов утверждает, что сегодня уже сформированы основные элементы государственной системы предупреждения наркомании и наркопреступности. Ну а координацию он, вероятно, видит так: *«Возобновлена деятельность правительственной комиссии по противодействию...»*²¹ Действительно, она не работала с 2004 г., сейчас же для участия в ее заседаниях будут привлекать специалистов из различных министерств, начнут приниматься решения. Далее: *«При полномочных представителях Президента РФ, в федеральных округах, в субъектах РФ, при местных органах созданы межведомственные антинаркотические комиссии (МВК), эффективно реализующие антинаркотическую политику в целях предупреждения наркомании...»*²² Да, комиссии действительно созданы, они существуют, заседают и принимают решения. Но в то же время автор не отмечает, что решения этих МВК

²⁰ Миронов А. С. Основные проблемы профилактики наркомании и наркопреступности и пути их решения // Организация работы по профилактике зависимостей от психоактивных веществ в вузах: опыт, проблемы и перспективы. Екатеринбург: Издательство УГТУ-УПИ, 2006. С. 63–79.

²¹ Там же. С. 66.

²² Там же.

зачастую либо не выполняются, либо имеют характер рекомендаций, либо не представляют труда для исполнения в рамках текущей работы ведомств. Далее: *«Принята федеральная программа...»*²³ Да, действительно она принята. Является ли она инструментом координации? Конечно, ведь под нее заложены деньги. Соответственно, на основе вышеизложенного возникает уверенность, что координация органов власти в борьбе с наркоугрозой в стране существует.

Однако нам представляется, что во всех случаях речь идет только о формальной стороне координации. Только на основе формальных признаков автор показывает, что все идет отлично, проблем с координацией нет, все нормально. Но в то же время, если обратиться к другим документам, позволяющим анализировать **содержание координации**, то картина получается несколько иной.

Так, еще в 2001 г. в Санкт-Петербурге прошла конференция «Роль государства и общества в противодействии формированию наркобизнеса». В качестве приложения к ее программе организаторы опубликовали Концепцию государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации (далее – Концепция), официально принятую высшим законодательным органом России в 1993 г.²⁴ Конечно, с точки зрения прошедшего времени она устарела, но с точки зрения выполнения предусмотренных в ней задач, которые требуют координации, так как в одиночку их никому не выполнить, эта Концепция до сих пор является мощнейшим координирующим инструментом на уровне стратегии, планирования и контроля.

Приведем несколько примеров из текста Концепции, и вы сами в этом убедитесь. Раздел «Предупреждение незаконного потребления наркотических средств». В нем прямо указано на необходимость *«дать медико-юридическое обоснование и провести комплекс мероприятий по раннему выявлению незаконных потребителей наркотиков»*.²⁵ Но на государственном уровне это до сих пор не выполнено и даже не институционализировано. Почему? Потому что, как мы уже отмечали выше, в одиночку это не исполнить. Этого не сделать без науки, без образования, без медиков, без силовиков, без руководящей структуры в правительстве субъекта Федерации, которая будет этим целенаправленно заниматься, привлекая всех в части, их касающейся.

Вот другое концептуальное требование: *«Разработать научно обоснованные рекомендации по составлению наркологических просветительных программ для СМИ как местного, так и федерального уровня...»*²⁶ И это также не выполнено до настоящего времени из-за отсутствия ответственной и нацеленной на выполнение этой задачи структуры, обладающей соответствующим научным и административным потенциалом.

Или вот такая дефиниция из этой Концепции о содержании координации, как она понималась еще в 1993 г.: *«Обобщить накопленный в нашей стране и за рубежом опыт школьного и внешкольного психопрофилактического воспитания...»*²⁷ Опыт также не обобщен, во всяком случае, нам об этом не известно. Если бы это было сделано, то директора школ давно были бы уже мотивированы на раннее выявление начинающего наркопотребителя, а не боялись вскрытия подобных фактов и неприятных последующих инспекторских проверок вышестоящих чиновников.

²³ Там же.

²⁴ Роль государства и общества в противодействии наркомафии и наркобизнесу. Программа региональной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 29 марта 2001 г. / сост. В. П. Сальников, К. Т. Ростов, К. С. Кузьминых. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. С. 30–39.

²⁵ Там же. С. 34.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же. С. 35.

Вообще надо отметить, что хотя эта Концепция и является официальным документом и утверждена Верховным Советом РФ, до создания ФСКН России ее вообще игнорировали и не замечали. С созданием ФСКН России стало возможно вести речь о состоянии антинаркотической работы в субъектах Федерации и мерах по ее усилению. Сегодня, когда мы говорим **«антинаркотическое управление»**, мы стремимся оценить, есть результаты на местах или их нет, и если есть, то в каких показателях они выражены. Потому что мы понимаем, что результаты правоохранительной составляющей, при всей важности их наличия, это далеко не все, что необходимо для ликвидации наркоугрозы в обществе.

Сегодня известно очень много точек зрения на содержание понятия «профилактика наркомании». По нашему мнению, и **профилактика наркомании** и **предупреждение наркопреступности**, за исключением индивидуального уровня, всегда пребывают в контексте политики и управления, но большинство специалистов эту деталь упускают из виду. Дошло до того, что в 2006 г. российский законодатель был вынужден добавить в Федеральный закон № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» новое понятие «профилактика наркомании».²⁸ Поэтому в рамках развития магистерской программы «наркоконфликтология» был организован семинар по теме: «Новое понимание профилактики наркомании, новые возможности борьбы с наркоугрозой» и итогом его работы стало принятие резолюции, сущностно уточняющей это понятие.²⁹

Ведь изучение этой проблемы на семинаре показало, что введение в статью «Основные понятия» Федерального закона № 3-ФЗ нового понятия «профилактика наркомании» не даст ожидаемого законодателем эффекта, несмотря на то, что определение, сущностно раскрывающее междисциплинарный характер профилактической деятельности в этой области, несомненно, улучшило понимание особенностей профилактики наркомании. Но российский законодатель, таким образом, определился в отношении смысла этого понятия, и теперь оно имеет силу закона. Вот как раскрывает смысл профилактики наркомании действующий сегодня Федеральный закон: *«Профилактика наркомании – это совокупность мероприятий политического, экономического, правового, социального, медицинского, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного и иного характера, направленных на предупреждение возникновения и распространения наркомании»*.³⁰

Давайте не будем обращать внимание на явный диссонанс: понятие «наркомания» в этой статье Федерального закона раскрыто предельно узко, сугубо медицински, а понятие «профилактика наркомании», наоборот, определено максимально широко, так междисциплинарно, что можно даже сказать, конфликтологически. Попробуем понять, почему активная в сфере антинаркотической политики группа депутатов Государственной думы добивалась 1,5 года того, чтобы это понятие было включено в основной закон о наркотиках. По мнению инициаторов поправок в закон потребность в **едином понимании профилактики наркомании** обусловлена тем, что в субъектах РФ принимаются программы по профилактике наркомании, на них выделяются деньги, а государственные служащие не знают, что относится к профилактике наркомании, а что нет. На какие мероприятия, предлагаемые в профилактических программах или антинаркотических проектах, надо выделять деньги, а на какие нет. Например, можно ли финансировать футбольное соревнование из средств антинаркотической целевой региональной программы, или его нельзя рассматривать в качестве мероприятия, относящегося к профилактике наркомании, даже если его будет проводить ФСКН, и соответственно, в финансировании исходить из других статей бюджета?

²⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 25 октября 2006 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О наркотических средствах и психотропных веществах"».

²⁹ Резолюция // Санкт-Петербургский университет. Специальный выпуск (3748). 2006. 29 декабря. С. 31.

³⁰ Там же. С. 30.

Новое понятие «профилактика наркомании» удалось внести в федеральный закон, но ту задачу, ради которой это было сделано, а именно, дать оценочные критерии чиновникам для отнесения различных акций и мероприятий к категории профилактических и соответственно финансировать их или нет из ресурсов антинаркотической программы, на наш взгляд, решить не удалось. Поэтому мы в рамках направленного только на эту проблему упомянутого выше семинара попробовали сформировать такое определение понятия «профилактика наркомании», которое решило бы эту задачу, реально наделив контролирующие органы критерием включения мероприятий, в разряд реально относящихся к профилактике наркомании.

Нам представляется, что критериями отнесения конкретного мероприятия к какой-то группе или сфере управленческой деятельности должны служить цели этого мероприятия. Такой подход предлагают С. М. Пименов, М. В. Лукин и В. М. Нестеров, утверждающие, что *«цель должна задаваться сверху, иначе она может быть сформулирована под себя»*.³¹

Мы полностью в этом солидарны с ними. И считаем, что если цели всех мероприятий, профилирующих наркоманию, поддаются группировке в несколько типов, то они могут быть положены в основу его понятия и на практике быть критериями при решении вопроса о целесообразности его финансирования. В реальной практике мы смогли выделить только три типа конечных целей у бесчисленного множества мероприятий, профилирующих наркоманию и одновременно предупреждающих наркопреступность. Следовательно, в федеральный закон было возможно и необходимо внести такое понятие «профилактика наркомании», смысл которого раскрывался бы **через такой признак, как цель**. А заодно перечислить в нем основных субъектов профилактики, что тоже было бы полезно, для ориентации чиновника в спорных ситуациях – финансировать / не финансировать предлагаемое мероприятие. Поэтому мы предлагаем на законодательном уровне определить это понятие следующим образом. *«Профилактика наркомании – это деятельность государственных органов, религиозных конфессий, общественных организаций, бизнес-структур, родителей и граждан, непосредственно направленная, во-первых, на недопущение первой пробы наркотиков, во-вторых, на раннее выявление лиц с опытом потребления наркотиков и удержания их от формирования наркозависимости и, в-третьих, на поддержку лиц для удержания их в устойчивой ремиссии»*.³²

Но поскольку только что принятый закон никто менять не будет, необходимо рекомендовать это понятие к применению в документах региональных органов законодательной власти. Не менее важно включить его в проект новой Концепции государственной политики профилактики наркомании, который ФСКН России обязано разработать в соответствии с первым пунктом Федеральной целевой антинаркотической программы на 2005–2009 гг.³³

В связи с необходимостью преодоления концептуального кризиса государственной антинаркотической политики актуально рассмотреть еще два разных, но в чем-то похожих и очень важных для эффективности антинаркотического управления понятия. Это термин **«концепция профилактики наркомании»** и термин **«концепция предупреждения наркопреступности»**. Когда государству и обществу все же придется заняться заменой устаревшей Концепции государственной политики контроля наркотиков в РФ 1993 г. на новый, отвечающий современным наркоугрозам стратегический документ аналогичного статуса, экспертам придется разобраться, что под каждым из них понимать.

³¹ Пименов С. Н., Лукин М. В., Нестеров В. М. Моральный износ управления. Мифы и реальность. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2002. С. 56.

³² Резолюция // Санкт-Петербургский университет. Специальный выпуск (3748). 2006. 29 декабря. С. 31.

³³ Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы».

Мы предлагаем понимать эти понятия как *«научно обоснованные системы теоретических взглядов, идеологических положений, критических оценок и первоочередных мероприятий, обеспечивающих приоритетность мер по профилактике наркомании и предупреждению наркопреступности перед другими видами противодействия незаконному обороту наркотиков (НОН) в антинаркотической деятельности государственной власти и органов местного самоуправления»*. Такое понимание просто необходимо, потому что провести профилактику на практике как приоритет – крайне тяжело, вообще пока невозможно. Государственным структурам традиционно проще привлекать к уголовной ответственности новых и ранее судимых участников **НОН**, проще лечить новых и ранее «пролеченных» наркоманов, чем, опираясь на общественные организации, уберечь подростков от первой пробы наркотика, удержать молодого человека от ведущего к наркозависимости потребления наркотиков, создать условия, исключающие срывы у наркоманов с большим стажем ремиссии. Ведь осуществить это на практике гораздо тяжелей, потому что необходима реальная включенность всех и реальная **координирующая сила**.

Добиться этого – значит изменить отношение органов исполнительной власти к этой проблеме. Достичь этого можно с помощью нового концептуального антинаркотического управления. Пока же федеральная власть позволяет себе действовать по Концепции 1993 г. (устаревшей на 14 лет), органы государственной власти большинства субъектов Федерации традиционно будут рассматривать свою роль в борьбе с наркотиками как мизерную, незначительную. Есть, конечно, исключения, но в большинстве случаев даже при наличии межведомственных антинаркотических комиссий и комплексных программ профилактики наркомании это именно так. В лучшем случае региональная законодательная власть принимает соответствующий закон, но в работе органов исполнительной власти этот закон практически ничего не изменяет. По нашему мнению, для органов исполнительной власти регионов, принявших такие законы, они фактически носят декларативный характер.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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